

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MARCELLO MAZZUCCO

**A DEFINIÇÃO DA MODALIDADE DENOMINADA PREGÃO PARA
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREDIAL.**

**CRICIÚMA
2014**

MARCELLO MAZZUCCO

**A DEFINIÇÃO DA MODALIDADE DENOMINADA PREGÃO PARA
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREDIAL.**

Monografia apresentada para a obtenção do grau de Bacharel no Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientador: Prof. Msc. Maurício da Cunha Savino Filó

**CRICIÚMA
2014**

MARCELLO MAZZUCCO

**A DEFINIÇÃO DA MODALIDADE DENOMINADA PREGÃO PARA
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREDIAL.**

Trabalho monográfico aprovado pelo Professor Examinador para obtenção do grau de graduação - lato sensu do Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, com Linha de Pesquisa em Direito Administrativo.

Criciúma/SC, 3 de dezembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Msc. Maurício da Cunha Savino Filó - (UNESC) - Orientador

Prof. Fernando Pagani Possamai - Mestre - (UNESC)

Prof. Patrícia Farias dos Santos - Especialista - (UNESC)

Dedico este trabalho aos meus pais, ao meu irmão, aos amigos, e à Isadora, os quais, pela dedicação e apoio incondicional, serviram de inspiração à conclusão dessa etapa.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo.

Aos meus pais e irmão, pela vida, amizade, formação pessoal e fraterna convivência familiar.

À Isadora, companheira e compreensiva.

Ao Professor Maurício, pela credibilidade e orientação.

Aos demais familiares e amigos.

Enfim, a todos que de alguma forma concorreram para essa conquista.

“Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível.”

Charles Chaplin

RESUMO

No trabalho intitulado “A definição da modalidade denominada Pregão para contratação de serviços de manutenção predial”, buscou-se saber se é adequada/cabível a escolha da modalidade Pregão para contratação dos serviços de manutenção predial pela administração pública. Foi estudada a possibilidade de os serviços de manutenção predial, tais como os de engenharia, serem considerados comuns para aplicação da modalidade pregão, com base em decisões de Tribunais, doutrina e lei específica. Iniciou-se uma análise da Lei 8.666/93, nas suas modalidades previstas e princípios norteadores, além de ter se buscado o conceito de manutenção predial e seu objeto. Estudou-se a modalidade pregão, a partir da lei 10.520/02, definiu-se bens e serviços comuns, e houve um estudo doutrinário a fim de analisar a aplicabilidade da modalidade pregão nos serviços de manutenção predial na doutrina. Por fim, fora realizada uma pesquisa jurisprudencial nos Tribunais de Justiça do Sul do Brasil, no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, assim como uma pesquisa nas decisões do Tribunal de Contas da União, onde se alcança a proposta com a análise de julgados em que a matéria foi discutida. O tipo de pesquisa utilizado foi a teórica, com emprego de material bibliográfico, apoiado em citações doutrinárias, normas vigentes e entendimentos jurisprudenciais, e o método de abordagem do estudo foi o dedutivo.

Palavras-chave: Licitação. Modalidade. Pregão. Manutenção Predial.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 LICITAÇÃO PÚBLICA - PRINCÍPIOS NORTEADORES, MODALIDADES DE LICITAÇÃO E MANUTENÇÃO PREDIAL	11
2.1 LICITAÇÃO PÚBLICA	11
2.2 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO	15
2.2.1 Princípio da Legalidade	16
2.2.2 Princípio da Impessoalidade	16
2.2.3 Princípio da Moralidade	17
2.2.4 Princípio da Igualdade	17
2.2.5 Princípio da Publicidade	18
2.2.6 Princípio da Probidade Administrativa	18
2.2.7 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório	19
2.2.8 Princípio do Julgamento Objetivo	19
2.2.9 Princípio da Eficiência	20
2.3 MODALIDADES DE LICITAÇÃO	20
2.3.1 Concorrência	21
2.3.2 Tomada de Preços	22
2.3.3 Convite	23
2.3.4 Concurso	24
2.3.5 Leilão	25
2.3.6 Modalidades cabíveis ao caso estudado	25
2.4 MANUTENÇÃO PREDIAL	26
3 A MODALIDADE PREGÃO – LEI 10.520/2002, DEFINIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS E APLICABILIDADE DA MODALIDADE PREGÃO NOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREDIAL DA DOCTRINA	28
3.1 LEI 10.520/2002	30
3.2 BENS E SERVIÇOS COMUNS	36
3.3 APLICABILIDADE DA LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO NOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREDIAL, SEGUNDO A DOCTRINA PÁTRIA	39
4 A MODALIDADE DE LICITAÇÃO CABÍVEL NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREDIAL, UMA ANÁLISE JURISPRUDENCIAL E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	40

4.1 TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO SUL DO BRASIL	40
4.1.1 Tribunal de Justiça do Paraná	40
4.1.2 Tribunal de Justiça de Santa Catarina	41
4.1.3 Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul	42
4.2 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO	44
4.3 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	45
4.4 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	45
5 CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS	53

1 INTRODUÇÃO

O tema proposto mostra-se relevante para discussão no presente trabalho, visto que há divergência de aplicabilidade das modalidades de licitação pública para serviços de manutenção predial. Após a instituição da modalidade de Pregão com a Lei n. 10.520/2002, viu-se questionada a sua aplicabilidade para esse tipo de serviço, tendo em vista que o procedimento é mais célere e objetivo, podendo se alcançar resultados mais rápidos. No mais, tratando-se de serviço de manutenção, mostra-se em caráter de urgência para a melhor conservação do bem.

De outro norte, verifica-se que a modalidade de concorrência, ainda que se utilize de mais tempo, consegue agregar o maior número de qualidades do serviço, compensando em sua execução no caso de escolha da melhor proposta. A discussão é de esses serviços serem complexos ou não, geralmente considerados que sim nos contratos de alto valor, devendo assim ser utilizada algumas das modalidades que comportem um objeto complexo.

A modalidade de Pregão traz à tona a questão de o que é considerado um serviço comum, e se os serviços de manutenção predial podem assim ser considerados, ou seja, podendo ser objetivamente definidos pelo edital. E de outro lado, para se utilizar de outra modalidade, em razão da complexidade dos serviços, quando não for possível a definição pelo edital.

Neste sentido, no primeiro capítulo será abordada a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei das Licitações), buscando identificar cada modalidade e suas características, bem como as suas aplicações práticas. Ainda, serão analisados os princípios que regem as licitações públicas, com enfoque maior sobre o da eficiência, da impessoalidade e legalidade, os quais se mostram mais importantes no caso. No mais, pretende-se definir o conceito de manutenção predial em sua forma ampla, identificando seu objeto para aplicação da modalidade melhor cabível.

No segundo capítulo, estudar-se-á o Pregão, a Lei 10.520 de 17 de julho de 2002, que instituiu a modalidade em todos os entes da federação, a definição de bens e serviços comuns, assim como a aplicabilidade da modalidade na contratação de serviços de manutenção predial na doutrina.

Por fim, no terceiro capítulo se buscará verificar qual das modalidades se mostra melhor aplicável neste tipo de serviço, com base na análise de decisões dos

Tribunais, ressaltando que os serviços de manutenção carecem de urgência, e não podendo confundir serviços de manutenção predial com execução obras.

A pesquisa será teórica, com emprego de material bibliográfico, apoiado em citações doutrinárias, normas vigentes e entendimentos jurisprudenciais. O método de abordagem será o dedutivo.

2 LICITAÇÃO PÚBLICA - PRINCÍPIOS NORTEADORES, MODALIDADES DE LICITAÇÃO E MANUTENÇÃO PREDIAL

No primeiro capítulo será apresentada a definição de licitação pública, os princípios que norteiam as licitações, se estudará as modalidades constantes na Lei 8.666/93, assim como se tratará de manutenção predial, conforme segue.

2.1 LICITAÇÃO PÚBLICA

A licitação pública tem o objetivo de restringir a Administração Pública, a fim de que esta não possa contratar livremente, obrigando a usar diversos critérios que buscam a igualdade entre os fornecedores de serviços ou produtos, e buscando sempre o menor custo para o Estado, conforme os princípios que regem este procedimento administrativo.

O art. 22, XXVII, da Constituição Federal (BRASIL-A, 1988) reza que:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

Desta forma, no que toca a normas gerais de licitação, somente a União terá competência para legislar.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2005, p. 254):

A licitação é um procedimento administrativo mediante o qual a Administração seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Desenvolve-se por meio de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, propiciando igual oportunidade a todos os interessados e atuando como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

É um procedimento administrativo porque é um conjunto ordenado de atos jurídicos que permite aos interessados competir de forma igual perante a

Administração Pública no que esta necessitar no momento da publicação da licitação. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 309)

Esses atos são regidos, em regra, pela Lei 8.666/93, a qual trata das normas para licitações e contratos da Administração Pública. No entanto, outras leis podem conter normas complementares, como é o caso da Lei n. 8.987/95, que dispõe sobre a licitação de concessões e permissões de serviço público.

Ainda, segundo Justen Filho, o procedimento licitatório é disciplinado também por atos administrativos normativos. Um deles é o ato convocatório, o qual deve definir o objeto, estabelecer pressupostos de participação e regras para julgamento. Esses critérios devem ser observados de forma objetiva ao longo do procedimento, vinculando os particulares e a Administração Pública ao ato. (2005, p. 310)

A primeira parte do art. 3º da Lei 8.666/93 dispõe que:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. (BRASIL-B, 1993)

Nesse sentido leciona Di Pietro (2011, p. 357):

A licitação equivale a uma oferta dirigida a toda a coletividade de pessoas que preencham os requisitos legais e regulamentares constantes no edital; dentre estas, algumas apresentaram suas propostas, que equivalerão a uma aceitação da oferta de condições por parte da Administração; a esta cabe escolher a que seja mais conveniente para resguardar o interesse público, dentro dos requisitos fixados no ato convocatório.

Dessa forma, a proposta mais vantajosa não necessariamente remete ao valor do objeto da licitação, mas sim a melhor qualidade com o menor custo. Assim, faz-se uma ponderação buscando saber qual proposta tem o melhor custo-benefício.

Conforme Justen Filho, “a maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração Pública”. (2005, p. 310)

Além da proposta mais vantajosa, a licitação deverá observar o princípio da isonomia na escolha do licitante.

No que toca a este princípio, há que se entender que a Administração buscará a diferenciação entre os licitantes para sua contratação. Essa diferenciação

restará inclusa de forma objetiva e justificada no ato convocatório para ao final verificar qual particular a preenche melhor. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 311)

Neste sentido, afirmam Lúcia Valle Figueiredo e Sérgio Ferraz que “a desigualdade não é repelida, o que se repele é a desigualdade injustificada”. (1994, p. 24)

Em suma, pode-se concluir que o princípio da isonomia cumulado com a seleção da proposta mais vantajosa ocasionam a melhor escolha no procedimento licitatório, satisfazendo o interesse público.

Assim, tem-se o princípio da proporcionalidade, o qual se traduz na busca pelo equilíbrio entre a aplicação do princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse vértice, ensina Justen Filho (2005, p. 312):

A realização do princípio da isonomia deve dar-se simultânea e conjuntamente com a seleção da proposta mais vantajosa. Não é possível privilegiar um desses dois fins como absoluto em si mesmo.

Com relação aos obrigados a licitar, o art. 37, *caput*, da Constituição define que: a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá ao seguinte:

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

Ainda, a Lei 8.666/93 especifica, no seu art. 1º, parágrafo único, quem deve licitar:

Art. 1º. Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL-B, 1993)

Assim, todos os órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, em regra, devem licitar para contratação de obras, compras e alienações.

Neste sentido, a licitação dependerá do preenchimento de três pressupostos para atender a sua finalidade, sendo eles o pressuposto lógico, pressuposto jurídico e pressuposto fático.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, “é pressuposto lógico da licitação a existência de uma pluralidade de objetos e de uma pluralidade de ofertantes”. Ou seja, para que esse pressuposto ocorra, não poderá haver um objeto único ou um único fornecedor. (2006, p. 505)

No que se refere ao pressuposto jurídico, define o autor que, diante do caso concreto, deverá, ao menos em tese, haver uma certeza de que a licitação possa se constituir com o provimento do seu interesse. Visto que a licitação não é um fim e sim um meio, caso a destinação final não possa ser cumprida, desnecessária a realização do procedimento licitatório. (MELLO, 2006, p. 505)

Por último, Bandeira de Mello ensina que: “É pressuposto fático da licitação a existência de interessados em disputá-la”. Assim, quando não houver interesse por parte de particulares a licitação não terá como se realizar. (MELLO, 2006, p. 506)

Desta forma, haverá licitação quando presente pluralidade de objeto e de interessados para que haja disputa entre eles, bem como tenha utilidade a destinação que ela pretende, além de haver interesse por parte dos particulares.

De outro norte, a licitação será inviável quando o objeto pretendido é singular, sem equivalente perfeito, e quando só há um ofertante. No primeiro caso, temos a falta de outros objetos que a administração pretende, pois somente um indivíduo irá dispor da pretensão singular. Já no segundo, apesar de existirem mais de um objeto, somente um único particular deterá a exclusividade dos objetos. (MELLO, 2006, p. 506)

Ademais, temos os casos em que a lei dispensa ou não exige do administrador público o procedimento licitatório, constantes respectivamente nos arts. 24 e 25 da Lei 8.666/93.

No que concerne a dispensa de licitação, são casos em que o procedimento poderia ser realizado, porém o legislador o tornou não obrigatório. Esses casos são taxativos, ou seja, não podem ser ampliados pelo administrador,

ficando estrito aos casos legais contidos nos incisos do art. 24 da Lei acima citada. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 250)

Já nos casos de inexigibilidade de licitação, conforme o art. 25 da Lei 8.666/93, são aqueles em que inviável a competição. Conforme já visto, são os casos em não ocorre um dos três pressupostos da licitação. Ao contrário da dispensa, na qual a licitação poderia acontecer, na inexigibilidade a licitação é inviável.

Outra diferença é que na dispensa o rol é taxativo, e na inexigibilidade o legislador usou a locução “em especial”, antes de apresentar as situações especiais dos incisos I ao III. Assim, entende-se que os casos que se enquadrarem no *caput* do art. 25, ou seja, quando houver inviabilidade de competição, não necessariamente tendo que estarem descritos nos incisos, poderá ser considerada inexigível a licitação. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 269)

2.2 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO:

Os princípios no Direito são pilares que norteiam as normas e atos jurídicos, não estando definidos em lei.

Miguel Reale aduz que:

Princípios são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, a aplicação e integração ou mesmo para a elaboração de novas normas. São verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da práxis. (2003, p. 37)

Neste sentido, no que toca a hierarquia entre os princípios temos que:

O que sucede é que, sob certas circunstâncias, um dos princípios precede o outro. Sob outras circunstâncias, a questão da precedência pode ser solucionada de maneira inversa. Isso é o que se quer dizer quando se afirma que nos casos concretos os princípios têm diferentes pesos e que prevalece o princípio com maior peso. (ALEXY, 1993, p. 89)

Assim, conclui-se que princípios não são normas, mas sim proposições fundamentais que se formam a partir de uma realidade, e têm como função servir de pilar para aquele ordenamento jurídico. Ainda, em cada colisão de princípios será

analisada as circunstâncias de cada caso concreto, as quais darão o peso de cada um, podendo preceder sobre o outro. (CAVALCANTE, 2008, p.82)

Além do princípio da isonomia e da proporcionalidade, já tratados acima, segundo a parte final do art. 3º da Lei 8.666/93, a licitação:

Será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL-B, 1993)

Desta forma, a respeito desses princípios temos.

2.2.1 Princípio da Legalidade:

O princípio da legalidade, que tem previsão no art. 5º, II da Constituição Federal, tem a função de limitar a Administração Pública a exigir nos editais de licitação somente o que está previsto em lei.

Sobre esse princípio, dispõe Alexandre Moraes:

O Administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois incidência de sua vontade subjetiva, pois na administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. (2009, p. 324)

A Administração Pública é regida de forma objetiva, sendo que o agente público somente poderá fazer o que está na lei, jamais podendo agir de modo subjetivo.

2.2.2 Princípio da Impessoalidade:

Quanto ao princípio da impessoalidade, também base dos procedimentos licitatórios, este se refere ao impedimento da Administração Pública de favorecer determinadas pessoas por simpatia ou qualquer outro motivo, limitando a tratar todos os particulares de igual forma.

Sob a ótica Hely Lopes Meirelles:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. (2005, p. 81)

Sendo assim, o administrador não poderá analisar as condições pessoais do licitante ou alguma eventual vantagem por ele oferecida para sua seleção no procedimento licitatório.

2.2.3 Princípio da Moralidade:

Com relação ao princípio da moralidade, este tem o objetivo de proteger o licitante do formalismo exagerado, bem como usar a ética e razoabilidade no procedimento, senão vejamos o comentário de Alexandre Moraes:

Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração Pública. (2009, p.325)

Ou seja, deve-se levar em consideração, em alguns casos, o princípio da razoabilidade no procedimento para que algum licitante não seja prejudicado por mero excesso de formalismo.

2.2.4 Princípio da Igualdade:

O princípio da igualdade, previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, prevê que a Administração Pública não poderá privar qualquer particular interessado de competir no procedimento licitatório.

Dessa forma, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

O princípio da igualdade implica o dever não apenas de tratar isonomicamente todos os que afluírem ao certame, mas também o de ensejar oportunidade de disputa-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar, podem oferecer as indispensáveis condições de garantia. (2013, p. 500)

Ainda, o art. 3º, da Lei 8.666/93, em seu § 1º, veda aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato. (BRASIL-B, 1993)

Assim, tendo interesse no procedimento de licitação, a Administração Pública não poderá privar o particular de competição no certame.

2.2.5 Princípio da Publicidade:

No que tange ao princípio da publicidade, a Lei 8.666/93 traz em seu texto no art. 3º, § 3º que a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura (BRASIL-B, 1993).

Neste sentido, ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro que o princípio da publicidade:

Diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar a sua legalidade. (2011, p. 365)

Este princípio visa evitar ao máximo qualquer tipo de fraude nos procedimentos licitatórios, visto que autoriza qualquer do povo a fiscalização dos órgãos públicos nos seus atos administrativos.

2.2.6 Princípio da Probidade Administrativa:

No que tange ao princípio da probidade administrativa, este se refere a boa-fé, honestidade, honra, proba, que deve haver por parte do administrador em sua atuação na Administração Pública.

Neste vértice, segundo os ensinamentos de Carvalho Filho:

Exige o princípio que o administrador atue com honestidade para com os licitantes, e sobretudo para com a própria Administração, e, evidentemente, concorra para que sua atividade esteja de fato voltada para o interesse administrativo, que é o de promover a seleção mais acertada possível. (2013, p. 245)

Assim, o administrador deverá gerir a Administração Pública de forma honesta, sempre em razão do interesse público.

2.2.7 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório:

No que se refere ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o mesmo tem seu sentido descrito no art. 41, da Lei 8.666/93, o qual reza que: “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada” (BRASIL-B, 1993).

Conforme evidencia Fernanda Marinela, o edital é a lei interna da licitação, sendo que deve definir tudo que é importante para o certame, não podendo o Administrador exigir nem mais nem menos do que está previsto nele. (2006, p. 264)

Ainda, segundo Carvalho Filho (2013, p. 246):

O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa.

Desta forma, conclui-se que este princípio vincula a Administração Pública e os licitantes ao teor do edital publicado, devendo cumprir tudo que ali está determinado, sob a pena de nulidade, no caso de descumprimento pela Administração, ou exclusão do procedimento, no caso pelo licitante. (MEIRELLES, 2005, p. 40)

2.2.8 Princípio do Julgamento Objetivo:

Na mesma linha do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, temos o do julgamento objetivo, que está explicitado no art. 45 da Lei 8.666/93:

O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. (BRASIL-B, 1993)

Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

O princípio do julgamento objetivo almeja, como é evidente, impedir que a licitação seja decidida sob o influxo do subjetivismo, de sentimentos, impressões ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora (2005, p. 338).

Assim, se entende que os requisitos para seleção do licitante devem ser julgados de forma objetiva, usando-se somente do que está descrito no edital, não sendo válida a utilização de qualquer critério subjetivo.

2.2.9 Princípio da Eficiência:

Por fim, temos o princípio da eficiência, o qual foi acrescentado nos princípios gerais da Administração Pública com a Emenda Constitucional n. 19, de 04 de Junho de 1998, e tem notável relevância do Direito Administrativo.

Carvalho Filho cita Fernanda Marinela para definir que:

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. (2013, p. 30)

Sendo assim, é possível concluir que este princípio exige do administrador a visão do melhor negócio com menor custo para o Estado, bem como o que demande menor tempo.

2.3 MODALIDADES DE LICITAÇÃO:

As modalidades de licitação que estão contidas no art. 22 da Lei 8.666/93 são cinco, sendo elas a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o

leilão. A sexta modalidade, denominada Pregão, a qual será estudada no segundo capítulo, foi instituída em todos os entes da federação pela Lei 10.520/02.

Quando a lei determinar que se proceda a licitação, o administrador deverá usar, dentre essas modalidades, a mais adequada ao caso, sendo vedada a criação de outra modalidade pela Administração. Neste sentido, o § 8º do art. 22 reza que: “É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo”. (BRASIL-B, 1993)

A Lei 8.666/93 também prevê, em seu art. 45, os tipos de julgamento das propostas, que devem ser previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. Desta forma, os critérios podem ser por menor preço; melhor técnica; técnica e preço ou maior lance ou oferta (SILVA, 2014).

Conforme aduz Justen Filho (2005, p. 19):

Uma modalidade de licitação consiste em um procedimento ordenado segundo certos princípios e finalidades. O que diferencia uma modalidade da outra é a estruturação procedimental, a forma de elaboração de propostas e o universo de possíveis participantes.

No mais, segue adiante as características de cada modalidade, a serem aplicadas em cada caso.

2.3.1 Concorrência:

A concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto (BRASIL-B, 1993)

Essa modalidade é a que comporta maior amplitude na fase de divulgação. A publicidade far-se-á pela publicação do aviso do edital, no mínimo por uma vez, nos termos do art. 21 e incisos, da Lei 8.666/93. Com relação ao prazo de publicação, esta deverá ser feita com no mínimo 30 dias de antecedência, exceto quando o contrato a ser celebrado contemplar a modalidade de empreitada integral, ou quando se tratar de licitação do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, onde o

prazo, nesses casos, passa a ser de no mínimo 45 dias, conforme o art. 21, § 2º, I, b (BRASIL-B, 1993).

Marçal Justen Filho ensina que:

A concorrência é reservada para contratações de valor mais elevado. A lei fixa (no art. 23) que os contratos de valor superior a R\$ 1.500.000,00 (para obras e serviços de engenharia) ou R\$ 650.000,00 (demais contratos) deverão sujeitar-se à concorrência. (2005, p. 322)

A Lei 8.666/93 estabeleceu estes valores mínimos para a concorrência, porém, nada impede que a mesma seja utilizada para licitações com valores a menor, é o que está descrito no § 4º do art. 23 da Lei: “Nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência”. (BRASIL-B, 1993)

Nestes casos, deverá o administrador pautar muito bem esta escolha, pois a concorrência tem um custo processual maior, sendo inviável a sua utilização para contratação de serviços ou compra com valores baixos.

Ainda, conforme os ensinamentos de Meirelles, é obrigatória a concorrência, independentemente do valor do contrato, na compra ou alienação de bens imóveis e na concessão de direito real de uso. (2005, p. 310)

2.3.2 Tomada de Preços:

Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. (BRASIL-B, 1993)

O prazo entre a publicação e o recebimento será de, no mínimo, 15 dias, e de no mínimo 30 dias quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço", conforme art. 21 da Lei 8.666/93 (BRASIL-B, 1993).

Para Marçal Justen Filho: “A finalidade da restrição aos cadastrados é tornar a licitação mais sumária e rápida”. Desta forma, em vez de serem analisados durante o processo licitatório com efeitos para o caso concreto, os requisitos serão apurados previamente com efeitos gerais. Assim, uma das fases da licitação já se

esgota desde o início, tornando o procedimento mais rápido. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 322)

Segundo o § 9º do art. 22 da Lei 8.666/93, nos casos de interessados não cadastrados, a administração somente poderá exigir deles os documentos previstos para habilitação descritos nos arts. 27 a 31, os quais comprovarão se ele é compatível com o objeto da licitação, nos termos do edital. (BRASIL-B, 1993)

No mais, segundo o art. 23 da Lei 8.666/93, a modalidade tomada de preços poderá ser usada para contratação de obras e serviços de engenharia até o valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), e para os demais contratos, no valor de até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). (BRASIL-B, 1993)

2.3.3 Convite:

Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas. (BRASIL-B, 1993)

Neste sentido, Marçal Justen Filho leciona que: “O convite é o procedimento mais simplificado dentre as modalidades comuns de licitação. A Administração Pública pode escolher potenciais interessados em participar da licitação”. Além dos convidados, os cadastrados poderão manifestar seu interesse até 24 (vinte e quatro) horas antes da apresentação das propostas. (2005, p.322)

O prazo da publicação até o recebimento das propostas, neste caso, será de, no mínimo, cinco dias úteis, conforme reza o art. 21, §2º, IV (BRASIL-B, 1993).

Quando não for possível alcançar o número mínimo de três licitantes, nos casos de delimitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, essas circunstâncias deverão ser justificadas no processo licitatório, sob pena repetição da licitação, como preconiza o § 7º, do art. 22 da Lei 8.666/93. (BRASIL-B, 1993)

No que se refere aos valores, o convite poderá ser definido para obras e serviços de engenharia até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), e demais contratos até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

2.3.4 Concurso

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. (BRASIL-B, 1993)

Segundo Carvalho Filho:

Quando faz um concurso, a Administração não pretende contratar ninguém, ao menos em princípio. Quer apenas selecionar um projeto de cunho intelectual e a seu autor conceder um prêmio ou determinada remuneração. Com o cumprimento desse ônus pela Administração, a licitação fica encerrada. (2013, p. 279)

Ainda, conforme o art. 111 da Lei 8.666/93:

Art. 111. A Administração só poderá contratar, pagar, premiar ou receber projeto ou serviço técnico especializado desde que o autor ceda os direitos patrimoniais a ele relativos e a Administração possa utilizá-lo de acordo com o previsto no regulamento de concurso ou no ajuste para sua elaboração. Parágrafo único. Quando o projeto referir-se a obra imaterial de caráter tecnológico, insuscetível de privilégio, a cessão dos direitos incluirá o fornecimento de todos os dados, documentos e elementos de informação pertinentes à tecnologia de concepção, desenvolvimento, fixação em suporte físico de qualquer natureza e aplicação da obra. (BRASIL-B, 1993)

Assim, para que se concretize o concurso de projeto ou serviço técnico, o autor deverá ceder os direitos patrimoniais a Administração.

Nesta modalidade a comissão julgadora se difere das demais, visto que todos participantes podem não fazer parte da administração, sendo que, de regra, pelo menos dois membros devem ser servidores públicos. Como preconiza o §5º do art. 51, da Lei 8.666/93: “No caso de concurso, o julgamento será feito por uma comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não”. (BRASIL-B, 1993)

2.3.5 Leilão:

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (BRASIL-B, 1993)

Conforme o art. 17, § 6º, da Lei 8.666/93, “Para a venda de bens móveis avaliados, isolada ou globalmente, em quantia não superior ao limite previsto no art. 23, inciso II, alínea "b" desta Lei, a Administração poderá permitir o leilão”. (BRASIL-B, 1993)

Assim, a lei restringiu a utilização dessa modalidade para venda de bens móveis até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), somente.

Com relação ao prazo, será de 15 (quinze) dias, no mínimo, desde a publicação do edital até a data de sua ocorrência.

2.3.6 Modalidades cabíveis ao caso estudado:

Este trabalho monográfico visa verificar qual modalidade se mostra cabível para contratação de serviços de manutenção predial, sendo que, das modalidades até agora vistas, as que se adequam, ao menos superficialmente, são a concorrência, a tomada de preços e o convite.

Pode-se afirmar que dentre as diferenças dessas modalidades, as mais importantes são o tempo do processo e os valores das contratações.

Desta forma, segue tabela para melhor visualização das principais diferenças entre as modalidades de concorrência, tomada de preços e convite.

	Valores Compras ou Serviços	Valores Obras e Serviços de Engenharia	Prazo Mínimo para Publicação do Edital
Concorrência	Acima de R\$ 650.000,00	Acima de R\$ 1.500.000,00	30 dias; ou 45 dias quando for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço"

Tomada de Preços	De R\$ 80.000,00 até R\$ 650.000,00	De R\$ 150.000,00 até R\$ 1.500.000,00	15 dias; ou 30 dias quando for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço"
Convite	Até R\$ 80.000,00	Até R\$ 150.000,00	5 dias úteis

Pode-se observar que a concorrência, como é utilizada para contratos de valores elevados, demanda maior tempo para escolha do licitante vencedor.

Ainda, na tabela acima temos o comparativo de prazo mínimo para publicação do edital, somente. No entanto, já é possível observar com esse demonstrativo que quando a contratação se dá com valores elevados, a Administração deve proporcionar maior tempo para os interessados, buscando o maior número de licitantes para a escolha da proposta mais vantajosa.

2.4. MANUTENÇÃO PREDIAL:

Em um breve conceito, temos que manutenção predial enquadra todos aqueles itens que fazem parte da instalação e da decoração de cada ambiente, e que, em caso de defeito ou quebra, não façam com que a produção de um setor seja interrompida.

São exemplos de manutenção predial, pinturas, redes hidro-sanitárias, iluminação, tomadas comuns, mobiliário, ramais, pontos de rede, quadros comuns, fechaduras, forro, carpete, piso elevado, estudos do consumo de água e energia elétrica, limpeza de caixas d'água, testes de potabilidade, etc.

Nesses casos, é nítido que se trata de serviços, porém em alguns casos, necessária se faz a contratação de obras para a manutenção predial, como são os casos de mobilização e desmobilização de equipamentos de sondagem (análise de solo), montagem de barracão de obra, ligação provisória de água e energia, carga e descarga mecanizada de solo, demolição, escavação, reaterro, serviços topográficos, etc. (Lunelli, 2014)

Assim, conclui-se que manutenção predial engloba todo tipo de contratação para conservação do ambiente, desde a própria limpeza habitual, até obras de grande monta.

Nos casos das contratações com valores baixos, não há muita divergência para a utilização da modalidade pregão, pois, via de regra, são facilmente identificados como sendo serviços comuns. A confusão de escolha de modalidade cabível se dá, na maioria das vezes, nos contratos de altos valores, onde comportam serviços de grande monta, podendo estes serem ou não complexos (Lunelli, 2014)

O autor ressalta que “a análise deve ser feita caso a caso e independe da situação abstrata caracterizada pela vontade do gestor. Depende sim dos documentos constantes dos autos”. (Lunelli, 2014)

Desta forma, entende-se que a vontade do gestor pode caracterizar um serviço comum, porém, os serviços ligados podem ensejar especificidade técnica, que acabam por desvirtuar o caráter comum dos serviços a serem prestados, não podendo ser utilizada a modalidade a ser estudada no segundo capítulo. Assim, cabe a análise de cada caso para saber se o objeto da manutenção predial poderá ser caracterizado como “comum”, além de observar os documentos constantes no procedimento.

3 A MODALIDADE DE PREGÃO - LEI 10.520/2002, DEFINIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS E APLICABILIDADE DA MODALIDADE PREGÃO NOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREDIAL NA DOUTRINA

Neste segundo capítulo, será analisada a modalidade denominada Pregão, a Lei 10.520/02, a definição de bens e serviços comuns, bem como a aplicabilidade nos serviços de manutenção predial ao ver da doutrina.

Um breve histórico sobre o Pregão é evidenciado por Meirelles, o qual dispõe que se originou na Idade Média:

Nos Estados medievais da Europa usou-se o sistema denominado “vela e pregão”, que consistia em apregoar-se a obra desejada e, enquanto ardia uma vela os construtores interessados faziam suas ofertas. Quando extinguia a chama adjudicava-se a obra a quem houvesse oferecido o melhor preço. (2006, p.27).

Assim, temos que há muito tempo os procedimentos licitatórios vêm sendo utilizados pela sociedade, inclusive o Pregão, o qual foi instituído no Brasil em âmbito nacional pela Lei 10.520/2002, porém, surgido ainda em 1997 com a Lei Geral de Telecomunicações.

A Lei nº 9.472/97 dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995, e, em seus artigos 54 e 56, prevê o pregão como modalidade licitatória, senão vejamos:

Art. 54. A contratação de obras e serviços de engenharia civil está sujeita ao procedimento das licitações previsto em lei geral para a Administração Pública.

Parágrafo único. Para os casos não previstos no caput, a Agência poderá utilizar procedimentos próprios de contratação, nas modalidades de consulta e pregão.

[...]

Art. 56. A disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns poderá ser feita em licitação na modalidade de pregão, restrita aos previamente cadastrados, que serão chamados a formular lances em sessão pública.

Parágrafo único. Encerrada a etapa competitiva, a Comissão examinará a melhor oferta quanto ao objeto, forma e valor. (BRASIL-F, 1997)

Desta forma, a Lei Geral das Telecomunicações foi a primeira norma, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, a trazer em seu bojo a previsão legal para

que a Administração Pública contrate bens e serviços através da modalidade de licitação pregão, surgindo em uma ocasião histórica brasileira, pois o Estado, por meio de medidas legislativas, exercia o controle das estatais privatizadas (MONTEIRO, 2010).

Após a previsão na Lei Geral de Telecomunicações, a Lei Federal nº 9.986/00, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências, ampliou o âmbito de utilização do pregão em seu art. 37 para as demais agências reguladoras, conforme segue:

Art. 37. A aquisição de bens e a contratação de serviços pelas Agências Reguladoras poderá se dar nas modalidades de consulta e pregão, observado o disposto nos arts. 55 a 58 da Lei no 9.472, de 1997, e nos termos de regulamento próprio. (BRASIL-G, 2000)

Segundo Gasparini, a eficiência da contratação de bens e serviços comuns pelas agências reguladoras através da modalidade de licitação pregão, fez com que surgisse a Medida Provisória nº 2.026 de 28 de agosto de 2000 (GASPARINI, 2009).

Neste sentido, adveio com a Medida Provisória nº 2.026/00 a instituição, no âmbito da União, em consonância com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, do pregão como modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns. Essa Medida Provisória foi transformada na Medida Provisória nº 2.182/01, sendo, por fim, depois de diversas reedições, convertida na Lei nº 10.520 de 2002, a qual estendeu a aplicabilidade do pregão a todos os entes da federação.

Assim, com o advento da Lei, bastando a observância das suas regras gerais, todos os entes federativos poderão utilizar a modalidade licitatória denominada pregão.

Ainda, enfatiza Carvalho Filho que não houve revogação da Lei 8.666/93, tendo a Lei do Pregão apenas o objetivo de integralizar aquela. No entanto, quando houver confronto entre suas normas para a aplicação da modalidade, prevalecerá o que estiver presente na Lei 10.520/02, visto que se trata de *lex posterior*. (2013, p. 305)

Por fim, a Lei 8.666/93 será aplicada subsidiariamente para a nova modalidade, conforme registra o art. 9º da Lei 10.520/02. (BRASIL, 1993)

3.1 LEI 10.520/2002:

Para Carvalho Filho, a Lei Federal 10.520/02 foi editada para diminuir a burocracia estatal que emperrava o processo licitatório das contratações de menor vulto. Nesses casos, segundo o autor, a Lei 8.666/93 não conseguia dar a devida eficiência ao processo de contratação por parte da Administração Pública, sendo que, com a instituição da modalidade de licitação pregão, com procedimentos próprios, abreviou o processo de contratação de bens e serviços comuns, dando a celeridade necessária. (2013, p. 304).

O artigo primeiro da Lei determina os casos em que a modalidade poderá ser usada:

Art. 1º. Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. (BRASIL-C, 2002)

Neste norte, passamos a analisar o Pregão que, para Celso Antônio Bandeira de Mello, “pode ser entendido como a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa é feita por meio de propostas e lances em sessão pública”. (2013, p. 575)

No mesmo sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro também conceitua o Pregão como sendo a modalidade usada nas contratações para aquisição de bens e serviços comuns, de qualquer valor, e que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública. Ainda, evidencia a permissão contida no § 1º do art. 2º, que permite a utilização de recursos de tecnologia de informação para a realização do procedimento. (2014, p. 420)

Inserindo a possibilidade do uso de meio eletrônico, Diógenes Gasparini traz a seguinte definição para esta modalidade:

Pregão é o procedimento administrativo mediante o qual a pessoa obrigada a licitar, seleciona para a aquisição de bens comuns ou para a contratação de serviços comuns, dentre as propostas escritas, quando admitidas, melhoráveis por lances verbais ou virtuais, apresentadas pelos pregoantes em sessão pública presencial ou virtual, em fase de julgamento que ocorre antes da habilitação. (2006, p. 38)

Neste vértice, Jair Eduardo Santana leciona que o pregão pode ser compreendido como a modalidade de licitação que se realiza de forma presencial ou eletrônica, na qual há disputa para se ofertar à Administração Pública o melhor preço entre os licitantes, verbalmente ou não, visando a contratação de bens e serviços comuns. (2008, p. 33)

No que se refere ao pregão na forma eletrônica, segundo Meirelles:

É aquele efetuado por meio de utilização de recursos de tecnologia da informação, ou seja, por meio de comunicação pela Internet. [...] Seu procedimento segue as regras básicas do pregão comum, mas, como é evidente, deixa de ocorrer na presença física do pregoeiro e dos participantes, já que todas as comunicações são feitas por via eletrônica. (2006, p. 107)

Assim, entende-se que, além do Pregão na forma presencial, também poderá ocorrer na forma eletrônica, nos termos dos parágrafos do art. 2º da Lei 10.520/02. (BRASIL-C, 2002)

Em ambos os casos, aplicar-se-á a Lei nº 10.520/02 e, subsidiariamente, a Lei nº 8.666/93. No entanto, em relação ao pregão presencial também se aplica o Decreto nº 3.555/00 e, em relação ao pregão eletrônico, aplica-se o Decreto nº 5.450/05, de naturezas regulamentadoras.

Por fim, com os conceitos dessa modalidade, conclui-se que é possível utilizar-se em contratações de qualquer valor, sendo requisito, apenas, o objeto comum.

Com relação ao procedimento do Pregão, segundo Di Pietro (2014, p. 436), este se desenvolve por meio de vários atos da Administração e dos licitantes que constam do processo respectivo.

Pois bem, esses atos são praticados em duas fases, que são elas a interna, também chamada de preparatória, e a fase externa.

O procedimento se inicia pela fase interna, a qual traz as normas no art. 3º da Lei 10.520/02, que dentre as quais constam a justificativa da necessidade de contratação, a definição do objeto, exigências de habilitação, critérios de aceitação das propostas, sanções por inadimplemento e cláusulas do contrato, bem como fixação dos prazos para fornecimento.

Já a fase externa, a qual inicia com a publicação de aviso, resta normalizada pelo art. 4º da Lei, trazida nos seus 23 incisos.

A publicação convoca os interessados e será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado. Conforme o inciso I, não havendo diário oficial, a publicação se dará em jornal de circulação local, por meios eletrônicos ou em jornal de grande circulação, tudo nos termos do art. 2º. Desse aviso, constarão a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital. (BRASIL-C, 2002)

O edital constará todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso. Cópias do edital e do respectivo aviso serão colocadas à disposição de qualquer pessoa para consulta e divulgadas na forma da Lei no 9.755, de 16 de dezembro de 1998. (BRASIL-C, 2002)

Com relação ao prazo para a apresentação das propostas, será contado a partir da publicação do aviso e não será inferior a 8 (oito) dias úteis.

Conforme inciso VI, no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se e, se for o caso, comprovar a existência dos necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame. Quando aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório. (BRASIL-C, 2002)

Importante ressaltar que no decorrer da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor. Porém, não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos. (BRASIL-C, 2002)

No que se refere ao julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital, conforme já tratado anteriormente.

Examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade.

Encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital. (BRASIL-C, 2002)

A habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira. (BRASIL-C, 2002)

Os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf e sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios, assegurado aos demais licitantes o direito de acesso aos dados nele constantes. (BRASIL-C, 2002)

Verificado o atendimento das exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor. No caso de a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor. (BRASIL-C, 2002)

Ainda, nas situações previstas nos incisos XI e XVI, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor.

No momento da declaração do vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra-razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos. O acolhimento do recurso importará a invalidação apenas dos atos insuscetíveis de aproveitamento. De outro modo, a falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito

de recurso e a adjudicação do objeto da licitação pelo pregoeiro ao vencedor. (BRASIL-C, 2002)

Decididos os recursos, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor.

Encerrando a fase externa, será homologada a licitação pela autoridade competente e o adjudicatário será convocado para assinar o contrato no prazo definido em edital. Se o licitante vencedor, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, aplicar-se-á o disposto no inciso XVI.

Nos termos desse artigo e conforme Di Pietro (2014, p. 437), a fase externa se compreende, principalmente e nessa ordem, em publicação, edital, julgamento e classificação, habilitação do licitante vencedor, adjudicação e homologação.

Neste sentido, é possível, após a análise do artigo 4º, concluir que esta modalidade se difere das demais, pois as fases são invertidas, ou seja, primeiro há a classificação, e, posteriormente, se verifica os requisitos para a habilitação.

Ainda, cumpre observar que na sessão de lances do Pregão somente é analisado o fator preço, afastando, assim, os bens e serviços que devam ser objetos das modalidades de melhor técnica e técnica e preço. (MEIRELLES, 2005, p. 321)

No mais, conforme o art. 5º da Lei 10.520/02, é proibida a exigência de: garantia da proposta; aquisição do edital pelos licitantes, como condição para participação no certame; e pagamento de taxas e emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, que não serão superiores ao custo de sua reprodução gráfica, e aos custos de utilização de recursos de tecnologia da informação, quando for o caso. (BRASIL-C, 2002)

Segundo Marçal Justen Filho (2005, p. 166), essas vedações trazidas pelo art. 5º da Lei são soluções que já deviam ter sido implantadas para todas as modalidades de licitação, visto que são formas de eliminar a redução indevida da competitividade.

Ademais, além das eventuais multas previstas no edital e/ou contrato, o art. 7º da Lei 10.520/02 define que:

Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato,

comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais. (BRASIL-C, 2002)

Assim, incorrendo em qualquer das hipóteses acima descritas na primeira parte do artigo, o licitante ficará impedido de contratar com a Administração Pública pelo período de 5 (cinco) anos.

Quanto ao prazo de validade das propostas, nos casos em que o edital é omissivo, será de 60 (sessenta) dias, conforme o art. 6º da Lei 10.520/02 prevê. (BRASIL-C, 2002)

Com relação ao art. 8º da Lei 10.520/02, este diz respeito a documentação dos atos essenciais do Pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, os quais estão compreendidos nos incisos do art. 21 do Decreto 3.555/00.

O rol previsto no dispositivo tem os seguintes atos essenciais: A - justificativa da contratação; B - termo de referência, contendo descrição detalhada do objeto, orçamento estimativo de custos e cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso; C - planilhas de custo; D - garantia de reserva orçamentária, com a indicação das respectivas rubricas; E - autorização de abertura da licitação; F - designação do pregoeiro e equipe de apoio; G - parecer jurídico; H - edital e respectivos anexos, quando for o caso; I - minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso; J - originais das propostas escritas, da documentação de habilitação analisada e dos documentos que a instruírem; K - ata da sessão do pregão, contendo, sem prejuízo de outros, o registro dos licitantes credenciados, das propostas escritas e verbais apresentadas, na ordem de classificação, da análise da documentação exigida para habilitação e dos recursos interpostos; e L - comprovantes da publicação do aviso do edital, do resultado da licitação, do extrato do contrato e dos demais atos relativos a publicidade do certame, conforme o caso. (BRASIL-D, 2000)

Esse dever da documentação objetiva vedar que a Administração Pública, usando de argumentos como agilidade ou informalismo, autorize a supressão de exigências formais que permitam a fiscalização dos atos praticados e a comprovação da sua regularidade. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 195)

Segundo Justen Filho, o art. 10º da Lei 10.520/02 se trata de dispositivo destinado a afastar questionamentos sobre a validade de atos específicos, praticados em período anterior e que tinham respaldo nas medidas provisórias então vigentes. (2005, p. 207)

Ou seja, antes da Lei 10.520/02 ser promulgada, a modalidade Pregão era regulada por Medidas Provisórias, tendo como o objetivo este artigo a validação dos atos praticados quando eram vigentes essas normas.

No que tange ao art. 11, antes da sua existência havia dúvidas sobre a possibilidade ou não de utilização da modalidade Pregão para licitar registro de preços, o que hoje é fato incontroverso.

Neste sentido, leciona Justen Filho que “o dispositivo destinou-se a afastar dúvidas sobre a viabilidade de utilização do pregão como modalidade adequada para licitar registro de preços” (2005, p. 208)

Por fim, o artigo 12 da Lei 10.520/02 acrescentou à Lei 10.191/01, que veio para disciplinar as aquisições no âmbito de saúde, algumas disposições, inclusive a utilização da modalidade denominada Pregão.

3.2 BENS E SERVIÇOS COMUNS:

A ideia de distinguir bens e serviços “comuns” de “incomuns” já era apreciada há algum tempo, visto que essas duas classificações eram pretendidas para assegurar o tratamento jurídico diverso nas contratações administrativas.

Neste vértice, observando novamente o art. 1º da Lei 10.520/02, verifica-se que “para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei”. (BRASIL-C, 2002)

Assim, conclui-se que, para utilização dessa modalidade, é imprescindível que o objeto seja comum. Desta forma, o parágrafo único do artigo 1º define bens e serviços comuns, senão vejamos:

Art. 1º. [...]

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. (BRASIL-C, 2002)

Para Justen Filho, os comuns são classificados como bens e serviços padronizados, ou seja, não são necessários trâmites minuciosos como aqueles utilizados em casos de objetivos singulares e específicos, bem como estão disponíveis no mercado apresentando termos quase que invariáveis. Com isso, conclui-se que deve ser “público o domínio das técnicas para produção do objeto e seu fornecimento ao adquirente, de tal modo que não existe dificuldade em localizar um universo de fornecedores em condições de satisfazer plenamente o interesse estatal”. (2005, p. 21)

Neste sentido, segundo Meirelles, “o que caracteriza os bens e serviços comuns é sua padronização, ou seja, a possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência”. (2005, p. 321)

Para Ricardo Ribas da Costa Berloff, bem ou serviço comum é:

Aquele que pode ser adquirido, de modo satisfatório, por intermédio de um procedimento de seleção destituído de sofisticação ou minúcia. Enfim, são comuns os objetos padronizados, aqueles que têm um perfil qualitativo definido no mercado. (2002, p. 33)

Neste vértice, conceitua Armando Moutinho Perin (2003, p. 174) que 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. Ainda, exemplifica que, bem comum, para fins da Lei nº 10.520, é um automóvel, em que a indicação de apenas algumas características, de conhecimento público e notório, mostra-se suficiente para identificação plena do objeto. E serviço comum, por exclusão, é todo aquele que não pode ser enquadrado no art. 13 da Lei nº 8.666/93, que arrola os serviços qualificados como técnicos profissionais especializados.

De outro norte, escreve Jessé Torres Pereira Junior (2003, p. 1006):

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.

Nesse mesmo sentido, salienta Vera Scarpinella (2003, p. 81)

O objeto comum para fins de cabimento da licitação por pregão não é mero sinônimo de simples, padronizado e de aquisição rotineira. Bens e serviços com tais características estão incluídos na categoria de comuns da Lei 10.520/2002, mas não só. Bens e serviços com complexidade técnica, seja na sua definição ou na sua execução, também são passíveis de ser contratados por meio de pregão. O que se exige é que a técnica neles envolvida seja conhecida no mercado do objeto ofertado, possibilitando, por isso, sua descrição de forma objetiva no edital.

Especificando aos serviços comuns, leciona Meirelles que:

São todos aqueles que não exigem habilitação especial para sua execução. Podem ser realizados por qualquer pessoa ou empresa, pois não são privativos de nenhuma profissão ou categoria profissional. São serviços executados por leigos. (2005, p. 39)

Em suma, a lei que institui o pregão define que bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, porém, a denominação de “comum” não se reflete a objeto sem sofisticação ou sem desenvolvimento tecnológico.

Ou seja, pode um bem ou serviço ser considerado comum quando é facilmente encontrado no mercado, além de ser fornecido por várias empresas, além da sua caracterização fazer-se em função das exigências do interesse público e das peculiaridades procedimentais do próprio pregão.

Já nos casos de incomuns, “o objeto deve ser produzido sob encomenda ou adequado às configurações de um caso concreto”. Nesse contexto, tem-se que o fornecedor observa o interesse da Administração Pública, oferecendo, ao final, a proposta diferenciada. Tendo um objeto mais específico, o universo de fornecedores fica restrito, inviabilizando a utilização da modalidade Pregão. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 21)

Assim, conclui-se que é facultada às contratações de bens padronizados um procedimento mais célere, visto que, nesses casos, não gera riscos graves à Administração Pública.

3.3 APLICABILIDADE DA LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO NOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREDIAL, SEGUNDO A DOCTRINA

Primeiramente, vale renovar como podem ser definidos os bens e serviços de manutenção predial que, conforme já visto no primeiro capítulo, são de natureza preventiva, corretiva, além de serviços eventuais, emergenciais ou urgentes.

Segundo Jacoby Fernandes, esses serviços de manutenção predial poderão ser caracterizados como de engenharia e, nesse caso, não poderão ser licitados por pregão. (2003, p. 429)

Do contrário, poderão comportar licitação por pregão.

O critério distintivo para a caracterização do serviço de manutenção predial como sendo serviço de engenharia ou não é o relativo à preponderância da atividade.

Neste sentido, se o serviço a ser prestado houver predominância da atividade de engenheiro a manutenção predial será considerada como serviço de engenharia. Já na hipótese da atividade desempenhada por engenheiro não ser preponderante, a manutenção predial não será considerada serviço de engenharia, sendo assim, serviço comum, licitável mediante pregão (JACOBY FERNANDES, 2003, p. 230).

Esse entendimento diverge entre os doutrinadores, pois há quem defenda que alguns serviços de engenharia, em razão de sua pequena complexidade, podem ser definidos como serviços comuns.

Ainda, ressalta-se que o gestor deve consignar de forma clara o real objetivo da contratação, ou seja, não se pode confundir o serviço de manutenção predial com execução de obra, visto que neste último caso, fica impossibilitada a utilização da modalidade Pregão por vedação da lei. (Lunelli, 2014)

Assim, é possível concluir que cabe a análise de cada caso, observando a predominância do serviço de engenheiro ou não, para assim determinar o cabimento da utilização do Pregão para contratação dos serviços de manutenção predial.

Desta forma, a dúvida fica evidenciada nos casos complexos, sendo, a princípio, os serviços de limpeza, jardinagem, pequenos consertos, bem como a compra de bens para tal, classificados como comuns.

4 A MODALIDADE DE LICITAÇÃO CABÍVEL NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREDIAL, UMA ANÁLISE JURIPRUDENCIAL E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

No decorrer do último capítulo, será realizada uma análise jurisprudencial nos Tribunais de Justiça do Sul do Brasil, no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, além da pesquisa do Tribunal de Contas da União, acerca da possibilidade da utilização da modalidade denominada pregão para contratações de serviços de manutenção predial.

Jurisprudência é um termo jurídico utilizado para o conjunto das decisões, aplicações e interpretações das leis. Ou seja, são os entendimentos extraídos das decisões proferidas pelos órgãos do judiciário, os quais dão suporte na aplicação da lei e auxiliam no preenchimento das suas lacunas.

Ademais, a pesquisa utilizará como palavras-chave “Manutenção Predial”, “Modalidade”, e “Licitação”. O lapso temporal das decisões proferidas será do ano de 2010 até o dia 30/10/2014.

4.1 Tribunais de Justiça do Sul do Brasil

A pesquisa jurisprudencial se iniciará pelos Tribunais de Justiça do Sul do Brasil, ou seja, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, onde poderão ser alcançadas decisões que tratam de casos da região.

Neste vértice, a pesquisa regional é considerada importante fonte para o julgamento de novas decisões, tendo em vista a formação do entendimento pelo órgão julgador.

4.1.1 Tribunal de Justiça do Paraná

Realizada a busca no Tribunal de Justiça do Paraná, restou negativa com relação a utilização de modalidades de licitação para contratação de serviços de manutenção predial.

Porém, cabe demonstrar o entendimento em decisão de caso equivalente, qual seja, de licitação para contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva na frota de veículos do Estado do Paraná, conforme segue:

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO TRIBUNAL. LIMINAR CONCEDIDA PARA SUSPENDER LICITAÇÃO DE GRANDE VULTO. INCONFORMISMO DO ESTADO DO PARANÁ, ENTE PÚBLICO LICITANTE. **PREGÃO PRESENCIAL Nº 22/2013 (VISANDO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA GERENCIADORA DE FROTA, PARA PROCEDER, EM REGIME DE "QUARTEIRIZAÇÃO", ATRAVÉS DE GESTÃO COMPARTILHADA, O RECADASTRAMENTO COM AVALIAÇÃO DO ESTADO DE CONSERVAÇÃO DE FROTA VEICULAR ATIVA E INATIVA E APRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA NA FROTA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ)**. DECISÃO DO PREGOEIRO EM INADMITIR A APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA POR EMPRESAS CONSORCIADAS. SILÊNCIO DO EDITAL QUANTO À POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM REGIME DE CONSÓRCIO. OPÇÃO EDITALÍCIA QUE CONSTITUI DECISÃO ADMINISTRATIVA DISCRICIONÁRIA, TODAVIA, DEPENDENTE DE MOTIVAÇÃO. PRECEDENTES DO TCU. INEXISTÊNCIA DE TAL MOTIVAÇÃO, QUE ACARRETA A IMPOSSIBILIDADE DO EXERCÍCIO DE CONTROLE SOBRE A ATIVIDADE DO ENTE LICITANTE. APRESENTAÇÃO DE UMA SÓ PROPOSTA NO CERTAME. EVIDÊNCIA DE AFRONTA À COMPETITIVIDADE, COM REFLEXO NA ECONOMICIDADE E VANTAJOSIDADE DA DISPUTA. MANUTENÇÃO DA SUSPENSÃO DA LICITAÇÃO. PRESENÇA DO FUNDAMENTO RELEVANTE E PERIGO DE DANO IRREPARÁVEL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. (TJPR - 5ª C. Cível em Composição Integral - A - 1174706-7/01 - Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.: Rogério Ribas - Unânime - J. 11.02.2014) (Grifou-se) (BRASIL - H, 2014)

Observa-se do julgado acima que a utilização da modalidade pregão é fato incontroverso, não discutido, cabendo apenas a resolução da lide em relação a apresentação de proposta por empresas consorciadas, em razão de haver somente uma proposta no procedimento.

4.1.2 Tribunal de Justiça de Santa Catarina

A pesquisa no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, nos termos delimitados acima, ou seja, palavras chave e tempo do julgado, não logrou êxito, não restando nenhuma decisão contendo discussão sobre o assunto manutenção predial, tampouco para casos semelhantes.

4.1.3 Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

Já no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, cabe demonstrar o caso abaixo em sede de agravo de instrumento, o qual segue:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO. PROVA DE CAPACIDADE TÉCNICA. CONSELHO PROFISSIONAL. NATUREZA DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. Não prejudica o caráter competitivo do certame a exigência de profissional técnico habilitado para responsabilizar-se pelos serviços contratados. **A escolha do profissional de Administração para responder pela prestação de serviços de manutenção predial que compreendem tarefas de baixa complexidade técnica não se ostenta manifestamente equivocada.** AGRAVO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. (Agravo de Instrumento Nº 70047696711, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em 02/03/2012) (Grifou-se) (BRASIL - I, 2014)

Conforme se observa, o presente recurso foi interposto a fim de discutir somente a exigência de profissional técnico habilitado para fiscalizar os serviços da contratação.

No entanto, o que se mostra relevante ao tema é o fato de a licitação se realizar pela modalidade Pregão Eletrônico, buscando a contratação de serviços de manutenção predial de média ou baixa complexidade (mão de obra de marceneiro, auxiliares de serviços gerais, eletricista, instalador hidráulico, pedreiro e de técnico de refrigeração), ou seja, sem predominância ou não existindo os serviços de engenharia. Assim, pode-se concluir que, nesses casos, é bem possível a utilização dessa modalidade.

Outro caso semelhante colhe-se da jurisprudência do Estado do Rio Grande do Sul, senão vejamos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR. **LICITAÇÃO. EXECUÇÃO DE OBRAS DE ENGENHARIA (MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA PREDIAL EM HOSPITAL).** DEFEITO NO NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS EXIGIDOS PARA A EXECUÇÃO DAS TAREFAS LICITADAS. PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. INEXISTÊNCIA. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PARA O PROVIMENTO RECLAMADO. Conforme entendimento sedimentado no âmbito do STJ, o mandado de segurança exige prova pré-constituída, devendo a inicial desde logo apresentar os fatos incontroversos e o direito supostamente infringido, requisitos aqui não verificados. No caso, pretende a impetrante a suspensão da licitação porque o número de funcionários exigidos em planilha anexa ao edital é insuficiente para o desempenho das tarefas, em regime normal de jornada de 8 horas. O cotejo analítico da planilha e o número de funcionários exigidos na conduz à alegada insuficiência de funcionários.

Ademais, o critério de julgamento da proposta vencedora é a do menor preço global da empreitada. Ausente, assim, relevante fundamentação para lastrear liminar tendente a suspender o certame. Agravo provido. (Agravo de Instrumento Nº 70038543658, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 10/11/2010) (Grifou-se) (BRASIL - J, 2014)

Neste caso, também não houve discussão quanto a utilização da modalidade Pregão para contratação de serviços de manutenção predial, apesar de tratar de serviço de engenharia, tendo sido impetrado mandado de segurança contra o pregoeiro apenas para reaver o critério de julgamento da proposta vencedora.

Deste modo, observa-se que mesmo existindo serviços de engenharia na pretendida contratação, segundo o entendimento desse tribunal, cabe a escolha da modalidade denominada Pregão.

Finalizando a pesquisa nesse tribunal, temos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE LIMPEZA E MANUTENÇÃO DO PALÁCIO PIRATINI E OUTROS PRÉDIOS ANEXOS. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR SUSPENDENDO O ATO IMPUGNADO. São requisitos para o ajuizamento da ação popular a condição de cidadão, a ilegalidade ou ilegitimidade do ato a invalidar e a lesividade ao patrimônio público. No caso dos autos, nem a inicial, nem a decisão agravada, apontam com a necessária clareza em que consiste a ilegalidade do edital de licitação, nem o prejuízo ao erário, para justificar a suspensão liminar do ato. Agravo provido. (Agravo de Instrumento Nº 70034583229, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 09/06/2010) (Grifou-se) (BRASIL - K, 2014)

Extrai-se do julgado que a modalidade empregada para contratação de serviços de manutenção predial se mostra cabível, não trazendo insegurança ao interesse público.

Diante da pesquisa nos Tribunais de Justiça do Sul do Brasil, nos resultados positivos observou-se que os casos envolveram desde serviços de pequena complexidade até pequenos serviços de engenharia, sendo que a jurisprudência foi pacífica em entender aplicável a modalidade Pregão para contratação de serviços de manutenção predial.

4.2 Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Em um segundo momento, a pesquisa se deu na jurisprudência federal, mais especificamente no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, iniciando com o seguinte julgado:

Trata-se de pedido de reconsideração (evento 19) formulado pela Universidade Federal de Pelotas - UFPEL contra decisão que deferiu o pedido de efeito suspensivo vindicado pela agravante (em razão da inexistência de ilegalidade aparente no realinhamento dos custos da planilha feito pela Planservice no **Pregão Eletrônico 125/2011**, e cuja proposta foi a mais vantajosa para a Fundação agravada). **Sustentando situação de urgência pela suspensão da contratação e, de consequência, dos serviços gerais de manutenção no prédio - Fundação objetiva obter autorização para, até que apreciado o mérito do mandado de segurança, (1) seja mantido o contrato já celebrado com a impetrada/agravada LIDERANÇA LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA, ou, se não acolhido (2) seja celebrado um novo com a impetrante agravante PLANSERVICE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA - EPP, conforme posição inicial já manifestada pelo relator, mantendo, em qualquer hipótese, a prestação dos serviços de manutenção predial cuja contratação foi almejada pelo Pregão Eletrônico UFPEL nº 125/2011, em razão da sua imprescindibilidade para as atividades da Universidade, e a grave lesão ao serviço público que tem decorrido de sua suspensão. É o relatório. Decido.**

1. Em razão da urgência e das circunstâncias noticiadas pela universidade, cujo prédio está sem a prestação dos serviços de manutenção e conservação - serviços que eram objeto do Pregão Eletrônico, passo a analisar o pedido de reconsideração. (TRF4, AG 5020719-46.2012.404.0000, Quarta Turma, Relator Décio José da Silva, juntado aos autos em 30/01/2013) (Grifou-se) (BRASIL – L, 2014)

A discussão no presente caso foi no sentido de suspender a licitação e a assinatura do contrato, uma vez que, em razão de possíveis irregularidades, não era possível definir qual das duas primeiras empresas classificadas possuía a proposta mais vantajosa. Observa-se que a licitação tem o propósito de contratação de serviços de manutenção predial simples, tais como de limpeza e conservação, sendo que a escolha de modalidade foi o Pregão Eletrônico.

Assim, conforme já analisado em julgados dos Tribunais de Justiça do tópico anterior, para essas contratações de baixa complexidade, a possibilidade de utilização da modalidade pregão não gera discussão.

4.3 Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça

O Supremo Tribunal Federal tem por função a defesa da ordem constitucional. Cabe buscar sempre pela efetividade dos direitos fundamentais consagrados e impedir a violação dos preceitos constitucionais, seja por ação ou omissão. (MACIEL, 2014)

Já a função do Superior Tribunal de Justiça é garantir a uniformidade de interpretação da legislação federal brasileira. Cabe julgar, em última instância, todas as matérias infraconstitucionais não especializadas, que escapem à Justiça do Trabalho, Eleitoral e Militar, e não tratadas na Constituição Federal.

Malgrado ser incomum discussões nessa esfera por ambos os tribunais, merece espaço no trabalho a pesquisa nas maiores cortes do país.

Assim, utilizando-se das delimitações de pesquisa estabelecidas, as únicas decisões alcançadas foram no sentido de decidir acerca de impostos prediais, o que não se mostra relevante no momento.

Desta forma, restaram negativas as consultas nesses Tribunais.

4.4 Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas tem como incumbência precípua executar, em conjunto com o Poder Legislativo, a fiscalização financeira e orçamentária da aplicação dos recursos da Administração Pública, com supedâneo nos artigos 70 a 75, da Constituição Federal do Brasil. (MELO, 2014)

A sua função é de atuar sem vínculo com a estrutura de qualquer dos três poderes.

Ademais, os processos são de contas, e não judiciais, porém, com algumas semelhanças.

Pois bem, analisando as decisões do Tribunal de Contas da União, onde resta concentrado o maior número de litígios acerca da possibilidade ou não da utilização da modalidade pregão para contratação de serviços de manutenção predial, conclui-se a pesquisa desse terceiro capítulo.

Assim, inicia-se com uma representação que buscou a determinação da utilização do pregão para contratação, visto entender que, sendo possível definir essa modalidade, não pode o administrador deixar de usá-la.

Colhe-se do julgado:

REPRESENTAÇÃO. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. CONTRATAÇÃO DE **MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA E EXECUÇÃO DE OBRAS CIVIS DE PEQUENO PORTE. NÃO UTILIZAÇÃO DE PREGÃO.** AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO. FALTA DE ORÇAMENTO DETALHADO. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS. (Acórdão 262/2010) (Grifou-se) (BRASIL – M, 2014)

No caso acima, a modalidade definida pela administração para a contratação de serviços de manutenção predial preventiva e corretiva foi a concorrência, porém, houve representação perante o Tribunal fundamentada na obrigatoriedade de realizar a licitação mediante pregão.

Neste sentido, a representação utilizou de decisões do próprio tribunal entendendo que mesmo em obras, sendo elas de pequeno porte, a modalidade de licitação a ser escolhida deveria ser o Pregão, de preferência o eletrônico, visando o interesse público.

Apresentada as justificativas pela parte passiva, os Ministros manifestaram-se no sentido de que, apesar de o entendimento recente do Tribunal definir o pregão como modalidade obrigatória na contratação de serviços e obras de pequeno porte, incluídos o de manutenção predial, à época da escolha pela concorrência ainda não o era.

Assim, ao final a representação foi julgada improcedente, porém, explicou o Tribunal que a utilização do pregão é plenamente cabível, devendo somente o objeto ser dividido para que seja melhor definido no edital e, por conseqüência, considerado comum.

Neste mesmo sentido, tem-se:

REPRESENTAÇÃO. **PREGÃO ELETRÔNICO.** FUNARTE. **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREDIAL.** CLÁUSULA DE INABILITAÇÃO IRREGULAR. PEDIDO DE SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. SUSPENSÃO DO CERTAME PELO PREGOEIRO APÓS QUESTIONAMENTO DA UNIDADE TÉCNICA. CORREÇÃO DA CLÁUSULA EDITALÍCIA. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA JURISPRUDÊNCIA PREDOMINANTE. CONHECIMENTO. PREJUDICIALIDADE DO MÉRITO E, POR CONSEGUINTE, DO PEDIDO DE SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. (Acórdão 3443/2013) (Grifou-se) (BRASIL – N, 2014)

A licitação, no caso acima, buscava o fornecimento de peças e de materiais de reposição, em um valor aproximado de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais). Apesar da representação, esta não se deu em razão da escolha da modalidade, e sim de uma cláusula possivelmente irregular. Assim, para aquisição desses serviços, é fato incontestável a utilização da modalidade.

Ainda:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO PREDIAL. SOLICITAÇÃO DE CAUTELAR. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS ESSENCIAIS PARA A ADOÇÃO DO PLEITO. INDEFERIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO. (Acórdão 4972/2011) (Grifou-se) (BRASIL – O, 2014)

No caso acima, houve representação por parte de uma das empresas licitantes em razão de possíveis irregularidades na condução do pregão eletrônico. Porém, é possível verificar do julgado que a licitação pretendia a contratação de serviços de conservação e manutenção preventiva, preditiva e corretiva das instalações físicas prediais, de parques e jardins, vias públicas, redes elétricas e hidráulicas, sendo que não houve discussão quanto a escolha dessa modalidade.

Assim, também corrobora o entendimento de que é possível a escolha da modalidade pregão para contratação de serviços de manutenção predial.

Dando suporte ao entendimento, e incluindo também serviços de engenharia, temos:

REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES.

1- a aquisição de bens e serviços comuns, inclusive os de engenharia, deve ser promovida mediante a utilização da modalidade pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica;

2- a utilização de outras modalidades licitatórias somente poderá ocorrer quando for comprovada a inviabilidade da utilização do pregão;

3- o aviso do certame licitatório deve descrever de forma clara e precisa o objeto a ser contratado a fim de se garantir o princípio da ampla competição. (Acórdão 2314/2010) (Grifou-se) (BRASIL – P, 2014)

O administrador, neste caso, optou pela escolha da concorrência em detrimento do pregão para contratação de serviços de engenharia, porém, em razão do procedimento daquela modalidade ser longo e ser possível a utilização deste último, houve representação por um dos licitantes.

Neste caso, definiram os Ministros que, mesmo os serviços de engenharia, caso seja possível a sua definição específica e detalhada no edital, bem como não seja predominante a atividade de engenheiro, são passíveis de contratação mediante a utilização do pregão.

Ademais, salientou-se que a escolha de modalidade diversa somente poderia ser feita quando impraticável aquela. Ou seja, mostrou um entendimento de que a utilização das demais modalidades se dá de forma subsidiária.

Ainda nesse sentido, tem-se:

RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2012. USINAS DE ANGRA I E II. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO/MANUTENÇÃO PREDIAL E DE EQUIPAMENTOS. AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DO ORÇAMENTO. BDI E PERCENTUAL DE ENCARGOS SUPOSTAMENTE ELEVADOS. DILIGÊNCIAS E OITIVAS. INEXISTÊNCIA DE SOBREPREGÃO OU SUPERFATURAMENTO. FALHAS ESSENCIALMENTE FORMAIS. CIÊNCIA À UNIDADE JURISDICIONADA. ARQUIVAMENTO. (Acórdão 2827/2014) (Grifou-se) (BRASIL – Q, 2014)

O julgado acima se deu em razão de relatório em auditoria realizada na licitação para contratação de, dentre outras, manutenção prediais nas usinas Angra I e II, alegando superfaturamento e tabelas genéricas.

No entanto, observa-se que o fato de escolha da modalidade pregão não gerou dúvida aos auditores, fato que ao menos fora discutido, concluindo, assim, que a escolha foi correta. Deste modo, no mesmo sentido dos julgados acima, é possível a contratação desses serviços por meio da modalidade.

De outro norte, o Tribunal julgou casos em que a escolha da modalidade pregão pelo administrador se deu de forma equivocada, conforme se observa:

REPRESENTAÇÃO SOBRE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO DESTINADO À CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO PREDIAL, PREVENTIVA E CORRETIVA, BEM COMO O REMANEJAMENTO E INSTALAÇÃO DE CIRCUITOS ELÉTRICOS, LÓGICOS, TELEFÔNICOS E DE TV E MANUTENÇÃO DE INFRAESTRUTURA, COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA E MATERIAIS NECESSÁRIOS, A SEREM EXECUTADOS EM IMÓVEL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. DETERMINAÇÕES. (Acórdão 2472/2011) (Grifou-se) (BRASIL – R, 2014)

No julgado acima a representação se deu em decorrência do fato de a modalidade pregão não suportar as especificidades da contratação pretendida. Assim, foram rejeitadas as razões da escolha e determinada a anulação do certame.

A fundamentação da representação para anular a licitação foi no sentido de que se usou o pregão para contratar, como se fossem comuns, serviços de engenharia com características de serviços singulares, o que seria vedado pelo art. 5º do Decreto n. 3.555/00.

Durante a análise para julgamento, externou-se o entendimento de que seria sim possível a utilização da modalidade pregão, no entanto, em razão da não especificação técnica no edital, além de outras irregularidades (falta de motivo da contratação), tornou-se inviável a manutenção da modalidade.

Assim, houve a procedência da representação, determinando a realização de um novo certame para a contratação de serviços de manutenção predial, além da aplicação de multa.

Neste ínterim, tem-se:

REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E CONTRATOS REALIZADOS PELO INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER (INCA) NA ÁREA DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DA REDE DE GASOTERAPIA E DE INSTALAÇÕES PREDIAIS. CONHECER. PARCIALMENTE PROCEDENTE. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. APLICAÇÃO DE MULTA. AUTORIZAÇÃO PARA A COBRANÇA JUDICIAL DAS DÍVIDAS. DETERMINAÇÃO. JUNTADA DO ACÓRDÃO, ACOMPANHADO DO RELATÓRIO E VOTO QUE O FUNDAMENTAM E DE CÓPIA DA INSTRUÇÃO DE FLS. 212 A 235 AOS PROCESSOS TC-015.574/2006-7 E TC-015.644/2009-8. REMESSA DE CÓPIAS À REPRESENTANTE, PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. APENSAMENTO DOS AUTOS AO TC-014.478/2008-2. (Acórdão 1373/2012) (Grifou-se) (BRASIL – S, 2014)

Assim como o último julgado, este se deu a fim de analisar, dentre outros aspectos, a viabilidade da escolha do administrador para contratação de serviços de manutenção predial. Esta análise e julgamento seguiu a linha do último, definindo que, no caso, não era possível sustentar o certame com relação a esses serviços, visto que não estavam especificados no edital, não exigindo a comprovação técnica.

Desta forma, foi determinada a anulação da licitação e aplicada a multa.

No mesmo sentido, extrai-se:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE INSTALAÇÕES PREDIAIS E MOBILIÁRIOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E SUAS UNIDADES RESIDENCIAIS FUNCIONAIS. PLEITO DE MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDO. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. EXIGÊNCIA DE QUANTITATIVO MÍNIMO PARA COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICO-PROFISSIONAL. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. CIÊNCIA AO ÓRGÃO LICITANTE. (Acórdão 165/2012) (BRASIL – T, 2014)

Ainda, colhe-se da representação abaixo, onde o entendimento foi de que a escolha pela modalidade de concorrência para contratação se deu de forma correta. Colhe-se:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM CONCORRÊNCIA, COM VISTAS À CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE LIMPEZA, ASSEIO E CONSERVAÇÃO PREDIAL. FALHAS RELACIONADAS À EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA E À CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITO SALARIAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO.

1. É indevido o estabelecimento de número mínimo de atestados de capacidade técnica, bem como a fixação de quantitativo mínimo nesses atestados superior a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos bens e serviços que se pretende contratar, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação.

2. A exigência da certidão negativa de débito salarial como condição para a habilitação de licitantes, além de não encontrar amparo legal ou normativo, pode impor limitação ao caráter competitivo do certame. (Acórdão 737/2012) (Grifou-se) (BRASIL – U, 2014)

Neste último julgado, a representação foi fundamentada em possíveis irregularidades na condução do certame.

Pois bem, ao contrário do já visto, nesse caso, onde a pretensão era a contratação de serviços gerais de limpeza e conservação, em tese não complexos, porém trabalho continuado, a escolha pela concorrência foi fato incontroverso. Ou seja, não houve discussão quanto a sua escolha. A discussão se deu apenas em relação a possíveis irregularidades na exigibilidade de atestados de capacidade técnica e certidão negativa de débito salarial. Desta forma, entendeu-se que a concorrência é cabível para a contratação de serviços de manutenção predial, inclusive de pequena complexidade.

Diante dos resultados alcançados e da análise da fundamentação dos julgados, observou-se que é possível a utilização da modalidade denominada pregão para contratação de serviços de manutenção predial.

Nas decisões dos Tribunais de Justiça do Sul do Brasil o fato da utilização da modalidade foi fato incontroverso, não fora discutido se a escolha se deu de forma correta ou não, entendendo, assim, ser planamente cabível essa hipótese. Então, as discussões se deram apenas com relação em irregularidades no decorrer do certame, o que não justifica uma irregularidade na escolha da modalidade.

Do mesmo modo foi o resultado da pesquisa no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, extraindo-se dos resultados alcançados que é plenamente cabível a utilização da modalidade para contratações de serviços de manutenção predial.

Já nas cortes superiores, nos termos da delimitação da pesquisa, não se depreendeu nenhuma decisão contendo o fato estudado, restando negativa nesses tribunais.

Por fim, realizada a pesquisa no Tribunal de Contas da União, se obteve o maior número de discussões acerca do tema em questão. Nessas discussões, o entendimento que predominou, apesar de alguns litígios determinarem a anulação de licitações de contratações de serviços de manutenção predial, cuja escolha se deu pela modalidade pregão, foi que essa hipótese era possível, bastando o objeto ser definido de forma específica no edital.

Ademais, em alguns julgados tratou-se de serviços de manutenção predial, incluindo serviços de engenharia, quando fora externado o entendimento de que, mesmo nesses casos, não havendo predominância de atividade de engenheiro, possível também é a contratação através da modalidade pregão.

5 CONCLUSÃO

Conclui-se que a doutrina pouco se pronuncia sobre o assunto, restando aos órgãos do judiciário e aos tribunais de contas resolverem a questão estudada.

Verifica-se das modalidades presentes na Lei 8.666/93, as quais foram confrontadas na modalidade estudada no segundo capítulo, qual seja, o pregão, que podem ser utilizadas para contratação de manutenção predial a concorrência, a tomada de preços e o convite.

Neste sentido, analisando todos os julgados angariados no decorrer da pesquisa, tem-se que a modalidade pregão, segundo o entendimento atual, é a modalidade melhor cabível para esse tipo de contratação, pois na maioria dos casos os objetos possuem pequena ou baixa complexidade. Ainda quando singulares, quando possível a sua divisão, a contratação se torna cabível.

Tratando-se de contratações de serviços de engenharia na manutenção predial, conclui-se que, mesmos nesses casos, o entendimento majoritário é de que, sendo possível a especificação clara no edital, a contratação mediante pregão é admissível.

Ademais, extrai-se que, quando possível, é obrigatória a utilização dessa modalidade, tendo em vista os seus benefícios como menor custo e celeridade, alcançando o princípio da eficiência. Desta forma, verifica-se um caráter subsidiário nas modalidades previstas na Lei 8.666/93, ou seja, somente serão utilizadas quando não for possível a definição do pregão.

Por fim, infere-se que, conforme intentava o objetivo principal, bem possível é a contratação de serviços de manutenção predial através da modalidade pregão, ou seja, de esses serviços serem considerados comuns. Ainda, apesar do ínfimo material encontrado na doutrina acerca do tema, alcança-se um notável resultado na pesquisa jurisprudencial e no Tribunal de Contas da União, dando suporte a relevância do tema.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madri: Cetro de EstudiosConstitucionales, 1993.

BERLOFF, Ricardo Ribas da Costa. **A Nova Modalidade de Licitação: Pregão**. 2002.

BRASIL A, **Constituição da República Federativa Do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>, acesso em 13 de jun. de 2014.

BRASIL B, **Lei 8666/1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>, acesso em 13/10/2014.

BRASIL C, **Lei 10.520/2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>, acesso em 20/10/2014.

BRASIL D, **Decreto 3.555/2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>, acesso em 20/10/2014.

BRASIL E, **Decreto 5.450/2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>, acesso em 20/10/2014.

BRASIL F, **Lei 8.987/1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>, acesso em 20/10/2014.

BRASIL G, **Lei 9.472/1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm>, acesso em 20/10/2014.

BRASIL H, **Lei 9.986/2000**. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9986.htm>, acesso em 20/10/2014.

BRASIL I, Tribunal de Justiça do Paraná. Rel.: Rogério Ribas. Julgado em 11/02/2014. Disponível em:

<<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/11616695/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-1174706-7/01>>, acesso em 20/10/2014.

BRASIL J, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em 02/03/2012. Disponível em:
<http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal+de+Justi%E7a&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=70047696711&num_processo=70047696711&codEmenta=4576412&temIntTeor=true>, acesso em 20/10/2014.

BRASIL K, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 10/11/2010. Disponível em:
<http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal+de+Justi%E7a&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=70038543658&num_processo=70038543658&codEmenta=3861278&temIntTeor=true>, acesso em 20/10/2014.

BRASIL L, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 09/06/2010. Disponível em:
<http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal+de+Justi%E7a&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=70034583229&num_processo=70034583229&codEmenta=3586977&temIntTeor=true>, acesso em 20/10/2014.

BRASIL M, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Relator Décio José da Silva, juntado aos autos em 30/01/2013. Disponível em:
<http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=50207194620124040000&chkMostrarBaixados=S&selOrigem=TRF&hdnRefId=c15bc773952484073261d9a036021864&txtPalavraGerada=BtoU>, acesso em 20/10/2014.

BRASIL N, Tribunal de Contas da União. Acórdão 262/2010. Disponível em:
<<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-82326&texto=6d616e7574656e2545372545336f2b652b7072656469616c2b652b707265672545336f2b414e442b2532382532382532385449504f25334125323241434f5244414f2532322b414e442b4e4f542b5449504f25334125323241434f5244414f2b44452b52454c4143414f2532322532392b4f522b2532385449504f2533414445434953414f2532392b4f522b2532385449504f25334125323241434f5244414f2b44452b52454c4143414f253232253239253239253239&sort=DIRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=6d616e7574656e2545372545336f2b652b7072656469616c2b652b707265672545336f&posicaoDocumento=100&numDocumento=147&totalDocumentos=226>>, acesso em 20/10/2014.

BRASIL O, Tribunal de Contas da União. Acórdão 3443/2013. Disponível em:
<<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-118098&texto=6d616e7574656e2545372545336f2b652b7072656469616c2b652b6d6f64616c69646164652b652b6c69636974612545372545336f2b414e442b2532382532382532385449504f25334125323241434f5244414f2532322b414e442b4e4f542b54>>

49504f25334125323241434f5244414f2b44452b52454c4143414f2532322532392b4f522b2532385449504f2533414445434953414f2532392b4f522b2532385449504f25334125323241434f5244414f2b44452b52454c4143414f253232253239253239253239&sort=DIRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=6d616e7574656e2545372545336f2b652b7072656469616c2b652b6d6f64616c69646164652b652b6c69636974612545372545336f&posicaoDocumento=0&numDocumento=31&totalDocumentos=323>, acesso em 20/10/2014.

BRASIL P, Tribunal de Contas da União. Acórdão 4972/2011. Disponível em: <[BRASIL Q, Tribunal de Contas da União. Acórdão 2314/2010. Disponível em: <\[BRASIL R, Tribunal de Contas de União. Acórdão 2827/2014. Disponível em: <\]\(https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-86557&texto=612b6171756973692545372545336f2b64652b62656e732b652b73657276692545376f732b636f6d756e732532432b696e636c75736976652b6f732b64652b656e67656e68617269612532432b646576652b7365722b70726f6d6f766964612b6d656469616e74652b612b7574696c697a612545372545336f2b64612b6d6f64616c69646164652b707265672545336f&sort=DIRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=612b6171756973692545372545336f2b64652b62656e732b652b73657276692545376f732b636f6d756e732532432b696e636c75736976652b6f732b64652b656e67656e68617269612532432b646576652b7365722b70726f6d6f766964612b6d656469616e74652b612b7574696c697a612545372545336f2b64612b6d6f64616c69646164652b707265672545336f&posicaoDocumento=0&numDocumento=66&totalDocumentos=107>, acesso em 20/10/2014.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-92786&texto=6d616e7574656e2545372545336f2b652b7072656469616c2b652b6d6f64616c69646164652b652b6c69636974612545372545336f2b414e442b2532382532382532385449504f25334125323241434f5244414f2532322b414e442b4e4f542b5449504f25334125323241434f5244414f2b44452b52454c4143414f2532322532392b4f522b2532385449504f2533414445434953414f2532392b4f522b2532385449504f25334125323241434f5244414f2b44452b52454c4143414f253232253239253239253239&sort=DIRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=6d616e7574656e2545372545336f2b652b7072656469616c2b652b6d6f64616c69646164652b652b6c69636974612545372545336f&posicaoDocumento=0&numDocumento=95&totalDocumentos=323>, acesso em 20/10/2014.</p>
</div>
<div data-bbox=)

52b6d6f64616c69646164652b652b6c69636974612545372545336f&posicaoDocumento=0&numDocumento=4&totalDocumentos=323>, acesso em 30/10/2014.

BRASIL S, Tribunal de Contas de União. Acórdão 2472/2011. Disponível em: <[BRASIL T, Tribunal de Contas de União. Acórdão 1373/2012. Disponível em: <\[BRASIL U, Tribunal de Contas de União. Acórdão 165/2012. Disponível em: <\]\(https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-96884&texto=6d616e7574656e2545372545336f2b652b7072656469616c2b652b6d6f64616c69646164652b652b6c69636974612545372545336f2b414e442b2532382532382532385449504f25334125323241434f5244414f2532322b414e442b4e4f542b5449504f25334125323241434f5244414f2b44452b52454c4143414f2532322532392b4f522b2532385449504f25334125323241434f5244414f2b44452b52454c4143414f253232253239253239253239&sort=DTRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=6d616e7574656e2545372545336f2b652b7072656469616c2b652b6d6f64616c69646164652b652b6c69636974612545372545336f&posicaoDocumento=0&numDocumento=73&totalDocumentos=323>, acesso em 20/10/2014.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-91049&texto=6d616e7574656e2545372545336f2b652b7072656469616c2b652b6d6f64616c69646164652b652b6c69636974612545372545336f2b414e442b2532382532382532385449504f25334125323241434f5244414f2532322b414e442b4e4f542b5449504f25334125323241434f5244414f2b44452b52454c4143414f2532322532392b4f522b2532385449504f2533414445434953414f2532392b4f522b2532385449504f25334125323241434f5244414f2b44452b52454c4143414f253232253239253239253239&sort=DTRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=6d616e7574656e2545372545336f2b652b7072656469616c2b652b6d6f64616c69646164652b652b6c69636974612545372545336f&posicaoDocumento=100&numDocumento=108&totalDocumentos=323>, acesso em 20/10/2014.</p>
</div>
<div data-bbox=)

BRASIL V, Tribunal de Contas de União. Acórdão 737/2012. Disponível em: <[CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.](https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-97100&texto=6d616e7574656e2545372545336f2b652b7072656469616c2b652b6d6f64616c69646164652b652b6c69636974612545372545336f2b414e442b2532382532382532385449504f25334125323241434f5244414f2532322b414e442b4e4f542b5449504f25334125323241434f5244414f2b44452b52454c4143414f2532322532392b4f522b2532385449504f2533414445434953414f2532392b4f522b2532385449504f25334125323241434f5244414f2b44452b52454c4143414f253232253239253239253239&sort=DIRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=6d616e7574656e2545372545336f2b652b7072656469616c2b652b6d6f64616c69646164652b652b6c69636974612545372545336f&posicaoDocumento=0&numDocumento=72&totalDocumentos=323>, acesso em 20/10/2014.</p>
</div>
<div data-bbox=)

CAVALCANTE, Ricardo Tenório. **Jurisdição, direitos sociais e proteção do trabalhador: a efetividade do direito material e processual do trabalho desde a teoria dos princípios**. – Porto Alegre: Livraria do advogado Editora, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24 ed. São Paulo, 2011.

_____, **Direito Administrativo**. 27^a ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, **in Sistema de Registro de Preços e Pregão**, Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERRAZ, Sérgio, FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Dispensa e inexigibilidade de licitação**, 3. ed., São Paulo: Malheiros, 1994.

GASPARINI, Diógenes. **Pregão presencial**. In: GASPARINI, Diógenes (Coord.). **Pregão presencial e eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

_____. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 2ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentário a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. **Pregão – comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 4^a ed. revista e atualizada. São Paulo: Dialética, 2005.

LUNELLI, Rômulo Gabriel M. **Contratação dos serviços de manutenção predial pela administração pública: concorrência ou pregão eletrônico? Aspectos a serem considerados**. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12852&revista_caderno=4> Acesso em 28/5/2014.

_____. **Contratação dos serviços de manutenção predial pela Administração Pública.** Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/23550/contratacao-dos-servicos-de-manutencao-predial-pela-administracao-publica-concorrencia-ou-pregao-eletronico#ixzz3FSpyc8vE>>, acesso em 5/10/2014.

MACIEL, Marcela Albuquerque. **O papel do Supremo Tribunal Federal no Estado Brasileiro.** Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18033/o-papel-do-supremo-tribunal-federal-no-estado-brasileiro#ixzz3l3f8CAI4>>, acesso em 20/10/2014.

MARINELA DE SOUSA SANTOS, Fernanda. **Direito Administrativo.** Salvador: Juspodivm, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Licitação e Contrato Administrativo.** 14ª ed., 2006. São Paulo: Malheiros.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro.** 31 ed., 2005. São Paulo: Malheiros.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Curso de Direito Administrativo.** 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Curso de direito administrativo.** 31ª ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, Paulo Sérgio Ferreira. **A natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas.** Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9704&revista_caderno=4>, acesso em 20/10/2014.

MONTEIRO, Vera. **Licitação na Modalidade de Pregão.** 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

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

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública.** 6ª ed., 2003.

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

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito.** 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão presencial e eletrônico.** 2ª ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SCARPINELLA, Vera. **Licitação na Modalidade de Pregão.** São Paulo: Malheiros, 2003

SILVA, Leila Lima da. **Licitação segundo a Lei 8.666/93**. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 4, nº 181. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1325>> Acesso em: 13 jun. 2014.