

Briefing Técnico: Perspectivas e Boas Práticas em Compras Públicas Complexas (Casos TCE-PR)

Sumário Executivo

Este documento sintetiza as principais diretrizes, jurisprudências e recomendações técnicas extraídas da análise de casos práticos e orientações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) e do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre contratações públicas complexas. O foco central recai sobre a necessidade de um planejamento robusto (ETP e TR), a integração precoce do suporte jurídico, a mitigação de riscos em serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra e a aplicação de critérios objetivos em credenciamentos. Destaca-se a transição para modelos de medição por resultado (IMR) e a importância da fidedignidade nas pesquisas de preços para evitar sobrepreço e superfaturamento.

1. Planejamento e Integração Jurídica

A eficácia do processo licitatório depende diretamente da qualidade da fase interna. A análise aponta que a participação do setor jurídico não deve ser restrita à mera revisão de minutas finais.

- **Atuação Preventiva do Jurídico:** O consultivo jurídico deve participar desde a fase de planejamento (ETP). Isso evita o "vai e vem" processual e mitiga riscos antes que o edital seja publicado. Questões polêmicas, como cláusulas de atestado de capacidade técnica ou especificações restritivas, devem ser validadas juridicamente de forma precoce.
- **Validade da Pesquisa de Preços:** Pesquisas realizadas com fornecedores têm validade de **seis meses**, retroativos à data de publicação do edital. A demora no trâmite interno pode causar a caducidade dos preços, exigindo o retorno do processo e retrabalho.
- **Mapeamento de Processos por Objeto:** Recomenda-se mapear o tempo médio de tramitação por tipo de objeto (obras, TI, terceirização), permitindo previsibilidade e evitando contratações emergenciais.

2. Terceirização e Serviços com Dedicação Exclusiva de Mão de Obra (DEMO)

A contratação de serviços contínuos de mão de obra exige controles rigorosos para mitigar riscos trabalhistas e garantir a eficiência.

2.1. Modelos de Controle de Encargos Trabalhistas

O documento analisa três formas de gerenciar verbas rescisórias e encargos: | Modelo | Funcionamento | Observações do TCE/TCU || ----- | ----- | ----- || **Conta Vinculada** | Depósito mensal de provisões em conta bloqueada (férias, 13º). | Controle caro e burocrático; exige gestão bancária complexa. || **Fato Gerador** | Pagamento das verbas apenas quando o evento ocorre (ex: gozo de férias). | Preferido pelo TCE-PR; reduz riscos sem depender de burocracia bancária. || **Retenção de Pagamento** | Condicionamento da fatura à prova de pagamento de salários e encargos. | Prática básica e necessária para mitigação imediata de risco. |

2.2. Precificação e Planilha de Custos

- **Fidelidade à Execução:** A planilha de custos deve ser o espelho do contrato (Acórdão 3197/2016). Valores de salários e benefícios (VA/VR) na planilha devem corresponder exatamente aos holerites.
- **Inadequação do Registro de Preços (SRP):** O SRP não é recomendado para serviços DEMO (limpeza, vigilância). A incerteza do quantitativo eleva a Taxa de Administração e dificulta a planilha de custos e encargos sociais.
- **Instrumento de Medição de Resultado (IMR):** Mesmo em contratos por "posto de serviço", deve-se aplicar o IMR para avaliar a qualidade. Falhas na prestação (ex: falta de insumos, limpeza inadequada) devem gerar glosas qualitativas, independentemente da presença física do funcionário.

3. Credenciamento: Critérios e Desafios

O credenciamento é uma ferramenta poderosa para mercados fluidos ou quando a administração deseja contratar todos os interessados que atendam aos requisitos.

- **Distribuição de Demanda:** É imperativo haver critérios objetivos de convocação para garantir a impessoalidade. Pode ser por escolha do usuário, sorteio ou ordem de credenciamento.
- **Rankeamento e Qualidade:** O Banco do Brasil e o TCU validam o uso de pontuação técnica (ranking) para distribuir demanda com base na performance histórica dos credenciados.
- **Atualização de Tabelas:** Há uma complexidade jurídica no reajuste de tabelas de credenciamento vs. contratos individuais. Recomenda-se que o reajuste contratual seja limitado aos valores vigentes na tabela da administração para manter a isonomia.
- **Serviços Médicos:** O TCE-PR admite o credenciamento de médicos de forma complementar, desde que devidamente motivado e não utilizado para substituir cargos vagos do quadro permanente de forma irregular.

4. Análise de Objetos Específicos

4.1. Aquisição de Pneus

A jurisprudência do TCE-PR (Acórdão 1045/2015 e 1317/2023) consolidou o que pode ser exigido. É possível restringir marcas ("pré-qualificação") se houver estudo técnico robusto provando que certas marcas (evitando as chamadas "xingling") oferecem melhor custo-benefício, durabilidade e segurança para a frota.

4.2. Tecnologia da Informação (TI)

O risco central é a **dependência tecnológica**. No ETP, deve-se prever a entrega do código-fonte ou mecanismos de migração de dados para evitar o aprisionamento tecnológico junto ao fornecedor. Provas de Conceito (PoC) são fundamentais para validar backups e funcionalidade antes da contratação definitiva.

4.3. Medicamentos e Merenda

- **Medicamentos:** A pesquisa deve observar o Banco de Preços em Saúde (BPS) e considerar a média ponderada, apesar de conflitos interpretativos com o uso da mediana.

- **Agricultura Familiar (PNAE):** Segue legislação federal específica e chamadas públicas próprias, não se confundindo com o credenciamento comum da Lei 14.133/21.

5. Ferramentas de Apoio e Metodologia

A administração deve utilizar ferramentas estatísticas e bases de dados para garantir a economicidade:

- **Saneamento de Preços em Excel:** Recomenda-se o uso do **Coeficiente de Variação (CV)**. Se o CV for superior a 25%, a amostra de preços está distorcida e exige saneamento para remover outliers (preços excessivamente altos ou baixos).
- **Fontes de Consulta:**
- **PNCP:** Portal Nacional de Contratações Públicas.
- **Painel de Preços (Governo Federal):** Para balizamento de compras.
- **Minutas da AGU:** Referência para padronização de editais e termos de referência.
- **Consórcios Públicos:** Exemplos como o "Sim Catarina" mostram a eficiência das compras compartilhadas para reduzir custos operacionais e ganhar escala.

6. Conclusões e Recomendações

1. **Priorizar o Fato Gerador:** Adotar o modelo de pagamento por fato gerador em substituição à conta vinculada para reduzir a carga burocrática de fiscalização.
2. **Exigir ETPs Densos:** O Estudo Técnico Preliminar não deve ser formalismo, mas uma análise real de mercado, incluindo gráficos de histórico de consumo e análise de soluções alternativas.
3. **Fiscalização Ativa:** O fiscal do contrato deve ter suporte jurídico para aplicar notificações e sanções. A retenção de pagamento em caso de inadimplência trabalhista é medida de autotutela recomendada.
4. **Uso de IMR:** Implementar índices de medição de resultado em todos os contratos de prestação de serviço para focar na entrega de valor e não apenas na disponibilidade horária.