

Osdymar Montenegro Matos

**GESTÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS NO ÂMBITO
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Direito Público, no Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Brasília/DF

2008

Osdymar Montenegro Matos

**GESTÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS NO ÂMBITO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Direito Público, no Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em __/__/__, com menção ____ (_____).

Banca examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

A Deus, claro!

Ao corpo docente e discente, diretores
coordenadores e demais funcionários do
IDP, pelo trabalho que cada um executou,
dentro de suas atribuições, colaborando
para minha formação

RESUMO

A presente monografia aborda a gestão de contratos de serviços no âmbito da Administração Pública, com especial enfoque para os contratos de terceirização de serviços. Buscou-se, ao longo do trabalho, demonstrar a importância da gestão e fiscalização desses contratos. Para tanto foi realizada revisão crítica de literatura, análise de decisões de órgãos de fiscalização, bem como decisões formuladas pelo Superior Tribunal Federal e Tribunal Superior do Trabalho. O objetivo da pesquisa foi verificar se, na execução desses contratos, estavam sendo observados os requisitos estabelecidos pela Lei nº 8.666/93, como resta comprovado no capítulo 3, foram constadas diversas irregularidades na execução dos referidos contratos, bem como gritantes afrontas, tanto à Lei de Licitações e Contratos, como também aos mandamentos constitucionais pertinentes.

SUMMARY

This monograph addresses the management of service contracts under the Public Administration, with particular focus for contracts for outsourcing services. The aim was to, over work, demonstrate the importance of management and supervision of such contracts. For both critical review was conducted of literature, review of decisions of the supervisory board, and decisions made by the Supreme Federal Court and High Court of Labour. The objective of the research was to determine whether, in implementing such contracts, were being observed the requirements set by Law No. 8.666/93, as evidenced remains in Chapter 3, were constadas several irregularities in the implementation of these agreements, as well as glaring grievances, both the Public Tender Law of Contracts and, as well as relevant constitutional commandments.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. REVISÃO DE LITERATURA.....	10
2.1 Contrato Administrativo.....	10
2.1.1 Contrato de Terceirização.....	17
2.2 Fiscalização dos Contratos Administrativos.....	21
2.3 Licitação.....	23
2.3.1 Da Concorrência.....	25
2.3.2 Da Tomada de Preços.....	26
2.3.3 Do Convite.....	26
2.3.4 Do Concurso.....	27
2.3.5 Do Leilão.....	27
2.3.6 Do Pregão.....	28
2.4 Princípios Administrativos Aplicáveis às Licitações Públicas.....	29
3. ESTUDO DE CASOS.....	41
4. CONCLUSÕES.....	46
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	48

1. INTRODUÇÃO

Esta monografia aborda a gestão de contratos administrativos no âmbito da Administração Pública, com enfoque especial para os contratos de terceirização de serviços.

A celebração de contratos de prestação de serviços com a iniciativa privada tem sido um recurso muito utilizado pela Administração Pública para o alcance de suas atividades. Essa alternativa está amparada no art. 10 do Decreto-Lei nº. 200, de 25.07.67.

A Lei nº. 5.645, de 10.12.70, prevê que as atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, preferencialmente, objeto de execução indireta, conforme previsto no Decreto-Lei nº. 200/67.

O Decreto nº 2.271/97 dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e estabelece em seu art. 1º, a possibilidade de terceirização de serviços relativos às atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade, compreendendo as seguintes atividades: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações.

Havia ainda, a Instrução Normativa nº 18/1997-MARE, que disciplinava a contratação de serviços a serem executados de forma indireta e contínua. Todavia essa Instrução Normativa foi substituída pela Instrução nº 02/2008, que regulamenta no âmbito federal a prestação de serviços terceirizados, com exceção dos serviços de tecnologia da informação que serão objetos de norma específica.

A possibilidade de contratação de serviços terceirizados para as atividades meio, encontra respaldo também no art. 6º, inciso II, da Lei nº. 8.666/93.

Dessa forma, observa-se que existem vários dispositivos legais que permitem a terceirização na Administração Pública. Todavia, para celebração desses contratos há que se observar as exigências legais e administrativas que lhes são peculiares. A primeira delas diz respeito à exigência de realização de prévio procedimento licitatório ou ainda, quando for o caso, a sua dispensa ou declaração de inexigibilidade, conforme previsto pela Lei Federal nº 8.666/93 e posteriores alterações e demais normas legais aplicáveis ao caso específico.

Outro aspecto que deve ser observado é que no contrato de terceirização de serviços o objeto é a execução de serviço certo e determinado e não locação de mão de obra. Dessa forma, na celebração do contrato o objeto deve ser claro e preciso e definir com precisão os serviços a serem executados pelo contratado, tais como: serviços de segurança, limpeza, dentre outros.

Daí a relevância do estudo, conhecer as bases legais, teóricas e jurisprudenciais referentes aos contratos de terceirização dos serviços públicos, tendo em vista que esses têm sido alvos de vários questionamentos por parte dos Tribunais de Contas e demais órgãos de fiscalização.

Devido a este fato, o acompanhamento e a fiscalização desses contratos é instrumento poderoso de que o gestor dispõe para defesa do interesse público, tendo em vista que é dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas em todos os seus aspectos.

Nesse sentido, a Lei nº. 8.666/93 prevê no art. 67 a obrigatoriedade de a Administração designar formalmente servidor para acompanhamento e fiscalização de seus contratos.

Dessa forma, o problema a ser respondido nessa monografia é:

Na contratação de serviços de terceirização no âmbito da Administração Pública estão sendo observados os requisitos da Lei nº 8666/93?

Para o alcance dos objetivos aqui propostos foi utilizada metodologia de revisão crítica de literatura, em que foram abordados aspectos constitucionais, legais e administrativos do tema, com posicionamento dos principais doutrinadores em sua área de domínio.

Foi realizada pesquisa jurisprudencial com apresentação do entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal, Tribunal Superior do Trabalho e Tribunal de Contas da União, objetivando demarcar o posicionamento atual desses órgãos em relação aos contratos de terceirização firmados pela Administração Pública.

Salienta-se, então, a importância do acompanhamento e fiscalização dos contratos administrativos, devido sua natureza político-jurídica na intervenção do bom funcionamento da máquina administrativa.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Neste tópico serão discorridas considerações genéricas acerca de licitação, dos contratos administrativos, os requisitos para a gestão dos contratos de terceirização, especificando a legislação aplicável a cada caso e, por fim, aspectos práticos apontados pelos Tribunais de Contas e demais órgãos fiscalizadores referentes à gestão dos contratos de terceirização de serviços.

2.1 Contrato Administrativo

O contrato administrativo tratado no presente trabalho refere-se ao contrato firmado entre o particular (pessoa física ou jurídica de direito privado) e a Administração Pública (pessoa jurídica de direito público). Os contratos administrativos regem-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de Direito Público, aplicando-lhes supletivamente os Princípios da Teoria Geral dos Contratos e o Direito Privado (MEDAUAR, 2004). Existem diversos conceitos referentes a contrato administrativos:

ato plurilateral ajustado pela Administração Pública ou por quem lhe faça as vezes com certo particular, cuja vigência e condições de execução a cargo do particular podem ser instabilizadas pela Administração Pública, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante particular. (MUKAI, 1999, p.507).

Segundo Cretella Júnior contrato administrativo pode ser entendido como:

acordo de vontades, de que participa o Estado, submetido a regime jurídico de Direito Público, informado por princípios publicísticos e contendo cláusulas 'exorbitantes' e 'derrogatórios' do direito comum.(CRETELLA JUNIOR, 1997, p. 331).

Constitui-se, então, o contrato administrativo em um acordo firmado entre a Administração Pública e o particular para consecução do interesse público. Contudo, o contrato administrativo possui características peculiares, conforme explicita Motta:

a) posição de supremacia da administração sobre o particular, que se revela por meio das chamadas cláusulas exorbitantes; b) a sua finalidade pública, que significa dizer que a mesma deve se voltar sempre para o interesse público, sob pena da ocorrência de desvio de poder; c) e a sua forma legal, que se impõe como medida de garantia para o contratado e auxilia a administração no controle da legalidade. (MOTTA, 1999, p. 495).

É a prevalência do interesse público sobre o interesse particular que asseguram a supremacia para a Administração Pública em relação ao contratado. As cláusulas exorbitantes encontram-se previstas no art. 58 da Lei nº 8.666/93, garantindo à Administração Pública a prerrogativa de, unilateralmente, modificar o contrato ou extingui-lo, contudo, observando sempre a legalidade e sem prejuízo do direito do contratado ao equilíbrio econômico-financeiro. Uma vez que o assunto está disciplinado na Lei não é necessário que as cláusulas exorbitantes estejam previstas.

Aspectos que devem ser observados nos contratos administrativos:

- I. Alteração unilateral do contrato - os contratos poderão ser alterados unilateralmente pela Administração Pública, com as devidas justificativas. O art. 65 da Lei nº. 8.666/93 apresenta um conjunto de motivos que justificam a alteração unilateral do contrato. Contudo, há que se observar e respeitar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

- II. Equilíbrio econômico-financeiro - o equilíbrio econômico-financeiro do contrato deve ser observado quando sobrevieram fatos imprevisíveis ou até mesmo aqueles previsíveis, porém, de conseqüências incalculáveis, que retardem ou impeçam a execução do firmado, ou, ainda, em casos de força maior ou caso fortuito, conforme previsto no art. 65, § 6º da Lei nº. 8.666/93. O contratado tem o direito à manutenção da proporcionalidade entre encargos e vantagens previstos no momento da celebração do contrato.

- III. Exceção de contrato não cumprido – o contratado não poderá alegar a *exceptio non adimpleti contractus* por inadimplência do Estado, dessa forma, caso a Administração Pública descumpra algumas das cláusulas contratuais não poderá o contratado paralisar a execução do contrato, sua única alternativa é pleitear judicialmente a reparação cabível e a rescisão do contrato. Isso ocorre devido ao princípio da continuidade dos serviços públicos.
- IV. Para os casos para de atrasos superiores a 90 dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços, fornecimento ou parcelas destes já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra faculta ao contratado optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação, conforme previsto no art. 78, XV da Lei nº. 8.666/93.

Segundo o art. 55 da Lei nº. 8.666/93 e suas alterações, as cláusulas indispensáveis aos contratos administrativos são:

- o objeto e seus elementos característicos;
- o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

- o critério pelo qual correrá a despesa, com indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- os direitos, as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- os casos de rescisão;
- a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação;
- a Indicação do foro competente que é privilégio da sede da Administração Pública.

O fundamento constitucional dos contratos administrativos é o mesmo aplicável às licitações, ou seja, art. 37, XXI.

Os contratos administrativos devem ser precedidos de licitação, salvo nos casos de inexigibilidade e dispensa.

Segundo Medauar (2004), dentre as modalidades de contratos administrativos tem-se: contrato de obra, contrato de serviço, contrato de compra, contrato de concessão e contrato de adesão.

Contrato de compra é aquele cujo objeto é a construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação referentes a imóvel público ou destinado a fins públicos (...).

Se a obra é contratada para realização por particulares, trata-se de execução indireta, sob qualquer dos seguintes regimes: a) empreitada por preço global, quando contratada por preço certo e total; b) empreitada por preço certo unitário, quando é fixado preço por unidades determinadas (por exemplo: metro de área construída); c) tarefa, quando se ajusta mão-de-obra para pequenas obras, por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais; d) empreitada

integral, no caso em que o empreendimento é contratado de modo completo, sob inteira responsabilidade da contratada até a entrega ao contratante em condições de início de uso (inc. VIII do art. 6º).

Contrato de serviços, segundo o art. 6º, inc.II, *serviço* é toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, transporte, manutenção, locação de bens, publicidade, trabalhos técnico-profissionais.

Contrato de compra, também denominado contrato de fornecimento, destina-se à aquisição remunerada de bens (art. 6º, III), tais como gêneros alimentícios, mesas, cadeiras, microcomputadores. O fornecimento pode ser efetuado de uma só vez ou de modo parcelado.

Contrato de concessão se apresenta sob quatro modalidades no ordenamento brasileiro:

- a) *Concessão de serviço público* – pelo qual o poder público (concede) transfere a execução de um serviço público a pessoa jurídica ou a consórcio de empresas, mediante concorrência, para realiza-lo por sua conta e risco, mediante paga pelo usuário.
- b) *Concessão de serviço público precedida de obra pública*, também denominada *concessão de obra pública* (na Lei paulista 7.835/92) – consiste na construção, conservação, reforma, melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder público, mediante concorrência, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas, para realiza-la por sua conta e risco, remunerando-se o investimento pela exploração do serviço ou da obra por prazo determinado (art. 2º, III, da Lei 8.987/95).
- c) *Concessão de uso de bem público* – pelo qual a Administração consente que particular tenha uso privativo de bem público, ex.: concessão de uso de áreas de mercado municipal, de cantinas de escolas, de hotel pertencente ao poder público. Fica a critério da Administração exigir remuneração do concessionário. De regra exige-se concorrência e autorização legislativa.
- d) *Concessão de direito real de uso* – é o contrato pelo qual a Administração consente que o particular use privativamente terreno público, como direito real, para fins de urbanização, edificação, industrialização, cultivo ou qualquer outro uso de interesse social, conforme prevê o Dec. Lei 271/67, que instituiu esse tipo de concessão. Em geral, depende de autorização legislativa e concorrência. A Lei 8.666/93 dispensa de licitação esta concessão quando destinada a programas habitacionais de interesse social e a uso de outro órgão ou entidade da Administração (art. 17, I e § 2º).

Permissão de serviço público formalizada por contrato de adesão – A *permissão*, classicamente se expressava por ato administrativo, discricionário, precário, revogável, em princípio, a qualquer tempo. Sendo ato administrativo não se sujeitava a licitação. A Constituição de 1988, no art. 175, estabeleceu a exigência de licitação para a concessão e para a permissão de serviço público, o que levava a aproximar a permissão da natureza de contrato. Essa é a natureza que lhe confere a Lei 8.987/95, ao determinar sua formalização mediante contrato de adesão, observada a precariedade e revogabilidade unilateral do contrato

pelo poder concedente (art. 40). Assim, foi criado, para veicular a permissão de serviço público, o contrato administrativo de adesão. (MEDAUAR, 2004, p.249-252).

Segundo Bonelli (2005), nos contratos administrativos, o ônus imposto ao particular contratado, não figura nos contratos submetidos ao regime de direito privado. Por estar submetido a um estrito procedimento de contratação previsto em Lei e submetido a um conjunto de regras de gestão, para a defesa da posição assumida, necessário se faz que cada parte envolvida tenha pleno conhecimento dos seus direitos e obrigações.

Muito embora a Lei garanta posição privilegiada à Administração Pública contratante, é importante salientar que fica assegurado o respeito à posição contratual do particular.

Compete exclusivamente à União legislar sobre normas gerais de contratos administrativos, reservando-se aos Estados e Municípios a possibilidade de legislarem supletivamente, conforme consta do art. 22, XXVII da Constituição Federal. Dessa forma, tem-se a Lei nº. 8.666/93 normatizando de modo geral as questões atinentes aos contratos administrativos.

Segundo consta do art. 57, caput, da Lei nº. 8.666/93 a duração dos contratos administrativos deve coincidir com a vigência dos respectivos créditos orçamentários, em respeito ao princípio da anualidade do orçamento. Dessa forma, os contratos vigoram até 31 de dezembro do exercício financeiro em que foi formalizado, independentemente do seu início, obedecendo assim, ao princípio da anualidade a que é submetido o Orçamento Público, conforme previsto no art. 165, inciso III, § 5º da Constituição Federal e art. 2º da Lei nº. 4.320/64. (RIBEIRO, 2006).

Crédito orçamentário é a autorização constante da lei de orçamento para execução de programa, projeto ou atividade, ou para o desembolso de quantia comprometida a objeto de despesa, vinculado a uma categoria econômica e, pois, a um programa. Esses créditos vigoram até o fim do exercício financeiro em que foram constituídos, consoante do disposto no § 2º do art. 167 da Constituição Federal. Desse modo, o crédito aberto em 15 de fevereiro vigora até 31 de dezembro do ano em que foi constituído. Essa vigência determinará como regra, a duração do contrato, que

não poderá ser maior que a duração desse crédito. (GASPARINI, 2000, p. 513).

Essa regra de vigência dos contratos administrativos, em geral, aplica-se a todos os contratos administrativos, independentemente de serem de execução imediata ou continuada. Contudo, existem exceções a esta regra, são casos específicos que podem ultrapassar a vigência dos respectivos créditos orçamentários. O art. 57 da Lei nº. 8.666/93, permite a vigência dos contratos fora do exercício financeiro, nos casos mencionados, devendo ser aditados ou apostilados e publicados na forma prevista na Lei.

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quantos aos relativos:

I – aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II – à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses (Redação dada pela Lei nº. 9.648, de 27 de maio de 1997);

III – (vetado);

IV – ao aluguel de equipamento e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

(...)

Parágrafo 4º. Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do *caput* deste artigo poderá ser prorrogado em até doze meses. (Redação dada pela Lei nº. 9.648, de 27 de maio de 1998).

Além desses, a Lei prevê outros casos de prorrogação:

Art. 57. (...)

§ 1º. para os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente atuados em processo:

I – alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II – superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III – interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV – aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V – impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI – omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções aplicáveis aos responsáveis.

Assim, os casos que configuram exceção à regra são aqueles que se enquadram nas seguintes hipóteses: projetos previstos no plano plurianual; prestação de serviços contínuos e; locação de equipamentos e uso de programas de informática.

2.1.1 Contratos de Terceirização

A Administração Pública visando cumprir seus objetivos institucionais muitas vezes transfere a terceiros a realização de determinados serviços, por meio da celebração de contrato de prestação de serviços. A intenção da terceirização do serviço seria exatamente dar maior celeridade à Administração Pública, para que esta empregue maiores esforços na consecução de suas atividades fins, ao passo que caberia à empresa contratada a realização de atividade meio.

A terceirização de serviços públicos no Brasil encontra raízes no Decreto-Lei nº. 200/67, que recomendava a terceirização nos seguintes casos:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

...

§ 7º. Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material das tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

A norma legal acima citada define que a realização material de atividades acessórias ao setor público, deve ser preferencialmente realizada através de contratação de terceiros. Também a Lei nº. 5.645/70 estabelece que as atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de

elevadores, limpeza e outras semelhantes, serão de preferência, objeto de execução indireta.

A Lei nº. 8.666/93 enumerou um conjunto de contratação de serviços, tais como demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnicos profissionais, nos moldes do art. 6º, II. Determinando assim que a contratação desses serviços seja precedida de procedimento licitatório ou sua dispensa, nos termos legais, sob pena de ser declarada sua nulidade.

No que concerne a terceirização de serviços públicos Martins afirma:

Para que a terceirização seja plenamente válida no âmbito empresarial não podem existir elementos pertinentes à relação de emprego no trabalho do terceirizado, principalmente o elemento subordinação. O terceirizante não poderá ser considerado como superior hierárquico do terceirizado, mas por intermédio de outras pessoas. Deve haver total autonomia do terceirizado, ou seja, independência, inclusive quanto aos seus empregados. [...] Na verdade, a terceirização implica a parceria entre empresas, com divisão de serviços e assunção de responsabilidades próprias de cada parte. Da mesma forma, os empregados da empresa terceirizada não deverão ter qualquer subordinação com o terceirizante, nem poderão estar sujeitos ao poder de direção da última, caso contrário existirá vínculo de emprego. Aqui há que se distinguir entre subordinação jurídica e a técnica, pois a subordinação jurídica se dá com a empresa prestadora de serviços, que admite, demite, transfere, dá ordens; já a subordinação técnica pode ficar evidenciada com o tomador, que dá ordens técnicas de como pretende que o serviço seja realizado, principalmente quando o é nas dependências do tomador. (MARTINS apud DI PIETRO, 1996, p. 102).

Contudo, Mancini (2007) alerta para o fato de que houve uma multiplicidade nas atividades de prestação de serviços, ensejando muitas vezes dúvidas sobre a legalidade nas contratações. Principalmente, no tocante a contratação de mão-de-obra, o que muitas vezes burla a legislação, especialmente a trabalhista. Assim, a terceirização, apenas para mera locação de mão-de-obra permanente por meio de empresa intermediária, objetivando a diminuição dos custos da empresa tomadora, e liberação do ônus trabalhista, é

considerada ilícita, pois aqui o terceirizado realiza serviço que deveria ser de servidor.

Esse tema tem ensejado diversas discussões quanto à responsabilidade da Administração Pública nas questões relativas às obrigações trabalhistas.

A Lei nº. 8.666/93 dispõe em seu art. 71:

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º. A inadimplência do contratado com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transferem à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o registro de imóveis.

§ 2º. A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do artigo 31 da Lei 8.112, DE 24/07/91.

O Tribunal Superior do Trabalho – TST por meio do enunciado 331 elenca quatro formas lícitas de terceirização:

- serviços de vigilância;
- serviços de conservação e limpeza;
- serviços ligados à atividade-meio do contratado e;
- serviços temporários.

A única forma que admite a hipótese de subordinação e pessoalidade é na contratação de serviços temporários, todavia Andrade (2006), alerta para o fato de que é nessa modalidade onde ocorrem os principais erros, que acabam muitas vezes por descaracterizar o contrato, configurando muitas vezes vínculo empregatício.

Ribeiro (2006) informa que os contratos de serviços enumerados pelo Enunciado 331 do TST não são regulados pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e sim pelo Código Civil, por isso não configura contratação de mão-de-obra, portanto, sem vínculo empregatício.

De acordo com o autor acima, para que se evitem contratações irregulares é importante que se observem alguns cuidados:

- não terceirizar atividade-fim;
- manter contrato forma;
- certificar-se da idoneidade da empresa contratada;
- evitar contratação de caráter habitual;
- estabelecer rotatividade entre os funcionários da contratada;
- exigir comprovação da quitação dos tributos e encargos trabalhistas e previdenciários;
- não utilizar os funcionários da contratada para tarefas não previstas no contrato;
- evitar contratos com exclusividade.

É importante observar essas regras para evitar que fique configurada relação trabalhista por parte da Administração Pública, tendo em vista que mesmo não havendo vínculo empregatício com a Administração Pública, pode haver a responsabilização subsidiária desta.

2.2 Fiscalização dos Contratos Administrativos

A execução do contrato caracteriza-se como o cumprimento das cláusulas firmadas no momento de sua celebração, ou seja, cumprimento do objeto, dos prazos e das condições. Sendo assim, cabe à Administração Pública acompanhar e fiscalizar o contrato administrativo, buscando verificar o fiel cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, aplicando quando for o caso, as penalidades contratuais, salvaguardando dessa forma o interesse público. Para tanto, a Administração Pública deverá designar um representante que acompanhará a execução do contrato, permitida, ainda, a contratação de terceiros para ajudá-lo, conforme previsto no art. 67 da Lei nº 8.666/93.

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

Observa-se aqui, que não é uma faculdade da Administração Pública fiscalizar o cumprimento do contrato, mas sim um dever de fazê-lo.

Quando verificadas irregularidades na execução do contrato, a Lei nº. 8.666/93 elenca as sanções administrativas a serem aplicadas.

Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

§ 1º A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei.

§ 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado.

§ 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

Nesse caso do art. 86, tem-se a aplicação da multa moratória pela inexecução contratual por atraso provocado pelo particular. Já no art. 87, configura-se, segundo Pereira Júnior (2003), a multa penal, tendo em vista o seu caráter cumulativo com outras penalidades, tais como advertência, suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública, e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

De acordo com o art. 7º da Lei do Pregão:

Art. 7º. 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.

Diversos doutrinadores alertam para o fato de que na aplicação das sanções há que se observar o princípio da proporcionalidade.

No que tange à fiscalização e acompanhamento dos contratos administrativos o Tribunal de Contas da União já se manifestou, do que se depreende abaixo:

TCU: Acórdão 262/2006 – Plenário

...
Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

...
9.5. determinar à Coordenação Geral de Recursos Logísticos do TEM no sentido de que:

9.5.2. seja exigido dos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos contratos firmados para prestação de serviços o fiel cumprimento dos mandamentos estabelecidos pela Lei 8.666/1993, art. 67 e dos termos das portarias de designação, de maneira que conste dos relatórios juntados aos processos de pagamento informações específicas acerca da execução dos serviços contratados, bem como de eventuais interferências do órgão para regularização de faltas e defeitos, demonstrando que o objeto foi satisfatoriamente executado.

(www.licitaweb.com/j_fiscalizacao.html).

TCU: Acórdão 634/2006 – Primeira Câmara

...
Os Ministros do Tribunal de Contas reunidos em sessão da Primeira Câmara de 28/3/2006, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 13, inciso II, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 1º, inciso I; 17, inciso I; 143, inciso I; e 2008 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em julgar as contas abaixo relacionadas regulares com ressalva, dar quitação ao(s) responsável(eis) e mandar fazer a(s) seguinte(s) determinação(ões) sugerida(s) nos pareceres emitidos nos autos:

...
Determinar à Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda em Minas Gerais – MF/MG que:

...
4. observe, na execução de contratos, o preceituado no art. 67, da Lei nº 8.666/93, quanto à necessária nomeação de fiscais para os contratos celebrados, que deverá ser efetuada tempestivamente, evitando a emissão de portarias de nomeação após o início da vigência daqueles. (www.licitaweb.com/j_fiscalizacao.html).

2.3 Licitação

A Constituição Federal prevê em seu art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações deverão ser contratados mediante processo

licitatório, assegurando a todos os participantes igualdade de condições. Contudo, deve-se atentar para as exceções listadas na legislação, como por exemplo, os casos de contratação direta.

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

(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, os 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.

Quando verificada a necessidade de celebrar determinado contrato procede-se, então, a licitação. Cujas finalidade é indicar quem irá celebrar o contrato com a Administração Pública.

Licitação é o processo administrativo em que a sucessão de fases e atos leva à indicação de quem vai celebrar contrato com a Administração. Visa, portanto, a selecionar quem vai contratar com a Administração, por oferecer proposta mais vantajosa ao interesse público. A decisão final do processo licitatório aponta o futuro contratado. (MEDAUAR, 2004, p. 213).

Para regulamentar o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal foi editada a Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, instituindo normas para as licitações e contratos administrativos, em seguida foram editadas outras normas legais tais como Lei nº. 8987/95 (Lei das Concessões e Permissões) e a Lei nº. 10.520/2002 (Lei de Pregão), cujas disposições guardam consonância com a Lei nº. 8.666/93.

As modalidades de licitação são: concorrência, tomada de preço, convite, concurso, leilão e a mais nova figura, criada pela medida provisória editada em 04 de abril de 2000, o pregão.

2.3.1 Da Concorrência

A concorrência é uma das modalidades de licitação que deve ser realizada com ampla publicidade, garantindo-se assim, a participação de quaisquer interessados que preencham os requisitos listados no edital.

É a modalidade de licitação apropriada para os contratos de grande vulto e deve segundo consta do art. 21, I e II da Lei nº. 8.666/93, ser respeitado um prazo mínimo de 30 dias entre a publicação e a apresentação das propostas.

Na fase de habilitação, a Administração examina, por meio dos documentos exigidos no edital, se o concorrente apresenta condições de idoneidade para ter sua proposta apreciada.

A concorrência é obrigatória nos seguintes casos:

- Obras e serviços de engenharia de valor superior a um milhão e quinhentos mil reais (atualizado na forma do art. 120, com a redação dada pela Lei nº. 9.648/98);
- Compras e serviços que não sejam de engenharia, de valor superior a seiscentos e cinquenta mil reais;
- Compra e alienação de bens imóveis, qualquer que seja o seu valor, ressalvado o disposto no artigo 19, que admite concorrência ou leilão para a alienação de bens adquiridos em procedimentos judiciais ou mediante dação em pagamento (§ 3º do artigo 23, alterado pela Lei nº. 89.883/94);
- Concessões de direito real de uso (§ 3º do artigo 23);
- Licitações internacionais, com ressalva para a tomada de preço e para o convite, na hipótese do § 3º do artigo 23;

- Alienações de bens móveis de valor superior ao previsto no artigo 23, II, *b* (artigo 17, § 6º);
- Para registro de preços (artigo 15, § 3º, I).

2.3.2 Da Tomada de Preços

É a modalidade de licitação realizada entre interessados previamente cadastrados ou que preencham os requisitos para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação, conforme consta do art. 22, § 2º da Lei nº 8.666/93.

Semelhante ao que ocorre na concorrência, a publicidade deve ser observada na tomada de preços, todavia, com a diferença de que o artigo 21, § 2º, III, exige que a publicação se faça com quinze dias de antecedência apenas, salvo para os contratos sob o regime de empreitada integral ou para as licitações de melhor técnica ou técnica e preços, quando o prazo passa para quarenta e cinco dias.

O regime cadastral deve ser mantido pelos órgãos e entidades que realizem freqüentes licitações, devendo ser atualizados anualmente, conforme preconiza o art. 34 da Lei nº 8.666/93. É facultada a utilização de registros cadastrais de outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

2.3.3 Do Convite

O convite é modalidade de licitação na qual devem participar no mínimo, três interessados do ramo pertinente a seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados pela unidade administrativa, e da qual podem participar também aqueles que, não sendo convidados, estiverem cadastrados na correspondente especialidade e manifestarem seu interesse com

antecedência de vinte e quatro horas da apresentação das propostas, conforme artigo 22, § 3º.

O convite é a única modalidade de licitação em que a lei não exige publicação de edital, já que a convocação se faz por escrito, com antecedência de cinco dias úteis, por meio da chamada carta-convite. Todavia a Lei de Licitações permiti que participem da licitação outros interessados, desde que cadastrados, manifestem interesse com antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas.

2.3.4 Do Concurso

O concurso destina-se a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico com a instituição de prêmios ou a remuneração dos vencedores, conforme consta do art. 22, § 4º da Lei nº 8.666/93.

Embora a letra da lei aluda a quarenta e cinco dias, a Administração estará obrigada a adotar prazos ainda mais longos, se for o caso.

2.3.5 Do Leilão

O leilão destina-se à venda de bens móveis e semoventes inservíveis da Administração, ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis adquiridos em procedimentos judiciais ou de doação, a quem oferecer maior lance, desde que igual ou superior ao da avaliação, artigo 22, § 5º.

No leilão há a possibilidade de multiplicação de propostas por parte de um mesmo interessado, ou seja, formulando verbalmente suas propostas.

2.3.6 Do Pregão

Modalidade de licitação, instituída inicialmente no âmbito da União, pela Medida provisória nº 2.026/2000, e regulamentada pelo Decreto nº 3.555/2000, para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

A fase preparatória do *pregão* será iniciada pela autoridade competente que deverá definir os seguintes critérios:

- necessidade de contratação;
- objeto do certame;
- exigências de habilitação;
- critérios de aceitação das propostas;
- sanções por inadimplemento;
- cláusulas do contrato;
- prazos para fornecimento.

Os atos essenciais do *pregão*, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados no processo respectivo, com vistas à aferição de sua regularidade pelos agentes de controle da Administração Pública.

Caberá á autoridade competente designar, através de ato administrativo específico, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da Administração.

Os eventos imprevisíveis que surgirem no decorrer do pregão deverão ser solucionado de imediato pelo pregoeiro que é investido de poder de polícia para condução dos trabalhos, o que significa que ele dispõe de competência para regular a conduta de todas as pessoas presentes (JUSTEN FILHO, 2002).

O pregão poderá ser utilizado nas hipóteses em que seria cabível concorrência, tomada de preços ou convite. Não se trata de uma modalidade cuja existência exclua a possibilidade de adotar aquelas elencadas na Lei nº 8.666/93, mas se destina a substituir a escolha de tais modalidades, nos casos em que assim seja reputado adequado e conveniente pela Administração (RIBEIRO, 2006, p. 132).

O Decreto nº 5450/2005, regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns traz como regra em seu art. 4º, o pregão eletrônico:

Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

§ 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.”

2.4 Princípios Administrativos Aplicáveis às Licitações Públicas

A Lei nº 8.666/93 traz o seguinte conceito de licitação:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Tanto a Constituição Federal quanto a Lei nº 8.666/93 trazem em seu teor os princípios que deverão ser observados durante o processo de licitação.

Um dos primeiros princípios que deve ser observado é o princípio da legalidade, aplicável a toda atividade administrativa e não somente às licitações. Por esse princípio deve o agente público atentar para todas as etapas previstas na Lei para a escolha da proposta mais vantajosa ou dispensar a licitação, nos casos previstos no art. 24 da Lei nº 8.666/93, quando observada a ilegalidade do ato administrativo ou de algum procedimento licitatório, deverá o mesmo ser anulado.

De acordo com Hely Lopes Meirelles:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa 'pode fazer assim'; para o administrador público significa 'deve fazer assim'. (MEIRELLES, 2003, p. 86).

Segundo Furtado (2003), no âmbito da Administração Pública a legalidade deve ser entendida como a impossibilidade do agente público de praticar qualquer ato sem que haja expressa autorização legal, somente poderá fazer o que a lei autoriza, sob pena do ato ser considerado nulo.

Nesse sentido considera Meirelles (2000):

Ato nulo é o que nasce afetado de vício insanável por ausência ou defeito substancial em seus elementos constitutivos, ou no procedimento formativo. A nulidade pode ser explícita ou virtual. É explícita quando a lei comina expressamente, indicando os vícios que lhe dão origem; é virtual quando a invalidade decorre de infringência de princípios específicos do direito público, reconhecidos por interpretação das normas concernentes ao ato. Em qualquer destes casos, porém, o ato é ilegítimo ou ilegal e não produz qualquer efeito válido entre as partes, pela evidente razão de que não se pode adquirir direitos contra a lei. (MEIRELLES, 2000, p. 182).

No tocante aos procedimentos licitatórios, quando aplicado o princípio da legalidade, há vinculação da Administração e dos licitantes às regras estabelecidas. Observa-se, ainda, que a licitação é um procedimento

vinculado, tendo em vista que todas as suas fases e procedimentos são estabelecidos em lei.

O procedimento da isonomia ou da igualdade também previsto no art. 37, XXI da CF, assegura igualdade de condições entre todos os concorrentes. Aqui, Niebhuhr (2000) alerta para o fato de que isonomia não significa dar tratamento igual a todos, mas tratamento igual aos iguais.

O princípio da isonomia manifesta-se como termo referencial, orientando o agir que conduza à igualdade; e como norma, autoriza o Estado a determinadas condutas e confere poder aos particulares para exigí-las. *A priori*, prestigiando o aspecto negativo, todos os que estiverem em condições de igualdade tem o direito de, com igualdade, ser tratados. Este é um enunciado que comporta exceções. Portanto, com decalque no aspecto positivo, deve-se tratar desigualmente os desiguais. Isto quer permitir ao poder público estabelecer desigualdade jurídica, objetivando a igualdade de fato. Noutra ponta, o direito subjetivo a um tratamento desigual sofre acentuada ponderação, uma vez que igualdade não se decreta, pois nela influem uma série de condições que fogem da esfera judiciária, tais como oportunidade, dinheiro, talento e urgência. Assim, o particular só pode exigir (judicialmente) o tratamento diferenciado em situação extrema, quando, (...) aquilo que falta compromete a dignidade do homem, aproximando-se aos Direitos Humanos e Fundamentais. (NIEBHURHR, 2000, p. 141).

Alguns autores defendem o posicionamento de que a obtenção de vantagem não pode violar os direitos e garantias individuais. Todavia, Meirelles (2003), afirma que o estabelecimento de requisitos mínimos nos editais e convites, quando colocados para garantir a execução do contrato, a segurança e a perfeição do serviço, não estabelece ofensa ao princípio da isonomia ou da igualdade e sim garante o atendimento da necessidade da Administração atendendo o interesse público. Afirma, ainda, que ficando configurada a quebra do princípio da isonomia no procedimento licitatório, quer pelo favorecimento quer pela perseguição a licitante, o edital ou o julgamento ficarão passíveis de anulação.

O art. 3º, § 1º, I e II da Lei nº 8.666/93 veda, nas convocações, a existências de cláusulas ou condições, que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo das licitações e que estabeleçam preferências ou

distinções irrelevantes para o certame, veda inclusive o tratamento diferenciado entre empresas brasileiras e estrangeiras.

A Lei nº 8.666/93 admite a possibilidade de exceções ao princípio da isonomia apenas nos critérios de desempate, quando se considerará a nacionalidade de bens e serviços em geral.

Quanto ao princípio da economicidade Bugarin (2004), define como sendo a busca permanente dos agentes públicos pela melhor aplicação dos recursos públicos para alcance dos objetivos sociais.

Niebuhr (2000) informa que o princípio da economicidade não foi nominalmente citado pela Lei nº 8.666/93, contudo houve sua menção de forma indireta, quando afirma que a “licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a **selecionar a proposta mais vantajosa...**” (grifo no original). O art. 3º da Lei nº 8.666/93 enumera os princípios a que está sujeita a licitação pública e admite a possibilidade de inclusão de outros.

O princípio da publicidade está previsto no art. 37 da CF e tem como pressuposto a transparência dos atos da Administração Pública para controle social (MOTA, 2002). De acordo com este princípio, todas as fases das licitações públicas, exceto o conteúdo das propostas até sua abertura, devem ser públicas. Impõe, ainda, a divulgação das diversas fases da licitação, possibilitando a quem se interessar o acesso às licitações públicas e ao seu controle. O art. 3º, § 3º da Lei nº 8.666/93 assim prevê 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”.

Está previsto também na Lei nº 8.666/93 a publicação dos extratos dos editais das concorrências e das tomadas de preço, bem como a publicação dos contratos de aditamento. O art. 43, § 3º determina que é pública a abertura de envelopes com a habilitação e propostas dos licitantes.

O art. 109, § 1º faz referência expressa dos casos em que deverão ser publicados atos relacionados à licitação tais como habilitação, julgamento, anulação, revogação e rescisão contratual.

Consta do art. 34, § 1º a obrigatoriedade da ampla divulgação do registro cadastral e o chamamento, pela imprensa oficial e jornal diário, para a atualização e o ingresso de novos interessados.

Há ainda a obrigatoriedade da publicação mensal da relação das compras feitas pela Administração Pública.

Quanto à publicidade das licitações públicas Furtado (2000) afirma:

· Não se deve, no entanto, confundir a publicação com a publicidade. Esta não se deve confundir com a mera publicação de atos em órgão oficial (Diário Oficial). A publicidade, porém, não se resume a isso. Ela significa a possibilidade de o cidadão obter da Administração o acesso à informação. Ademais, a publicação é apenas uma das formas de dar divulgação a atos administrativos. (FURTADO, 2000, p. 46).

O princípio da publicidade possibilita um maior controle da sociedade, pois permite o acesso dos interessados ao certame e contribui para a verificação da regularidade dos atos praticados. Cita-se aqui, a título de exemplo, o Portal da Transparência criado em 2004 pelo Governo Federal, possibilitando ao cidadão o acompanhamento da execução financeira dos programas do Governo, inclusive as transferências repassadas aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

No art. 3º da Lei nº 8.666/93 tem-se mencionados os princípios da moralidade e da probidade administrativa, contudo, os doutrinadores utilizam esses dois princípios como sinônimos, não sendo dois, mas apenas um princípio.

O princípio da *moralidade* significa que o procedimento licitatório terá de desenrolar na conformidade de padrões éticos prezáveis, o que impõe, para a Administração e licitantes, um comportamento escorreito, liso, honesto, de parte a parte.

Especificamente para a Administração, tal princípio está reiterado na referência ao princípio da *probidade administrativa*. Sublinha-se aí que o certame haverá de ser por ela conduzido em estrita obediência a pautas de moralidade, no que se inclui, evidentemente, não só a correção defensiva dos interesses de quem a promove, mas também as exigências de lealdade e boa fé no trato com os licitantes. (BANDEIRA DE MELLO, 2000, p. 463).

Dessa forma, as licitações públicas devem ser conduzidas de maneira lícita, sem afrontar a moral, a ética, costumes e regras da boa administração.

Na licitação, a conduta moralmente reprovável acarreta a nulidade do ato ou do procedimento. Existindo imoralidade, afasta-se a aparência de cumprimento à lei ou ao ato convocatório. A conduta do administrador público deve atentar para o disposto na regra legal e nas condições do ato convocatório. Isso é necessário, mas não suficiente, para a validade dos atos. (JUSTEN FILHO, 2000, p. 71).

Tem-se então, nos casos de afronta a moralidade a possibilidade de anulação do ato administrativo. Esses princípios aplicam-se tanto à conduta dos gestores públicos quanto à dos licitantes.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório é derivado do princípio da legalidade. Refere-se à obrigação que tanto a Administração quanto os licitantes têm de observar e seguir as normas e condições estabelecidas no ato convocatório. Este princípio está previsto na Lei nº 8.666/93 nos artigos 3º e 41 que dispõem: “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

O edital vincula aos seus termos tanto o licitante quanto a Administração Pública, sendo impositivo a todos os interessados na licitação (MEIRELLES, 2003).

Alguns autores alertam para o fato de que o edital não é imutável e, em casos de ilegalidade ou incorreções deverá ser retificado, todavia, quando as alterações afetarem o conteúdo das propostas, será obrigatória a divulgação de

novo instrumento convocatório e a reabertura de prazo para apresentação de novas propostas, conforme consta do art. 21, § 4º da Lei nº 8.666/93.

Assim, estabelecidas as regras do certame, tornam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento. Se no decorrer da licitação a Administração verificar sua inviabilidade, deverá invalidá-la e reabri-la em novos moldes, mas, enquanto vigente o edital ou convite, não poderá desviar-se de suas prescrições, quer quanto à tramitação, quer quanto ao julgamento.

Por outro lado, revelando-se falho ou inadequado aos propósitos da Administração, o edital ou convite poderá ser corrigido a tempo através do aditamento ou expedição de um novo, sempre com republicação e reabertura do prazo, desde que a alteração afete a elaboração de propostas (MEIRELLES, 2003, p. 266).

Dessa forma, agressões a este princípio acabam por gerar ofensas a outros princípios tais como isonomia, legalidade, publicidade e do julgamento objetivo com base nos critérios constantes do instrumento convocatório.

Outro princípio que deve ser observado nas licitações públicas é o princípio do julgamento objetivo, no qual o julgamento das propostas deve estar atrelado aos critérios objetivos previstos no ato convocatório. Fica inviabilizado o julgamento com bases em critérios subjetivos ou contrários aos previstos no ato convocatório, ainda que em favor da Administração Pública.

O princípio do julgamento objetivo está definido na Lei nº 8.666/93:

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º. É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.

(...)

Art. 45. 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.

De acordo com Furtado (2003), julgamento objetivo refere-se ao fato de “além dos critérios serem objetivos, eles devem estar previamente definidos no edital”.

Para Justem Filho a objetividade pode ser entendida como:

Em termos amplos, a objetividade significa imparcialidade mais finalidade. O julgamento objetivo exclui a parcialidade (tomada de posição segundo o ponto de vista de uma parte). Mas isso é insuficiente. Além da imparcialidade, o julgamento tem de ser formulado à luz do interesse público. O interesse público não autoriza, contudo, ignorarem-se as disposições norteadoras do ato convocatório e da Lei. Não se admite que, a pretexto de selecionar a melhor proposta, sejam amesquinhas as garantias e os interesses dos licitantes e ignorado o disposto no ato convocatório. (JUSTEN FILHO, 2002, p. 448).

Para Bandeira de Mello o julgamento objetivo só é possível nos certames decididos exclusivamente com base no preço, pois “Quando entram em causa qualidade, técnica, rendimento – muitas vezes *indispensáveis para aferição das propostas* – nem sempre será possível atingir-se o ideal da objetividade extrema...”.

Outro princípio de suma importância aplicável às licitações públicas é o princípio da impessoalidade. Por este princípio os atos administrativos são imputáveis não ao agente que os pratica, mas ao ente público.

Para Meirelles (2003), o princípio da impessoalidade e o princípio da finalidade se confundem, tendo em vista que o seu descumprimento acarreta desvio de finalidade, configurando então, abuso de poder.

Bandeira de Mello conceitua o princípio da impessoalidade da seguinte forma:

Nele se traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas. Nem favoritismo, nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é

senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. (BANDEIRA DE MELLO, 2000, p. 84).

Esse posicionamento de Bandeira de Mello não é unanimidade entre os autores. Alguns defendem que o princípio da impessoalidade é um subconjunto do princípio da isonomia. Há, ainda, aqueles que afirmam que o princípio da impessoalidade, da isonomia e do julgamento objetivo estão intimamente ligados.

Já o princípio da razoabilidade também conhecido por princípio da proporcionalidade tem por objetivo minimizar o nível de discricionariedade da Administração Pública, evitando o excesso.

De acordo com Moreira Neto (1989):

A razoabilidade, agindo como um limite à discricção na avaliação dos motivos, exige que sejam adequáveis, compatíveis e proporcionais, de modo a que o ato tenha a sua finalidade pública específica; agindo também como um limite à discricção na escolha do objeto, exige que ele se conforme fielmente à finalidade e contribua eficientemente para que ela seja atingida (MOREIRA NETO 1989 apud DI PIETRO, 2001, p. 81).

Para Meirelles (2003) o princípio da razoabilidade é a exigência de proporcionalidade entre os meios e os fins; proibindo-se, assim, os excessos de modo a se evitar afrontas aos direitos fundamentais como impor restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública.

Para Niebuhr o princípio da razoabilidade é o princípio norteador de toda a concretização normativa, sendo que nas licitações públicas, é esse princípio que, por meio da ponderação, resolve a aplicabilidade de todos os demais princípios.

Deve a Administração Pública, por força do princípio da motivação, justificar seus atos quanto aos fundamentos de direito e de fato. Para furtado:

Afirmar que o administrador deve motivar seus atos significa, em primeiro lugar, que deverá indicar os fundamentos de direito que legitimam sua atuação. Deve ainda fazer a correlação lógica entre os eventos, os fatos que justificam a prática de determinado ato e a solução por ele adotada.

A motivação deverá conter assim a indicação:

- dos motivos que o levaram a praticar o ato;
- da finalidade que se busca com a prática do ato; e
- da fundamentação legal. (FURTADO, 2001, p. 43).

Sendo assim, nas licitações públicas, todos os atos devem ser motivados, informando-se as razões que levaram à abertura do processo licitatório, a especificação do objeto, a análise dos recursos administrativos, a adjudicação. A motivação além de proporcionar segurança ao administrador público, também facilita os trabalhos de controle.

A Lei nº 8.666/93 especifica a necessidade da motivação inclusive para os casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação:

Art. 26. As dispensas previstas nos incisos III a XV do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do § 2º do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados dentro de 3 (três) dias à autoridade superior para ratificação e publicação na imprensa oficial no prazo de 5 (cinco) dias, como condição de eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço;
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Aqui fica ressaltada a necessidade da motivação para aquisições não licitadas, incluindo nas justificativas as razões da contratação, a escolha do fornecedor e o preço contratado.

O interesse da coletividade se sobrepõe ao interesse do particular, o agente público não pode dispor do interesse público, daí surgiu o princípio da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

De acordo com Furtado:

Como exemplos dessa supremacia, podemos citar, no caso dos contratos administrativos, a possibilidade de a Administração, unilateralmente, rescindir o contrato, alterar as cláusulas contratuais, fiscalizar e aplicar multa aos contratados. Vê-se que a celebração do contrato somente se materializa com o consentimento da pessoa a ser contratada. Contudo, uma vez celebrada a avença, a Administração contratante assume posição de supremacia em face do particular. Isso não significa que a Administração terá ampla e irrestrita liberdade de alterar ou modificar o contrato. As alterações unilaterais a serem realizadas pela Administração nos contratos deverão sempre obedecer aos limites definidos na Lei das Licitações. (FURTADO, 2001, p. 36).

A supremacia do interesse público tem como limite a lei. O administrador público, nessa qualidade, atua não em interesse próprio, mas de toda a coletividade, pois do contrário verifica-se o desvio de finalidade e o ato será nulo.

Outro princípio aplicável às licitações públicas é o princípio da adjudicação compulsória, ou seja, uma vez concluído o processo licitatório, não pode a Administração Pública adjudicar seu objeto a outro que não seja o vencedor do certame. Proibi ainda, que se abra nova licitação enquanto ainda houver adjudicação válida par ao mesmo objeto. Contudo, não obriga a imediata contratação o licitante vencedor.

Para Di Pietro:

Em verdade, a expressão *adjudicação compulsória* é equívoca, porque pode dar a idéia de que, uma vez concluído o julgamento, a Administração está obrigada a adjudicar; isto não ocorre, porque a revogação motivada pode ocorrer em qualquer fase da licitação. Tem-se que entender o princípio no sentido de que, se a Administração levar o procedimento a seu termo, a adjudicação só pode ser feita ao vencedor; não há um direito subjetivo à adjudicação quando a Administração opta pela revogação do procedimento. (DI PIETRO, 2001, p. 301).

O art. 50 da Lei nº 8.666/93 proíbe que a Administração celebre contrato preterindo a ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade do ato. Contudo, em caso de desistência do vencedor há a possibilidade de chamamento dos demais licitantes, de acordo com a sua ordem de classificação, conforme previsto no art. 64, § 2º da Lei nº 8.666/93.

3. ESTUDOS DE CASOS

O objeto de estudo, do presente trabalho, é responder ao seguinte questionamento:

Na execução dos contratos de terceirização no âmbito da Administração Pública estão sendo observados os requisitos da Lei nº 8666/93?

Inicialmente foi verificada a desobediência a vários princípios tanto constitucionais quanto os listados pela Lei nº 8.666/93, em especial o da isonomia, conforme se verifica do processo nº 002.086/2004/TCU, que trata de representação formulada por parlamentar contra indícios de irregularidades em licitação de concessão para explorar rodovia federal mediante cobrança de pedágio.

Aqui a irregularidade constatada foi a desobediência ao princípio da igualdade entre os licitantes e da publicidade dos atos, configurada na alteração das normas de pré-qualificação do edital, o qual permitia o ingresso de terceiros interessados, sem que fosse dado conhecimento a todos os participantes da licitação.

Nesse caso, foi proferido o acórdão 182/2001/TCU-Plenário, que aplicou ao responsável, ex Diretor Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, responsável pela concessão, multa prevista no inciso III, do art. 58 da Lei 8.443/92.

O TC 017.206/1996-0 aponta ofensas ao princípio da economicidade, quando ficou constatada após auditoria do TCU, no setor de convênios e Contratos do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro. O TCU por intermédio do acórdão 136/2000-2ª Câmara, julgou pela irregularidade da licitação, por empreitada global, incluía a prestação de serviços e o fornecimento de equipamentos. A não adjudicação

por itens restringiu a participação de licitantes e revelou-se anti-econômica. Tendo sido aplicada aos responsáveis a pena de multa individual, prevista no art. 58, III da Lei nº 8.443/92.

O TC 013.820/2000-4 – TCU apontou irregularidades na licitação realizada pelo Conselho Regional dos Representantes Comerciais do Rio Grande do Sul, tendo sido denunciado a existência de duas datas distintas no edital para apresentação das propostas, a realização de uma fase de apreciação cadastral, posterior à apresentação das propostas de preços, fase não prevista no edital, tampouco na Lei nº 8.666/93, bem como, a inobservância quanto ao número de propostas válidas em licitação na modalidade convite e ainda, critério de desempate das propostas conflitante com o critério legal, no caso o sorteio.

Nesse caso o gestor utilizou procedimento diverso do especificado em lei, caracterizando assim, ofensa ao princípio da legalidade, que prevê que o administrador público, somente pode fazer o que a lei permite.

Assim o TCU proferiu o Acórdão nº 284/2003-Plenário, aplicando aos responsáveis a multa prevista no art. 58, III, da Lei nº 8.443/92.

O TC 004.440/2001-4 trata do Levantamento de Auditoria realizada na Secretaria de Infra-Estrutura de Estado de Alagoas, onde se constatou sub-rogação de parte de contrato de obras e serviços de complementação e melhoria dos recursos hídricos de regiões do Estado.

O TCU entendeu que com essa sub-rogação ter-se-ia nova contratação direta, sem que esta hipótese esteja prevista na Lei nº 8.666/93. A partir desse fato, o TCU passou a considerar todos os casos de sub-rogação ilegais, tendo em visto o princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público.

O Tribunal Superior do Trabalho, também se posicionou em relação aos contratos de terceirização de serviços e editou a Resolução nº 96/2000, com o seguinte teor:

RESOLUÇÃO Nº 96/2000

CERTIFICO E DOU FÉ que o Egrégio Pleno do Tribunal Superior do Trabalho, em Sessão Extraordinária hoje realizada, decidiu, por unanimidade, alterar o item Iv do Enunciado 331 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, que passará a vigorar com a redação a seguir transcrita:

“Enunciado nº 331

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE.

IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº. 8.666/93).”

O Acórdão nº 2085/2005/TCU – Plenário, trata da fiscalização e acompanhamento de contratos pela Caixa Econômica Federal:

(...)

9.4. Recomendar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 250, III, do RI/TCU, que:

(...)

9.4.5. acompanhe rigorosamente o cumprimento, pelos fornecedores de serviços, de todas as suas obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias relacionadas ao respectivo contrato de terceirização, exigindo cópia dos documentos comprobatórios da quitação dessas obrigações, com o intuito de se resguardar de eventuais condenações judiciais por responsabilização subsidiária;

(...)

O Governo Federal editou em maio de 2008 a Instrução Normativa nº 02, cujo objetivo é o de adequar as contratações de serviços terceirizados de acordo com as decisões recentes dos órgãos de controle e fiscalização. Esta norma estabelece padrões de qualidade mais rigorosos, bem como uma maior facilidade para o acompanhamento do contrato, orientando detalhadamente como deve ser a construção e operacionalização de todo o processo de contratação. Limita, ainda, a contratação da prestação para serviços

considerados auxiliares necessários à Administração Pública no desempenho de suas atribuições. As regras dessa norma também se aplicam aos serviços caracterizados por produtos específicos prestados em prazos determinados.

Dentre as principais inovações da IN nº 02/08, tem-se que:

- os serviços devem ser mensurados por resultados e não devem ser caracterizados como fornecimento de mão-de-obra;

- serviços distintos devem ser licitados separadamente, com a celebração de contratos independentes;

- Só é possível agrupar serviços distintos em lotes (empitada de preço global) quando houver necessidade de inter-relação entre os serviços contratados, gerenciamento centralizado ou implicar vantagem para a Administração, justificadamente;

- Torna obrigatória a segregação das funções de executor e fiscalizador;

- Traz princípios e vedações para a contratação de terceirização;

- Traz regras sobre a contratação de cooperativas ou organizações sociais;

- Regulamenta a pré-contratação (planejamento e construção do Projeto Básico e do Edital), a licitação (julgamento das propostas) e a pós-contratação (repactuação, fiscalização e transição contratual);

- Regulamenta o Acordo de Níveis de Serviços, como forma de verificação dos resultados para o pagamento;

- Traz critérios para a verificação da exequibilidade das propostas de preços;

- Apresenta novas produtividades de referência para o serviço de limpeza e conservação (600 m² - área interna e 1200 m² - área externa);

- Traz orientações para a fiscalização contratual.

Diante do exposto, constata-se que as contratações em desacordo às normas legais podem gerar para a Administração Pública a obrigatoriedade de satisfazer encargos adicionais, e ainda, mesmo que a contratação seja feita de acordo com as normas legais, caso haja eventual inadimplemento de qualquer encargo trabalhista atribuído à prestadora dos serviços poderá redundar em responsabilidade subsidiária da contratante, no caso a Administração Pública (MANCINI, 2007, p. 89).

4. CONCLUSÕES

As licitações e os contratos na Administração Pública estão fundamentados na Lei nº 8.666/93 e em suas alterações posteriores. Seus mandamentos são aplicáveis a todos os órgãos da Administração Pública direta e indireta de todos os entes da federação, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Fica então, a licitação, como condição prévia para a celebração de contrato de prestação de serviços no âmbito da Administração Pública. As exceções a esta regra são somente aquelas previstas expressamente em lei, ou seja, os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação.

A inexigibilidade de licitação não admite interpretação abusiva, somente pode ser invocada nos casos em que se evidencie a real impossibilidade de haver competição. Não é admissível se recorrer à inexigibilidade para camuflar mera preferência discricionária do gestor público. No intuito de se evitar abusos, o legislador estabeleceu exigências processuais tanto para a inexigibilidade quanto para a dispensa de licitação, conforme consta da Lei de Licitações e Contratos.

Para todos os outros casos há que se recorrer a licitação, adotando-se a modalidade específica para cada caso, conforme consta da legislação em vigor.

Diante de todo o exposto ao longo do trabalho e nos casos apontados no capítulo 3, pode-se inferir que a Administração Pública em diversos processos licitatórios não cumpriu os mandamentos da Lei nº 8.666/93, o que ensejou a aplicação de sanções a quem lhes deu causa.

A fim de evitar que tais práticas continuem a permear os processos de licitações e contratações no serviço público, necessário se faz a adoção de algumas medidas, a saber: melhor qualificação dos agentes envolvidos nesses

processos; indicação de representante especialmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, nos termos previstos pelo art. 67 da Lei nº 8.666/93; aplicação das sanções cabíveis, quando detectada a inexecução parcial ou total do contrato; e adequação da legislação em vigor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONELLI, Claudia Elena; IAZZETTA, Rodnei. *A Gestão legal de Contratos Administrativos*. Disponível em: http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=3 na Internet: . Acesso em 02 abr. 2008.

BUGARIN, Paulo Soares. *O princípio da constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Forum, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 2007.

_____. *Instrução Normativa 02, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não*. Disponível em http://www.servidor.gov.br/noticias/noticias08/arq_down/080519_IN_4.pdf Acesso em 21 mai 2008.

_____. *Lei de Licitações e contratos administrativos*. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com alterações posteriores. Paraná: ZNT Editora, 2007.

_____. *Lei do Pregão*. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Brasília: Senado, 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. *TC 002.086/2004*. Representação. Acórdão 182/2001-Plenário. Brasília: TCU, 2001.

_____. *TC 017.026/1996-0*. Auditoria. Acórdão 136/2000-2ª Câmara. Brasília: TCU, 2000.

_____. *TC 004.440/2001-4*. Levantamento de auditoria. Decisão 420/2002-Plenário. Brasília: TCU, 2002.

_____.
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos: teoria, prática e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2003.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2000.

JÚNIOR, José Cretella. *Curso de direito administrativo*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 2 ed. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 7 ed. São Paulo: Dialética, 2000.

MANCINI, Estela F. *Terceirização no âmbito da administração pública*. Brasília: UnB, 2007.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 8 ed. rev. Atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiro Editores, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral, parte especial*. 8. ed. rev. , atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos*. 9 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

_____. *Curso prático de direito administrativo*. Belo Horizonte: Dey Rey, 1999.

MUKAI, Toshio. *Direito administrativo sistematizado*. Saraiva: 1999.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Princípio da Isonomia na Licitação Pública*. Florianópolis: Obra Jurídica, 2000.

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

RIBEIRO, Daniel Mendes. *Licitações públicas: questões legais*. Porto Alegre: Pampas, 2006.