

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

As melhores práticas de licitação de serviços de alimentação privada nas Instituições de ensino superior: pesquisa, comparação e proposições para a UFRRJ

Seropédica

2015

As melhores práticas de licitação de serviços de alimentação privada nas Instituições de ensino superior: pesquisa, comparação e proposições para a UFRRJ.

Biancca Scarpeline de Castro

Marcos Ferreira.

Blenda Lorrany Vieira Moura

Seropédica

2015

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	4
2. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO VIGENTE.....	5
2.1. A Lei 8.666/93.....	5
2.2 Modalidade adequada à concessão de espaço público	6
2.3. A Lei 10.520/02.....	8
2.4. O Papel do projeto básico.....	9
2.5. Dos documentos exigidos do concorrente.....	11
2.6. Tipos de licitação e aluguel dos espaços	13
2.7. Julgamento das propostas e contratos.....	15
3. ANÁLISES E COMPARAÇÕES ENTRE EDITAIS	17
3.1. Modalidade e tipo de licitação.....	18
3.2. A Taxa de Concessão, Energia e Água.....	21
3.3. Estrutura local.....	24
3.4. Veto à participação de inadimplentes	25
3.5. Exigibilidades e projeto básico.....	26
3.6. Uniformização dos funcionários.....	28
3.7. Equipe Técnica de Segurança Alimentar, Comissão Fiscalizadora e Normas de Segurança Alimentar	29
3.8. Preço sobre o produto ofertado.....	30
3.9. Vigência contratual, seguro sobre objeto licitado e Casos de inadimplência.....	31
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	35

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa foi elaborada com o intuito de assessorar a Pró-reitoria de Assuntos Financeiros (PROAF) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) na melhoria na prestação dos serviços alimentícios na sede desta universidade, com a promoção da segurança alimentar, maior adequação à demanda dos usuários e melhoria do processo licitatório. Ela faz parte do projeto denominado “Alimentação no campus da UFRRJ/Seropédica: Discutindo a regulação para concessão de serviços de alimentação comercial na UFRRJ”, que foi idealizado como quatro subprojetos relacionados:

O primeiro refere-se à precificação do metro quadrado dos espaços cedidos para a instalação de estabelecimentos que comercializam alimentos; o segundo visa o acompanhamento dos preços comercializados pelas cantinas, quiosques e trailers; o terceiro realiza a análise dos preços praticados no micromercado local; e o quarto refere-se às melhores práticas de licitação para a concessão de espaços para a prestação de serviços de alimentação.

O presente relatório é o subprojeto quatro, que tem como título “As melhores práticas de licitação de serviços de alimentação privada nas Instituições de ensino superior: pesquisa, comparação e proposições para a UFRRJ”. Seu objetivo é identificar as melhores práticas licitatórias para os editais de concessão de espaço para prestação de serviços alimentícios na UFRRJ. Assim, esse estudo analisará os fundamentos da lei 8.666/93 e da lei 10.520/02, editais de instituições públicas de natureza semelhante à UFRRJ e editais da própria universidade, estabelecendo comparações a fim de identificar as práticas que possam gerar um equilíbrio entre os interesses da licitante, do concorrente/ contratado e toda a comunidade acadêmica.

Para a construção deste relatório foram realizadas pesquisas bibliográficas sobre compras públicas, prestação de serviços de alimentação e concessões de espaço. Foram também processadas análises de documentos, em especial, o exame da lei de licitações, com interpretação dos seus principais tópicos. Em adição, durante os anos de 2014 e 2015, foram realizadas entrevistas com atores fundamentais à execução das licitações na UFRRJ, tais como o coordenador da área de contratos, importações, convênios, Jorge Longaretti de

Queiroz¹, a responsável pelo setor de Cantinas, Shirlene Consuelo Alves Barbosa² e o procurador da UFRRJ, Dr. Paulino Farias Alves Júnior³.

Além disso, foram analisados 13 (treze) editais de concessão de espaço para a prestação de serviços de alimentação, realizados entre os anos de 2009 e 2014, de 09 (nove) instituições públicas: 08 (oito) universidades - sendo 06 (seis) do estado de Minas Gerais e 02 (duas) do Rio de Janeiro – e 01 (uma) Empresa pública (a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA-Agroecologia, unidade de Seropédica/RJ). Os editais analisados foram: nº 002/2012 e 001/2012 (UFJF/MG); nº 001/2009 e 002/2010 (UFOP/MG); nº 003/2013 (UFSJ/MG); nº 002/2013 (UFV/MG); nº 001/2012 (UFTM/MG); nº 004/2014, 006/2014 e 007/2014 (UFF/RJ); nº 004/2014 e 002/2014 (UFRRJ); e nº 029/2014 (EMBRAPA-Agroecologia/RJ). Após sua análise, os editais foram comparados através de um formulário elaborado para tal propósito (ver Anexo I), tendo como base a Lei 8.666/93.

Por fim, foram apontadas sugestões para a melhoria do processo de concessão de espaços para a prestação de serviços alimentícios na UFRRJ. Como principal resultado apontamos que a Universidade deve definir se seu objetivo é obter o maior valor pela concessão do espaço público ou se prefere privilegiar o preço dos alimentos ao consumidor final. De qualquer forma, é possível estabelecer critérios claros relacionados à qualidade dos alimentos⁴ na seleção de concorrentes e é fundamental a indicação de um fiscal e um gestor dos contratos, com capacidade de aplicar multas ou mesmo rescindir acordos não cumpridos.

2. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

2.1. A Lei 8.666/93

A prática licitatória nos órgãos da Administração Pública brasileira direta e indireta é obrigatória e existem leis que delineiam as formas corretas de conduzi-la. Todavia, observa-se

¹ Entrevista realizada por Biancca S. de Castro e Blenda L. V. Moura, no dia 12/11/2014, a partir de um roteiro semiestruturado.

² Entrevista realizada por Biancca S. de Castro e Blenda L. V. Moura, no dia 10/12/2014, a partir de um roteiro semiestruturado.

³ Entrevista realizada por Marcos Ferreira e Blenda L. V. Moura, no dia 24/03/2015, a partir de um roteiro semiestruturado.

⁴ Observar os seguintes regulamentos técnicos emitidos pela ANVISA: RDC Nº 275, DE 21 DE OUTUBRO DE 2002; RDC Nº 216, DE 15 DE SETEMBRO DE 2004; RDC Nº 52, DE 29 DE SETEMBRO DE 2014

uma necessidade de aperfeiçoamento dos processos licitatórios de modo que atendam da melhor forma os interesses de todos os envolvidos.

A Lei 8.666 de junho de 1993 é a lei federal que define os processos de licitação e deve ser adotada pela União, Estados e Municípios, conforme regulamentado no art. 37, inciso XXI da CF/88.

A licitação é o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública adquire bens, obras e serviços. Essa ferramenta administrativa foi criada com o objetivo de garantir a isonomia⁵, adoção da proposta que atenda melhor aos objetivos almejados pelo órgão da Administração Pública e a promoção do desenvolvimento sustentável⁶ (caput do art. 3º).

A licitação passou a fazer parte da administração pública brasileira em 1862, com o Decreto nº 2.926, e desde então, vem representando um avanço nas ações governamentais, pois visa a promoção de princípios da Administração Pública como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal/88.

Mesmo a Lei 8.666/93 sendo a principal referência para o procedimento licitatório, é possível identificar outras leis que trazem orientações para este ato, como a Lei 10.520/02, que institui a modalidade pregão; o Decreto nº 5.450/05, que regulamenta o pregão eletrônico; a Lei Complementar 123/06, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; a Lei 12.462/11, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; e o Decreto nº 7.892/13, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços.

2.2 Modalidade adequada à concessão de espaço público

Estão previstas na Lei 8.666/93 cinco modalidades de licitações:

I- Concorrência: permite a participação de qualquer interessado desde que esteja apto à participação.

⁵ Princípio, garantido pela Constituição, de acordo com o qual todos os indivíduos são iguais diante da lei, sem que haja distinção e/ou diferenciação entre eles (dicionário online de português). Princípio de igualdade previsto no art. 5º, "caput", da CF/88.

⁶ Objetivando incentivar o fortalecimento da indústria nacional e o fomento ao setor de serviços, foi adicionada à lei de licitações através da Lei 12.349/10 a promoção do desenvolvimento sustentável. Este tonifica o seguinte parágrafo: "Nos processos de licitação previstos no caput, poderá ser estabelecido margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras." (§5º do art. 3º da Lei 8.666/93).

II- Tomada de preços: permite a participação de pessoas físicas ou jurídicas devidamente cadastradas e que atendam às condições estabelecidas no edital.

III- Convite: ocorre entre interessados cadastrados ou não do ramo pertinente ao seu objeto, convidados pela unidade administrativa. Estendendo ainda aos demais contratados na correspondente especialidade.

IV- Concurso: permite a participação de qualquer interessado para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante instituição de prêmio ou remuneração aos vencedores.

V- Leilão: estando qualquer interessado apto à participar, ele objetiva a venda de móveis inservíveis à administração ou produtos legalmente apreendidos ou penhorados além da alienação de bens imóveis.

Há também a modalidade de pregão, que foi criada pela Lei n. 9.742/97 para ser utilizada pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e foi posteriormente ampliada para ser utilizada pelas demais agências reguladoras, por força do art. 37 da Lei n. 9.986/00, e por fim por toda a Administração Pública, por meio da Lei 10.520/02.

Nesta modalidade, analisam-se os documentos de habilitação apenas do melhor classificado após o encerramento da fase de lances. Admite-se recurso somente ao final do procedimento, cabendo ao recorrente manifestar essa intenção e os motivos para tal.

De acordo com o § 1º do art. 1º da Lei n. 10.520/02 esta modalidade independe do valor do objeto a ser licitado, mas este deverá, obrigatoriamente, caracterizar-se como bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado.

A Lei 8.666/93, em seu art. 23, § 3º, aponta a concorrência como uma das modalidades cabíveis para a concessão de espaço, contudo, acredita-se que o pregão seja também uma alternativa que pode proporcionar o aperfeiçoamento do processo licitatório. Isso porque ele permite a participação de qualquer interessado, apto a ocupar o espaço físico, além de promover a rapidez do processo, pois apenas a proposta vencedora terá seus documentos conferidos.

Para que o número de interessados seja significativo, deve-se respeitar e valorizar especialmente um dos princípios que regem as licitações: o da publicidade. Esse último define que os editais devem ter ampla divulgação, conforme define o parágrafo do art. 3º: § 3º, sendo os editais públicos e acessíveis, salvo quanto ao conteúdo das propostas.

Aqui se encontra o primeiro desafio para o setor de Licitações de diferentes órgãos da Administração Pública brasileira. Apesar da disseminação do acesso aos meios de comunicações, principalmente com a internet, uma das dificuldades dessa pesquisa foi acessar os editais licitatórios de diferentes Universidades.

A solução deste impedimento é um desafio para Administração Pública e, desde já, vê-se a necessidade de elaborar propostas que proporcionem a melhoria na divulgação destes processos, como imposto pela Lei de Licitações.

Além disso, em acordo com a lei de transparência⁷, entende-se que a Universidade deve disponibilizar em seu website tanto os editais de licitação, quanto informações sobre a concessão de espaços para a prestação de serviços diversos, inclusive de alimentação, com o valor de aluguel arrecadado.

2.3. A Lei 10.520/02

Objetivando a necessidade de celeridade dos processos licitatórios, é instituída uma nova modalidade de licitação: o pregão. Em um primeiro momento, essa modalidade foi instituída a partir da Medida Provisória 2.026/00, em que apenas a Administração Pública Federal poderia utilizar esse modelo licitatório. Após observada sua eficácia, foi legitimada através da lei 10.520/02, em que qualquer órgão da administração direta ou indireta poderia utilizar o pregão eletrônico em seus processos licitatórios, aperfeiçoando assim o maquinário público.

O pregão tem como principal diferencial a inversão de análise para a escolha do vencedor: os documentos de habilitação são apreciados após a seleção da melhor proposta. Desse modo o processo licitatório torna-se mais ágil, pois, não será necessário verificar a documentação de todos os licitantes participantes do processo.

Ele funciona como um “leilão reverso”, onde são realizados lances em sessão pública, tendo como vencedor o licitante que apresentar menor valor para o objeto licitado, respeitando as especificações técnicas exigidas no edital.

O pregoeiro, que deverá ser designado junto à equipe de apoio da autoridade competente, será o responsável pela aceitabilidade da proposta classificada. Caso o licitante

⁷ A Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, conhecida como lei da transparência altera a redação da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) - LC 101/00. Ela determina que sejam disponíveis, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

seja declarado inabilitado, serão analisadas as propostas subsequentes, bem como os documentos de habilitação das licitantes autoras dessas ofertas. Entretanto, o pregoeiro poderá negociar com os licitantes subsequentes a fim de obter o menor preço.

O pregão pode ser realizado de modo presencial ou eletrônico. No primeiro modo (presencial), os licitantes deverão apresentar-se na sessão pública do processo licitatório. No modo eletrônico não é necessária a presença dos licitantes, visto que todo o processo se dará por meio eletrônico, através de sistema de tecnologia da informação formatados para tal fim. Nesse segundo modo as empresas devem realizar um cadastro prévio, mas terão suas identidades preservadas (não serão identificados).

Através do Decreto nº 5.504/05, foi instituída a preferência pelo pregão eletrônico a fim de tornar mais eficiente a licitação, reduzindo custos, tempo e ampliando a possibilidade de participantes interessados. Contudo, ao órgão público pode escolher qual o modo pelo qual o pregão será conduzido.

2.4. O Papel do projeto básico

O edital licitatório deverá ser claro, objetivo e isento de subjetividades para que tenha a maior legitimidade possível. Deverá ser dada também importância aos seus anexos, sendo estes: projeto básico e/ou executivo, orçamento em planilhas, minuta do contrato, especificações complementares e as normas de execução, regidos pelo § 2º do art. 40 da lei de licitações. Reafirmando a necessidade de projeto básico e/ou executivo, o art. 7º desta lei, no seu § 2º, exige que o concedente aprove internamente o projeto básico antes de licitar a concessão de um espaço.

O projeto básico é conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, devendo conter os seguintes elementos⁸:

a) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, **sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;**

b) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

⁸ Lei 8.666, art. 6º, inciso IX,

c) Especificações técnicas claras do objeto a ser licitado, com descrição de itens, quantidades e requisitos e obrigações a serem observadas pela empresa vencedora.

Ressalta-se também a necessidade de se deixar claro as responsabilidades da empresa vencedora e as sanções a que estará sujeita em caso de inexecução total ou parcial do presente projeto, inclusive com indicação de graus de aplicação de multa. Esta medida visa facilitar a atuação posterior do fiscal do contrato (esse assunto será retomado a frente).

No que se refere à concessão de espaço para a prestação de serviços alimentícios, informações sobre a qualidade dos gêneros alimentícios podem estar contidas nesses documentos - nesse sentido, talvez seja adequado elaborar uma pesquisa periódica de satisfação para avaliar o nível de qualidade dos produtos oferecidos.

Desta forma, o plano de trabalho é uma ferramenta fundamental à administração pública para adequar os serviços prestados de alimentação às suas necessidades, em um caso de concessão de espaço para tal fim. No plano de trabalho a UFRRJ poderá definir o tipo de alimentação a ser oferecida aos usuários, bem como a qualidade deste serviço. Contudo, como deixa claro a alínea “c” do Art. 6º, inciso IX, da lei 8.666, mencionada acima, as especificações relacionadas no plano de trabalho não podem frustrar o caráter competitivo do serviço a ser executado. Assim, **não seria adequado inserir no plano, um cardápio com os preços dos alimentos a serem comercializados ou qualquer exigência relacionada à limitação dos preços a serem praticados pelo contratado para a prestação do serviço.** Tal situação feriria os princípios constitucionais das atividades econômicas, que, em seu art. 173, § 4º afirma: “A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros⁹”.

Em outras palavras, limitar ou estabelecer os preços dos alimentos a serem comercializados pelo contratado eliminaria a possibilidade de concorrência entre os fornecedores desse serviço no campus de Seropédica, lesando a norma constitucional.

Embora seja inviável a atribuição de preços aos produtos, é possível que a concorrência se estabeleça a partir do menor valor cobrado pelos produtos. Ou seja, quando é adotado o tipo de licitação “menor preço”, que seleciona a empresa que oferece produtos pelo menor valor exequível. Neste caso, o órgão público terá o serviço/ produto disponível pelo menor valor possível, sem ferir os preceitos constitucionais, pois ficará a encargo da licitante participar ou não desse processo. Este tipo de licitação é diferente do tipo “maior lance”, que concede o espaço público pelo maior valor proposto (esse tema será abordado à frente).

⁹ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Ainda sobre o projeto básico, o Art. 12, aponta uma série de requisitos que devem constar no mesmo, entre eles:

- I - segurança;
- II - funcionalidade e adequação ao interesse público;
- III - economia na execução, conservação e operação;
- IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;
- V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;
- VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas¹⁰

Tal artigo vem, mais uma vez, corroborar a importância de que no projeto básico estejam contidas as exigências de qualidade e características do produto/ serviço a ser licitado pelo setor público. No caso da concessão de espaço público para a prestação de serviços alimentícios a licitante poderá exigir do contratado a adoção de cuidados padronizados para o manuseio dos alimentos, adequados às normas técnicas de saúde e segurança do trabalho. Poderá ainda exigir que todos os funcionários estejam uniformizados, de acordo com as suas respectivas funções, bem como normas de higiene. A minuciosa elaboração do projeto básico será fator determinante para a garantia de qualidade dos serviços e produtos oferecidos.

2.5. Dos documentos exigidos do concorrente

Conforme o Art. 27 é de suma importância à exigência de apresentação de alguns documentos pelos concorrentes para que possam participar dos processos de licitações organizados pela Administração Pública.

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

- I - habilitação jurídica;
- II - qualificação técnica;
- III - qualificação econômico- financeira;
- IV – regularidade fiscal e trabalhista; (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)
- V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 9.854, de 1999)¹¹.

¹⁰ Lei 8.666

No que se refere à licitação para a concessão de espaço para a realização de serviço de alimentação, entende-se que o serviço de alimentação é o objetivo fim do objeto licitado. Assim, a averiguação da II - qualificação técnica do contratado é tão importante quanto à veracidade e análise de toda a documentação exigida. Isso porque sem a qualidade técnica dificilmente o serviço de alimentação prestado será de boa qualidade.

Deve-se observar também o inciso II do caput do art. 30, onde há a exigibilidade de documentação que comprove a qualificação dos membros da equipe técnica. No caso do serviço de alimentação, é o Responsável Técnico, que deverá estar devidamente capacitado e ser o responsável pelas atividades do estabelecimento.

A habilitação do Responsável Técnico deverá ser dada a partir de atestado fornecido por pessoa jurídica comprovando a qualificação deste através de curso superior ou outro que o licencie a executar adequadamente tal função. É considerada infração sanitária a ausência de qualificação, sujeitando-se à penalização conforme incisos IV, XIX, XXV e XXVI art. 10 Lei 6.437/77¹².

É importante destacar a responsabilização da contratada quanto aos encargos trabalhistas, previdenciários e comerciais que vinculem-se à execução do objeto licitado, tal como citado no caput do art. 71, da lei de licitações.

Todavia, quando trata-se de qualificação técnica, é importante também fazer a referência à capacitação da pessoa jurídica que concorre à licitação, pois, através da apresentação de documentos que atestem a aptidão da licitante sobre o objeto licitado, o objetivo final da licitação será melhor executado. Como referido nos §§ 3º e 5º do art. 30, é importante esta comprovação independente do tempo, época ou local realizado.

Essa documentação comprobatória poderá ser substituída por registro cadastral em órgão ou entidade pública competente, no caso da pessoa jurídica ANVISA ou, no caso do

¹¹ “proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;” (inciso XXXIII do art. 7º da CF/88)

¹² IV - extrair, produzir, fabricar, transformar, preparar, manipular, purificar, fracionar, embalar ou reembalar, importar, exportar, armazenar, expedir, transportar, comprar, vender, ceder ou usar alimentos, produtos alimentícios, medicamentos, drogas, insumos farmacêuticos, produtos dietéticos, de higiene, cosméticos, correlatos, embalagens, saneantes, utensílios e aparelhos que interessem à saúde pública ou individual, sem registro, licença, ou autorizações do órgão sanitário competente ou contrariando o disposto na legislação sanitária pertinente: Pena - advertência, apreensão e inutilização, interdição, cancelamento do registro, e/ou multa;
XIX - industrializar produtos de interesse sanitário sem a assistência de responsável técnico, legalmente habilitado: Pena - advertência, apreensão, inutilização, interdição, cancelamento do registro, e/ou multa;
XXV - exercer profissões e ocupações relacionadas com a saúde sem a necessária habilitação legal: Pena - interdição e/ou multa;
XXVI - cometer o exercício de encargos relacionados com a promoção, proteção e recuperação da saúde a pessoas sem a necessária habilitação legal: Pena - interdição, e/ou multa;

Responsável técnico, CRN¹³. Igualmente é válido à Administração realizar cadastro para efeito de habilitação, sendo este válido por, no máximo, um ano, conforme art. 34 desta mesma lei.

2.6. Tipos de licitação e aluguel dos espaços

Para o edital de concessão de espaço público que adotar a modalidade concorrência ou pregão, o tipo de licitação¹⁴, segundo a lei 8.666/93, que melhor se adequada é a de **maior lance ou oferta**. No entanto, quando o objetivo da Administração pública é beneficiar o usuário final do produto/ serviço, o tipo de licitação **menor preço**, pode atender melhor o seu propósito.

Conforme o caput do art. 46º, **os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço”, não são exequíveis para as licitações de concessão de espaço público para a prestação de serviços alimentícios**. Isso porque estes tipos de licitações limitar-se-ão aos serviços de natureza predominantemente intelectual.

A lei em questão também **não permite a realização de dois tipos de licitação em um mesmo processo, como, por exemplo a junção do tipo “melhor lance” (maior preço do aluguel oferecido) e “menor preço” (dos produtos a serem comercializados)**. Se fosse possível somar esses dois critérios para a seleção de interessados na concessão do espaço para a prestação de serviços de alimentação, seriam atendidos os anseios dos usuários do serviço, que poderiam obter o serviço pelo menor preço possível e, favoreceria a licitante ao receber o maior montante pela concessão do espaço. Contudo, o § 5º do Art. 45 é categórico ao afirmar que “é vedada a utilização de outros tipos de licitação não previstas neste artigo¹⁵”, o que inclui a junção de tipos licitatórios diferentes.

Com o exposto, é possível afirmar que no caso de concessão de espaço público para instalação de empresa alimentícia, a licitante tem uma escolha a fazer: se seu objetivo é obter o maior montante possível como aluguel do espaço; ou se a prestação desse serviço para o público é o objetivo final do empreendimento.

Caso o objetivo seja obter o maior preço pela concessão do espaço público, o tipo de licitação a ser escolhido é **“maior lance”**. Neste tipo de licitação, em sua fase interna¹⁶, é

¹³ Conselho Nacional de Nutricionistas

¹⁴ Conforme incisos I, II, III e IV, § 1º, art. 45 da Lei 8.666/93, os tipos de licitação são: a de menor preço; a de melhor técnica; a de técnica e preço; a de maior lance ou oferta.

¹⁵ Lei 8.666.

¹⁶ A fase interna da licitação delimita e determina as condições do ato convocatório antes de trazê-las ao conhecimento público.

realizado o cálculo do valor mínimo a ser pago pelo espaço concedido. O montante deve estar baseado, de preferência, nos valores do metro quadrado praticados no mercado local. É possível também considerar a movimentação de pessoas, o horário de funcionamento, a infraestrutura disponível, etc. Neste caso, o lance feito pelo interessado deve ser igual ou maior ao valor mínimo estabelecido pelo contratante, para que ele permaneça na concorrência.

Pela lógica do maior lance, o vencedor do processo licitatório, será aquele que cumprir todas as exigências constantes no edital e que oferecer a maior taxa de concessão pelo espaço, beneficiando assim economicamente o órgão público. Contudo, acredita-se que quanto maior o aluguel a ser oferecido ao órgão público, maiores serão os preços finais dos produtos e serviços oferecidos ao consumidor final, pois o aluguel está entre os custos fixos do prestador de serviços. Desta maneira, os usuários do serviço de alimentação, diretamente interessados no fornecimento do mesmo, sairiam prejudicados, pois, obteriam os produtos pelo maior preço.

Por outro lado, sabe-se que o preço a ser cobrado do consumidor final será ajustado por outros fatores, além do aluguel, como a proximidade de concorrentes, a qualidade do produto/ serviço, sua inovação/ exclusividade, etc. Em adição, o órgão público não deve estipular um valor de aluguel pelo espaço concedido menor que o praticado no mercado, pois desta forma lesaria o próprio bem público. E, dada as restrições orçamentárias dos órgãos públicos, pode ser seu interesse adquirir o maior aluguel possível, pois esse montante poderia contribuir para o orçamento geral do órgão, beneficiando suas próprias atividades.

Mesmo assim, no que se refere ao maior lance pela concessão do espaço público, sugere-se que seja observado o inciso II do art. 48 da Lei 8.666/93, que versa sobre a desclassificação de propostas com preços manifestamente inexequíveis. Nestes casos o licitante deverá demonstrar a viabilidade financeira do empreendimento e precisará comprovar que a execução do objeto está de acordo com as condições e finalidades estabelecidas no edital. Em outras palavras, caso um interessado ofereça um valor de aluguel muito mais alto que os seus concorrentes, deve comprovar que será capaz de oferecer o serviço/ produto, pois dado os altos custos, ele pode acabar falindo – o que prejudicaria o objetivo final da concessão do espaço.

Dessa forma, sugere-se que na fase interna da licitação, onde é realizado o cálculo do aluguel mínimo para o estabelecimento da concorrência no tipo de licitação do maior lance, seja também determinado um valor de aluguel máximo, para que sua cobrança e a subsequente transferência para os preços dos produtos, não inviabilize o acesso dos usuários

ou a sustentabilidade do empreendimento. Essa taxa mínima de concessão do espaço físico deverá ser estabelecida pela licitante, sendo o preço de mercado do aluguel local uma possível referência.

Caso o objetivo final do empreendimento seja a prestação de serviço/ oferecimento do produto ao usuário final, o tipo de licitação adequado será “**menor preço**”. O menor preço, neste contexto, relaciona-se ao valor do serviço/ produto ofertado no comércio a ser instaurado na área licitada. Nesse tipo licitatório é estabelecido (na fase interna do processo) um valor máximo por esses bens, tendo como referência o mercado local. No caso dos serviços de alimentação, pode ser realizada uma pesquisa de preços de produtos e/ou quilograma dos alimentos que deverão ser comercializados. Essa pesquisa será base para o estabelecimento do processo licitatório, quando os concorrentes irão propor vender os produtos por valores iguais ou abaixo do máximo estabelecido. Ao mesmo tempo, a licitante poderá determinar uma taxa fixa de aluguel do espaço, a ser cobrada daquele que vencer a licitação. Essa taxa será definida previamente e não será objeto de concorrência. Ela não pode estar abaixo ou acima do valor cobrado no mercado local e deve ainda ser exequível, permitindo que a concorrência de preços dos produtos alimentícios se estabeleça.

Nessa tipologia os usuários obterão os produtos pelo menor valor possível, todavia, para isso, o vencedor da licitação poderá reduzir sua qualidade, afetando negativamente os consumidores. Entende-se que preços baixos não necessariamente significam produtos de qualidade questionável, no entanto, essa possibilidade deve ser considerada. Deste modo, é necessário que a licitada estabeleça critérios que garantam a qualidade do bem ou serviço, e mecanismos de fiscalização e controle, considerando que, quanto menor o preço, maior a probabilidade de obtenção de produtos com qualidade inferior.

Os critérios de qualidade dos produtos devem estar presentes no edital, principalmente em seu termo de referência e os processos de fiscalização e controle devem estar previstos e ser periódicos.

Com essa tipologia o principal favorecido será o usuário final do serviço ou produto oferecido e o órgão público não deixará de receber o valor pelo espaço concedido – ele apenas não receberá o maior valor possível.

2.7. Julgamento das propostas e contratos

Dado as exigências dos editais, o julgamento das propostas se torna trabalho fundamental para o processo licitatório. No caso da concorrência, o julgamento seguirá o

disposto no art. 43 da Lei 8.669/83, em que a abertura dos envelopes contendo as propostas das empresas licitantes procederá a verificação de habilitação a partir dos documentos entregues em outro envelope. Caso a empresa seja declarada inabilitada, o envelope contendo sua proposta é devolvidos ainda fechado.

Esse julgamento deverá ser processado por comissão permanente ou especial de, no mínimo, três membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes ao quadro de funcionários permanente da licitada, conforme estabelecido no art. 51 da mesma lei.

Quando optado pelo pregão, em acordo ao art. 4º da Lei 10.520/02, o julgamento das propostas ocorre de modo inverso ao descrito anteriormente. Ou seja, serão analisadas as propostas e depois de encerrada esta etapa, o pregoeiro analisará os documentos de habilitação apenas da empresa vencedora, o que poderá contribuir para a celeridade do processo.

Para o processamento do pregão, a autoridade competente do órgão público deverá designar um pregoeiro e uma equipe de apoio, sendo integrada em sua maior parcela por servidores do quadro permanente, que serão responsáveis pelo recebimento das propostas, sua análise e classificação.

Na lei de licitação observa-se ainda a obrigatoriedade da licitada manter em seu quadro de funcionários um fiscal e um gestor do contrato. No que se refere à fiscalização, nota-se no art. 67, é necessária a designação de um representante com dedicação exclusiva a esta função, tendo em vista a responsabilidade desta atividade.

O fiscal observará se as atividades presentes nos contratos estão sendo executadas pelos contratados. De acordo com o Art. 55, inciso XIII, o contratado deve manter as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. Ou seja, o fiscal é o responsável por verificar se os contratados estão cumprindo o que foi acordado.

Contudo, de acordo com o procurador entrevistado, o Dr. Paulino Faria Alves Júnior, não basta um fiscal do contrato, é necessário também um gestor de contrato que, uma vez notificado pelo fiscal de algum descumprimento dos acordos, tenha a capacidade e a prerrogativa de aplicar as sanções previstas na lei.

No art. 87 da lei 8.666, há uma série de dispositivos que penalizam o contratado, a cada infração cabe uma sanção e recursos diferentes. Casos como inidoneidade, por exemplo,

podem levar a pessoa jurídica a ser impedida de participar de outros processos licitatórios por até dois anos.

O Art. 78º ainda aponta as razões para a rescisão do contrato, que se referem às condutas que estejam em desacordo com o previsto, como por exemplo, no caso dos serviços de alimentação, há a ausência do Responsável Técnico.

Em adição, o contrato deverá ter um prazo de vigência determinado e poderá ser prorrogado por períodos iguais e sucessivos, limitando-se a sessenta meses¹⁷. Constata-se importante observar no inciso IX, art. 24 da lei 8.666/93, a dispensa de nova licitação a partir da rescisão de contrato, quando deve-se convocar os próximos classificados do processo anterior, sendo aceitas as mesmas condições oferecidas ao primeiro vencedor.

Dentro das responsabilidades estabelecidas no edital é importante dar ênfase à responsabilização pelos danos causados diretamente ao órgão público ou a terceiros, conforme descrito no caput do art. 70 da lei 8.666/93. Em outras palavras, o vencedor da licitação deverá assumir responsabilidade pelos danos e ônus de sua atividade, mesmo que exercidas no espaço público.

O desenvolvimento de normas concernentes aos procedimentos licitatórios é lícito ao órgão público, tendo em vista os arts. 115, 118 e 119 da Lei 8.666/93, sendo estes aprovados por autoridade competente. Assim, sugere-se que seja expedido um regulamento dos atos licitatórios coordenados pela UFRRJ, apontando o passo-a-passo da elaboração e implementação do processo interno e externo da licitação, de forma que fique claro para os servidores e usuários da instituição quais são os procedimentos e exigências para tal.

3. ANÁLISES E COMPARAÇÕES ENTRE EDITAIS

O próximo item compara uma série de editais para a concessão de espaço público para a prestação de serviços de alimentação. Os editais são elaborados por autarquias ligadas ao fornecimento de serviços de educação e pesquisa, sendo um deles de uma empresa pública.

Ao todo foram levantados 13 editais na internet e promulgados entre 2009 e 2014, na Região Sudeste do Brasil. Esses editais foram comparados e seus dados foram sistematizados de acordo com o formulário que segue em anexo a esse relatório. O formulário foi organizado

¹⁷ Conforme o art. 57 da lei 8666.

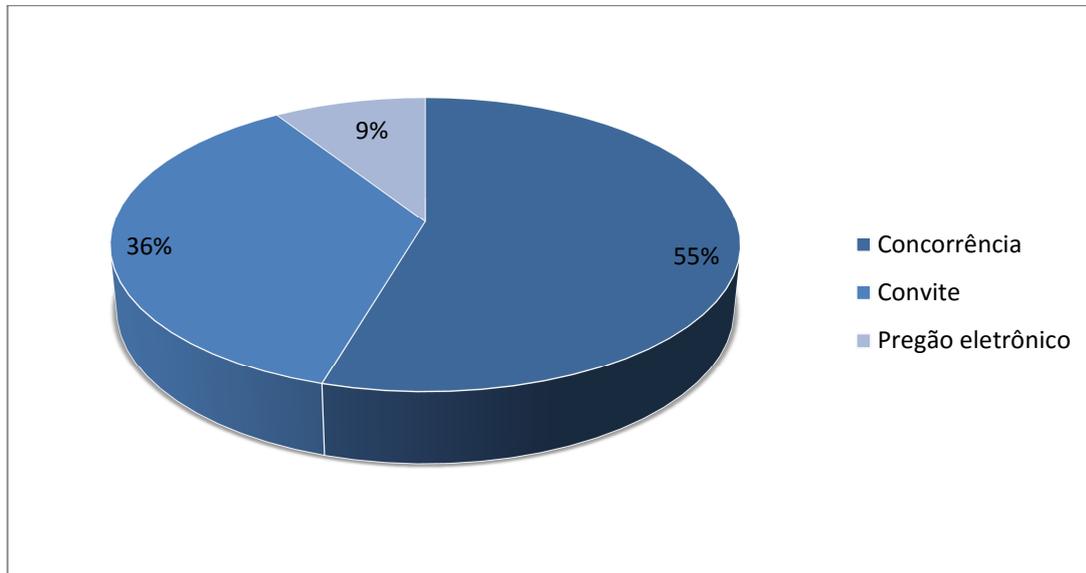
a partir das exigências da lei de licitação e tem como objetivo identificar e sistematizar o conteúdo dos editais, destacando o que é costumeiramente utilizado nos mesmos.

É importante destacar que os editais da UFRRJ são comparados com aqueles existentes em outras instituições, contudo, eles não foram incluídos nos gráficos e tabelas deste relatório. Optou-se por essa separação, para evidenciar a diferença existente entre os procedimentos da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro no que se refere aos editais de concessão de espaço para a prestação de serviços alimentícios e outros órgãos públicos, de forma a facilitar a identificação das melhores práticas para essa instituição.

3.1. Modalidade e tipo de licitação

De acordo com a Lei 8.666/93¹⁸, a concorrência é a modalidade mais adequada para a concessão de espaço público, sendo essa utilizada na maioria da amostra coletada. Todavia, é notória a adoção do convite e pregão eletrônico em algumas organizações.

Figura 01 – Modalidades de Licitação, análise de 11 editais (com exceção da UFRRJ)



Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados.

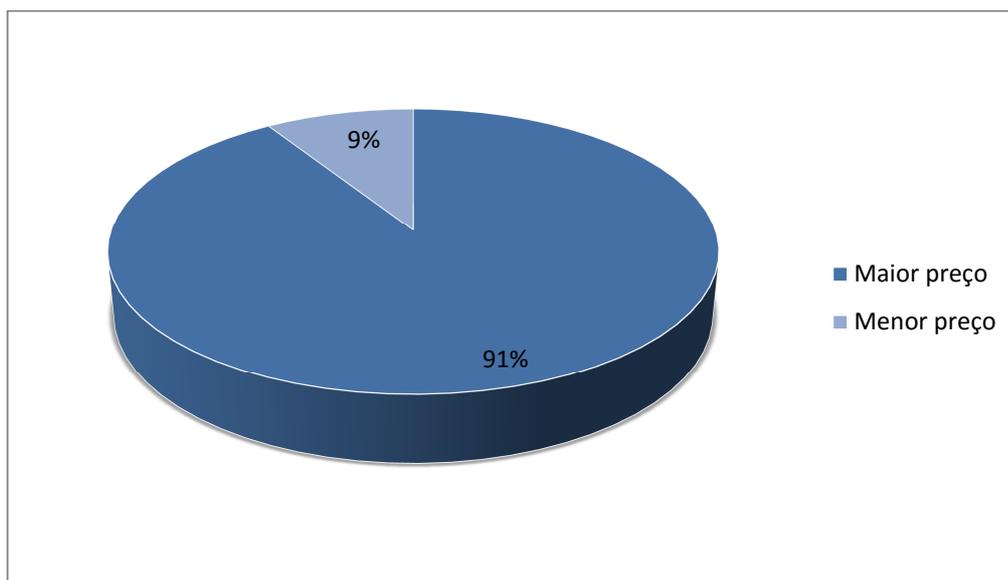
Na UFRRJ, como na maioria dos editais de concessão de espaço público para a prestação de serviços de alimentação, a modalidade adotada é a concorrência, ou seja,

¹⁸ Inciso IV, parágrafo 1º, art. 45, da lei 8.666/93: “a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)”.

primeiro é procedido o julgamento da habilitação dos concorrentes para em seguida serem analisadas as melhores propostas.

No que se refere ao tipo de licitação, o inciso IV, §1º do art. 45 da Lei 8.666/93, define como mais adequada para a concessão de espaços públicos “maior lance ou oferta”. Desta maneira, é possível verificar na figura 02 que há uma maior incidência desta prática pelas instituições analisadas.

Figura 02 – Tipos de Licitação, análise de 11 editais (com exceção da UFRRJ).



Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados.

De acordo com a figura 02 (acima), 10 dos 11 editais analisados selecionam os vencedores da concorrência a partir do tipo “maior lance ou preço” pelo valor do aluguel do espaço a ser concedido. Esse comportamento é inclusive observado nos editais analisados da UFRRJ.

Entretanto, nota-se que 01 (um) edital, da EMBRAPA, realizou a seleção de concorrentes através de outra prática: o “menor preço”. Como mencionado anteriormente, esse tipo de licitação tem como foco não a concessão do espaço público, mas sim a prestação de serviços para os usuários finais, no caso, a alimentação. Desta maneira, a proposta vencedora será aquela que oferecer o menor preço pelo quilo da refeição a ser comercializada e que concordar pagar a taxa de ocupação de espaço estabelecida.

Essa tipologia é diferente daquelas licitações que utilizam o maior lance de aluguel como forma de seleção, quando o órgão público garante a maior receita possível pela utilização do espaço. Essa última maneira beneficia o órgão, mas pode prejudicar o usuário

final do produto/ serviço, ao passo que, em geral, o valor do aluguel está embutido no preço a ser cobrado do consumidor final.

Acredita-se que esse modelo de licitação seja adequado ao objeto e ao caso analisado, já que o objetivo final do ente público, não necessariamente é maximizar a receita com o seu imóvel, mas sim permitir que sejam oferecidos serviços privados de alimentação com qualidade a um preço acessível no espaço de seu domínio.

Como visto, essa tipologia busca garantir o preço acessível, contudo, no que se refere à qualidade, acredita-se que sua garantia e aplicação seja oriunda de uma fiscalização efetiva e permanente do contrato (fase posterior à licitação).

Por outro lado, todos os tipos de licitação precisam definir algum nível de especificação de qualidade dos produtos/serviços por meio do seu projeto básico e ou termo de referência e, igualmente, demandam fiscalização e controle por parte do órgão público. Ou seja, no caso específico em questão, os projetos básicos podem detalhar aspectos do cardápio, da técnica de manuseamento dos alimentos, da limpeza e higiene associada aos mesmos, entre outras exigências, que podem ser entendidas como critério para se atender a qualidade do serviço de alimentação.

Em suma, acredita-se que tanto o tipo de licitação maior lance, quanto menor preço devem especificar no seu plano de trabalho as características ligadas à qualidade da alimentação a ser oferecida pelo vencedor da concorrência. No entanto, o que vai garantir a real qualidade desses serviços/produtos é o setor de fiscalização e gerenciamento do contrato que poderão penalizar aqueles que não cumprirem o que for previamente acordado. Em outras palavras, ambos os tipos de editais aqui apontados como passíveis de serem utilizados para a concessão de espaço público para a prestação de serviço de alimentação estão igualmente habilitados e sujeitos a lidar com a problemática da qualidade dos alimentos oferecidos aos usuários.

Ademais, a concessão de uso do bem público é o ajuste que se dá entre a Administração, tida como concedente, e um particular, visto como concessionário, em que aquela outorga a este a utilização exclusiva de um bem de seu domínio, para que o explore por sua conta e risco, respeitando a sua específica destinação, bem como as condições avençadas com a Administração, tais como prazo, preço a ser cobrado do público, entre outras. Em razão da concessão, caberá ao particular respeitar a destinação do bem e, ainda, pagar ao Poder Público um valor pela utilização do bem concedido. A concessão de uso para ser realizada dependerá, como regra, de licitação (HOLANDA, 2015).

3.2. A Taxa de Concessão, Energia e Água

Para identificar o valor médio cobrado como taxa de concessão do espaço público, foi realizada uma fórmula da razão entre o metro quadrado (m²) do objeto licitado e o valor mínimo de aluguel proposto pela licitada, conforme é possível observar na fórmula abaixo:

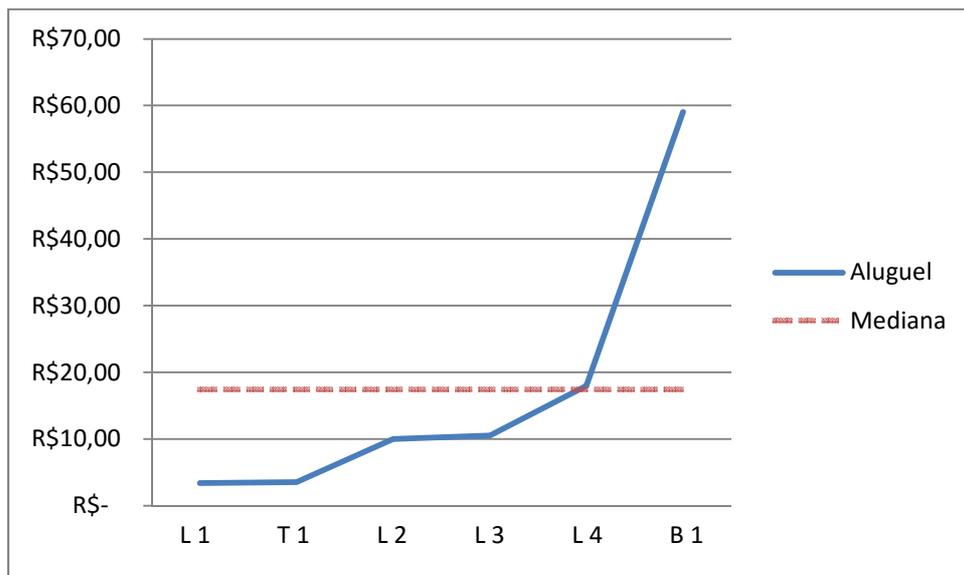
Formula 01: Taxa de concessão, valor por metro quadrado

$$\text{Taxa de concessão/m}^2 = \frac{\text{Valor Mínimo para Concessão}}{\text{Área Licitada}}$$

Para a comparação das taxas de aluguel dos espaços a serem concedidos, foi realizada a separação dos editais em dois grupos: “Lanchonete, Trailer ou Bistrô” e “Restaurante¹⁹”. Este desmembramento foi realizado, pois se considera que o m² dos espaços destinados à montagem de “restaurantes”, onde são oferecidas refeições mais elaboradas, deva ser mais estruturado que as áreas onde são ofertados apenas lanches rápidos (lanchonetes, trailers ou bistrô). Desta maneira, o valor do m² de “Restaurante” deve ser mais alto do que de “Lanchonete, trailers ou bistrô”. Nesta pesquisa, dentre os 11 editais analisados, 04 são voltados para a primeira ocupação, enquanto 07 são para a segunda. Entretanto, um dos editais de restaurante e um dos editais de lanchonete não tinham o valor do m² especificado.

Gráfico 01 – Valor mínimo do aluguel por m² definido nos editais para as lanchonetes, trailers e bistrôs

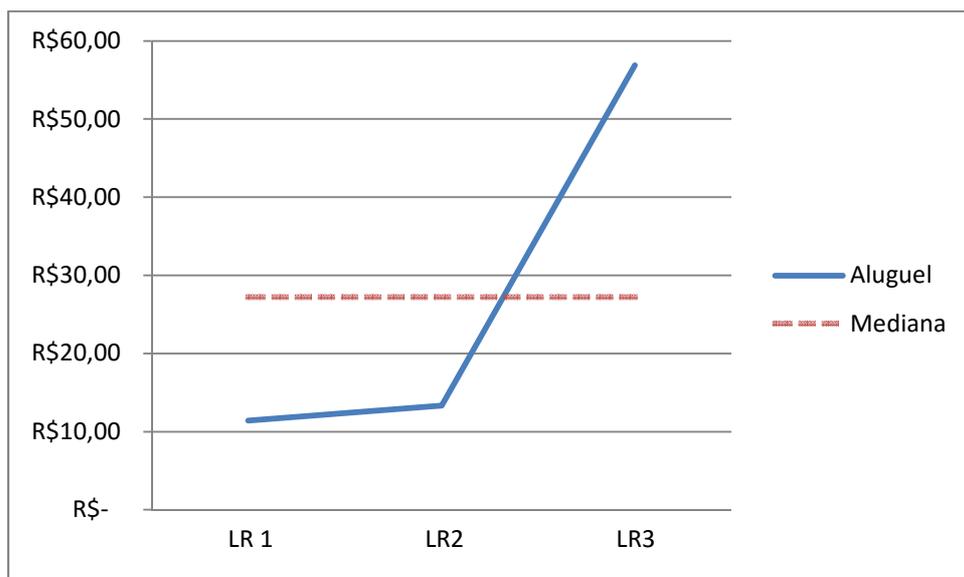
¹⁹Os restaurantes, além de oferecer refeições mais elaboradas, como self-service ou pratos feitos, poderiam também fornecer lanches rápidos (como aqueles servidos nas lanchonetes).



Fonte: Elaboração própria

A partir do gráfico 01, apresentado acima, é possível apontar que o valor médio das taxas mínimas estipuladas nos 6 (seis) editais relacionados as lanchonetes, trailers ou bistrôs analisados, era de R\$ 17,42. Em outras palavras, nos editais de concessão de espaço para o estabelecimento que oferece lanches rápidos nos órgãos públicos, o valor do menor lance de aluguel a ser pago pelos concorrentes por metro quadrado era em média de R\$ 17,42 mensais. Já no caso dos espaços para o funcionamento das lanchonetes e restaurantes, nos 3 (três) editais examinados, o valor mínimo a ser oferecido pelos licitantes para concorrer ao espaço, era em média, R\$ 27,21 mensais por m².

Gráfico 02 - Valor mínimo do aluguel por m² definido nos editais para restaurantes

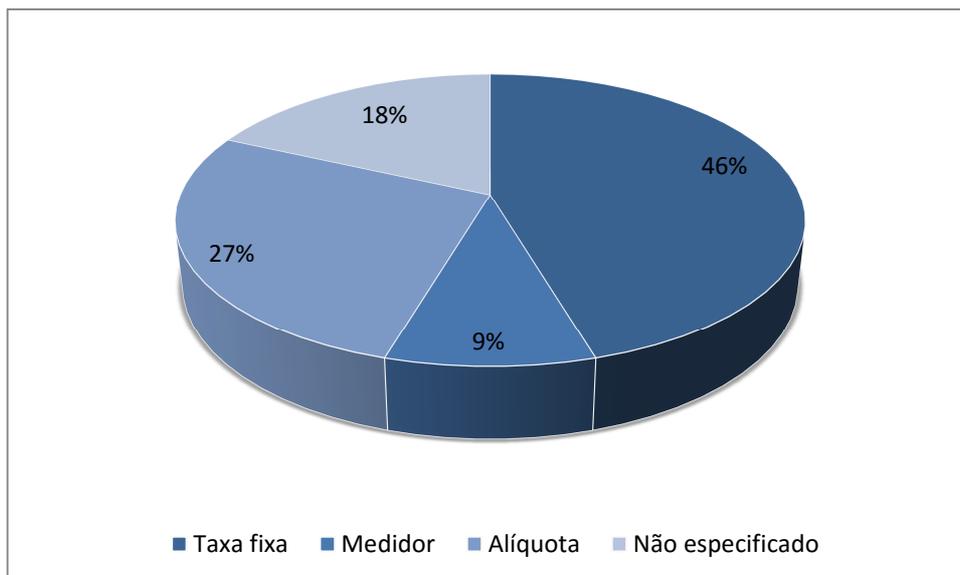


Fonte: Elaboração própria.

Ao comparar tais resultados com os editais da UFRRJ aqui analisados (002.2014 e 004.2014, que se referem apenas à instalação de restaurantes), verifica-se que esta última instituição definiu como taxa mínima de ocupação por m² o valor médio de R\$12,85 por mês. Esse valor está aquém da taxa média cobrada pelas outras instituições comparadas. Entretanto, no gráfico 02 é possível observar uma grande disparidade entre esses valores.

Acredita-se que essas disparidades sejam resultados da localização das instituições, da frequência de movimentação dos usuários nos espaços em que as prestadoras de serviços de alimentação seriam instaladas, a qualidade ou quantidade de infraestrutura disponível, concorrência local, entre outros fatores.

Figura 3 – Taxa de Energia e Água, análise de 11 editais, excluindo a UFRRJ.



Fonte: Elaboração própria

A modalidade de cobrança da taxa de energia elétrica e água variam entre taxa fixa, alíquota (tendo como base a taxa de concessão da licitante vencedora) e medição através de relógios marcadores.

A UFRRJ não estabelece valor fixo para a taxa de energia elétrica e água, mas sim adota a cobrança de 30% do valor do aluguel do espaço a ser pago pela empresa vencedora da licitação. Ao comparar o método utilizado pela UFRRJ com os demais, verifica-se que está em desacordo com as práticas da maioria das instituições analisadas.

Considerando que as taxas de energia elétrica e água da UFRRJ incidem sobre o valor da taxa de ocupação, quanto maior for essa última taxa, maior serão as primeiras. Logo, se o tipo de licitação utilizada for “maior lance”, o valor dessas taxas somente serão definidos ao fim do processo licitatório, quando for estabelecido o vencedor e o preço da taxa de ocupação. Se o tipo de licitação for “menor preço” do alimento a ser comercializado, os montantes dessas taxas serão fixas, pois corresponderão a uma porcentagem da taxa de ocupação. Em qualquer caso, no entanto, acredita-se que seja mais adequada a instalação de marcadores individuais de energia e água, para que a instituição não obtenha um valor aquém ou acima da utilização desses serviços pela empresa contratada.

3.3. Estrutura local

Por meio da análise dos 11 editais selecionados, foi possível observar que 46% apresentam especificações sobre a estrutura local. Destes, 60% descrevem a área de

armazenamento de alimentos e banheiros, lavabos ou vestiários para funcionários. Todavia, 100% dos editais que descrevem a disposição do objeto licitado, apresentam área de produção e distribuição e apenas 20%, lavabo ou banheiro para usuários.

Os editais da UFRRJ apontam a estrutura do local, com a existência de informações sobre as áreas de armazenamento, banheiros ou vestiário para funcionários, área de produção, área de distribuição e consumo dos serviços pelos clientes. Assim, conclui-se que a descrição da estrutura física do objeto licitado pela UFRRJ está melhor projetada que nos outros editais analisados.

3.4. Veto à participação de inadimplentes

A obstrução da participação de pessoas jurídicas ou físicas que estejam em débito com a Instituição ou outro órgão da Administração Pública é uma das formas de reduzir o risco de descumprimento dos contratos estabelecidos entre contratantes e contratados.

Desta forma, foi analisado o veto à participação de inadimplentes nos processos licitatórios e constatou-se que 64% dos 11 editais analisados apresentam empecilhos dessa natureza.

Dentre as instituições que não mencionam tais impedimentos nos seus editais encontra-se a UFRRJ, o que fragiliza seu processo licitatório, deixando-o passível a más contratações. Isso porque, mesmo estando pré-estabelecido na Lei. 8.666/93 a suspensão temporária do contratado devido ao não cumprimento das regras estabelecidas (inciso III do art. 87), é necessária a citação do veto aos licitantes inadimplentes para reafirmar e fortalecer o que já é exigido na legislação em questão.

Em adição, no caso da UFRRJ há uma demora na denúncia do inadimplente aos sistemas governamentais pertinentes (SICAF), devido, principalmente, à dificuldade de controle e ou fiscalização dos contratos²⁰. Nesses casos, mesmo aquelas pessoas jurídicas que estão inadimplentes com a universidade, acabam participando dos seus processos de licitação, pois não têm o seu nome no SICAF. Assim, acredita-se que o edital deve proibir a participação de pessoas jurídicas que estejam em débito corrente com a instituição, de forma que seja desestimulada a inadimplência e comportamentos oportunistas.

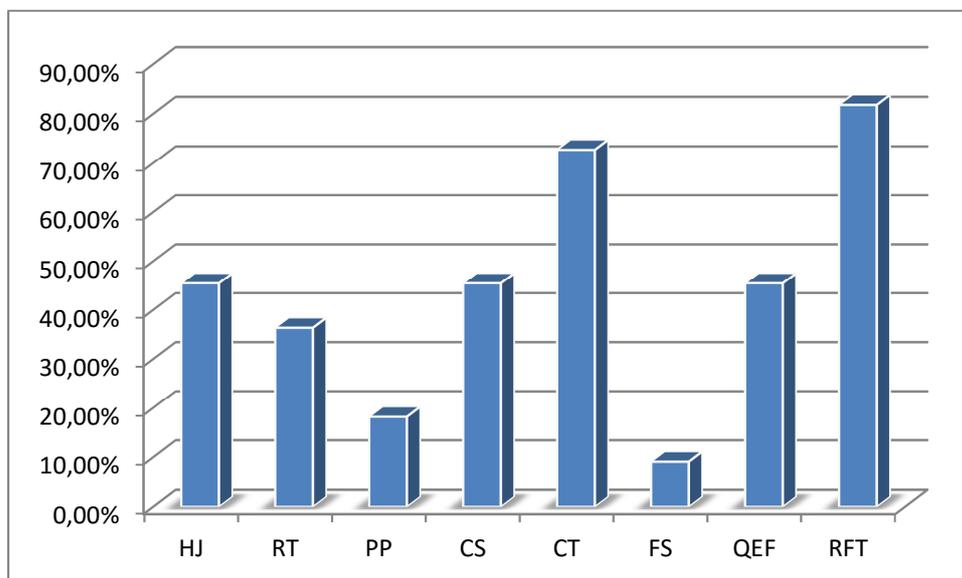
²⁰ Informações obtidas em entrevista com a responsável pelo setor de Cantinas da UFRRJ, Shirlene Consuelo Alves Barbosa, em 10/ 12/ 2014.

3.5. Exigibilidades e projeto básico

Durante a fase interna da licitação são discutidas as imposições do edital pela Comissão Permanente de Licitação (CPL) ou órgão semelhante, a fim de estabelecer os critérios fundamentais que garantirão a prestação adequada do serviço. A especificação de cada item é de suma importância, pois pode evitar interpretações dúbias e futuros transtornos no cumprimento do contrato.

Assim, no caso da concessão de espaços para a prestação de serviços de alimentação, vê-se a necessidade de exigir itens específicos, relacionados, principalmente, à qualidade dos serviços a serem realizados e à capacidade do contratado de cumprir o acordado. Entre os itens impostos nos editais analisados encontra-se: habilitação jurídica, apresentação do Responsável Técnico (profissional devidamente capacitado e qualificado), planilha de preços dos serviços de alimentos e bebidas, cardápio dos serviços de alimentos e bebidas, comprovante de capacidade técnica da licitante, funcionários treinados, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista.

Gráfico 04 – Exigibilidades dos Editais de concessão de espaços para a prestação de serviços de alimentação, 11 editais analisados (com exceção da UFRRJ)



Fonte: Elaboração própria.

Sendo:

HJ = Habilitação jurídica

RT = Responsável Técnico (devidamente capacitado e qualificado)

PP = Planilha de preços dos serviços de alimentos e bebidas
CS = Cardápio dos serviços de alimentos e bebidas
CT = Comprovante de capacidade técnica da licitante / Experiência
FS = Funcionários capacitados
QEF = Qualificação econômico-financeira
RFT = Regularidade fiscal e trabalhista

É possível observar no gráfico 04 que alguns itens considerados fundamentais à boa execução dos serviços de alimentação são negligenciados pela maioria dos editais analisados. Entre eles, a capacitação dos funcionários e a planilha de preço dos serviços e alimentos são os que aparecem com menos frequência (respectivamente 9,09% e 18,18%), podendo afetar diretamente o usuário do estabelecimento.

Embora a exigibilidade de apresentação de Responsável Técnico seja apenas cerca de 36,36% dos documentos analisados, é primordial para a colaboração da boa execução do serviço a contratação de um profissional devidamente capacitado a fim de prezar pela promoção de um serviço de qualidade, de acordo com as normas sanitárias.

A comprovação de capacidade técnica, regularidade fiscal e trabalhista são exigências que aparecem preponderantemente nos editais analisados. A primeira colabora para execução do objeto, devido ao conhecimento e experiência agregada da pessoa jurídica ou física na prestação do serviço, já os segundos garantem a segurança dos funcionários contratados e obrigam o vencedor da licitação a cumprir as leis do país.

No que se refere às exigências presentes nos editais estudados da UFRRJ, observa-se que o único item que não está mencionado é a comprovação da capacidade técnica da licitante (experiência), diferentemente de 72,73% dos editais comparados. Por outro lado, todas as outras condições impostas estão presentes e podem colaborar com a boa execução do serviço contratado.

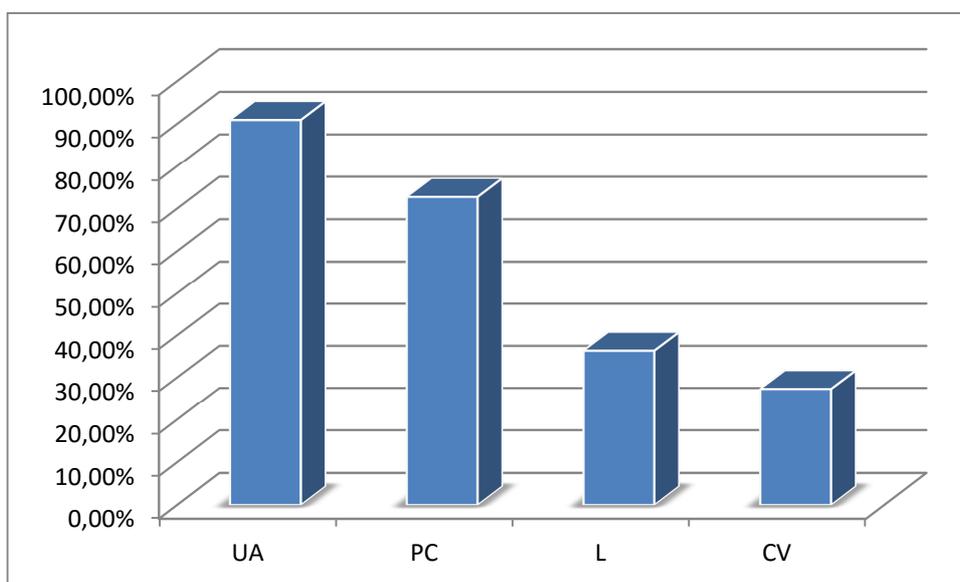
O projeto básico é citado na Lei 8.666/93²¹ como parte fundamental do processo licitatório. Ele tem como objetivo principal a caracterização do serviço a ser prestado e deve possuir informações suficientes para subsidiar a boa prestação do serviço. Na pesquisa aqui realizada, 82% dos editais apresentam projeto básico, inclusive os 2 editais da UFRRJ, aperfeiçoando assim o processo licitatório.

²¹ Lei 8.666/93, inciso I do art. 7º e inciso I, § 2º do art. 40.

3.6. Uniformização dos funcionários

O estabelecimento de uniformes para os funcionários é essencial para a manutenção da higiene dos alimentos. Assim, foi observada a existência nos editais de normas e itens que garantam a boa execução dos serviços de alimentação, desde o preparo até o momento de entrega ao cliente.

Gráfico 05 – Exigência de normas relacionadas à vestimenta e saúde dos funcionários que oferecerão os serviços de alimentação, constantes nos 11 editais analisados



Fonte: Elaboração Própria

Sendo:

UA = Uniforme adequado

PC = Touca / Protetor para cabelo

L = Luva

CV = Carteira de Vacinação em dia

No gráfico 05 é possível observar que tanto o uso de uniforme adequado quanto à proteção para os cabelos, são os itens exigidos na maioria dos editais analisados. Do mesmo modo, na UFRRJ foi possível constatar a exigibilidade destes, entretanto, ainda há a supressão de itens importantes como a utilização de luvas e carteira de vacinação em dia.

3.7. Equipe Técnica de Segurança Alimentar, Comissão Fiscalizadora e Normas de Segurança Alimentar

O estabelecimento de uma Equipe Técnica de Segurança Alimentar pela instituição contratante é um diferencial da UFRRJ, descrito em seus editais de concessão de espaço para a prestação de serviços de alimentação. Essa comissão, dotada de profissionais de nível superior, com conhecimento sobre a legislação nacional de segurança alimentar e segurança do alimento, tem como função elaborar o projeto básico, com todas as regras sanitárias e nutricionais, auxiliar a comissão de licitação no estabelecimento de normas de segurança alimentar que a empresa vencedora deverá cumprir, bem como contribuir com a Comissão Fiscalizadora dos contratos, no que se refere à inspeção da qualidade adequada dos alimentos, dos serviços prestados e cumprimento de prazos e pagamentos.

Nenhum outro edital, aqui analisado, indicou a existência de uma equipe técnica de Segurança Alimentar na Organização. Acredita-se, portanto que esse seja um aspecto positivo dos editais da UFRRJ sobre os demais, visto que a presença de uma equipe qualificada aperfeiçoará a execução do objeto licitado.

A existência de uma Comissão Fiscalizadora foi mencionada em 45% dos editais analisados. Essa comissão era composta por um ou mais funcionários e sua menção no edital deixa clara a necessidade da contratante cumprir o acordo estabelecido com a contratada. Apesar da UFRRJ apontar a existência da Equipe Técnica de Segurança Alimentar, não indica a Comissão Fiscalizadora nos editais. Talvez isso revele uma confusão entre as atribuições de ambas as comissões.

Ainda que a Equipe Técnica de Segurança Alimentar tenha como função auxiliar no estabelecimento e supervisão de regras sobre essa temática, a Comissão Fiscalizadora deve ter como incumbência fiscalizar e aplicar penalizações no caso do descumprimento de qualquer uma das obrigações constantes no contrato, relacionadas à segurança alimentar ou não.

Assim, acredita-se que ambas as comissões sejam importantes e tenham obrigações específicas distintas. Enquanto a Comissão de Segurança Alimentar, se preocupará em discutir, propor e fiscalizar as condições alimentares do órgão público, o que inclui a qualidade, origem, manipulação, higiene, acessibilidade e características nutricionais do alimento, a Comissão de Fiscalização se ocupará da fiscalização do contrato assinado entre as partes e poderá aplicar as penalidades cabíveis em caso de descumprimento. As duas devem ser estabelecidas e identificadas nos editais de licitação, não apenas para lembrar ao concorrente que ele estará sujeito ao cumprimento do contrato, mas também para fomentar a

transparência dos processos e minimizar traços paternalistas nas instituições; ao passo que a definição dos membros antes do final do processo licitatório evitará a escolha desses posteriormente, a partir de possíveis afinidades com o vencedor do edital.

3.8. Preço sobre o produto ofertado

A interferência da instituição sobre os preços dos produtos ofertados é limitada, pois impor um preço específico seria ferir normas constitucionais²², violando direitos econômicos. Entretanto, em 82% dos editais analisados foram identificadas exigências sobre o preço do produto comercializado no objeto licitado, sendo essas exigências: sobre o valor máximo para a comercialização de refeições; aprovação da tabela de preços junto aos órgãos da concedente ou limitando o preço dos produtos comercializados ao praticado pelo mercado local.

Nos editais da UFRRJ não foram identificados estabelecimentos de preços, mas condições para o reajuste dos mesmos com base no IPC (Índice de Preço ao Consumidor) após apresentação de planilha de preços a serem praticados pelo licitante.

Contudo, não é proibido por lei o estabelecimento de tetos para os preços de produtos ofertados, definidos a partir da comparação com os valores praticados no mercado local. Ou seja, os produtos não teriam os seus valores especificados, mas seriam instituídos valores máximos ou mínimos para sua comercialização.

No tipo de licitação “maior lance” do aluguel para a concessão de espaço para a prestação de serviços de alimentação, o contratante deve estabelecer um valor mínimo (um piso) pelo qual ele estaria disposto a conceder o espaço público. Esse valor, como mencionado anteriormente, deve estar de acordo com o praticado no mercado local, para que o poder público não seja lesado e obtenha vantagens econômicas. Por outro lado, também deve ser viável, atraindo assim o maior número possível de concorrentes.

Já no tipo de licitação “menor preço” do alimento, é possível estabelecer um teto máximo, baseado em pesquisas no mercado local, pelo qual o preço do quilo do alimento será comercializado. Nesse caso, a empresa concorrente que oferecer o menor valor do quilo do alimento, em relação ao teto definido, ganha a licitação. No que se refere a esse tipo de licitação, deve ainda estar no contrato os períodos e os índices a partir dos quais o contratado poderá aumentar o valor dos alimentos. Por exemplo, no contrato pode estar estipulado que a

²²Art.173, §4º da Constituição Federal de 1988: A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros,

cada 6 meses o vencedor da licitação poderá aumentar o valor do quilo de alimento de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor (IPC).

Ambos os tipos de licitação mencionados dependem de estudos que comparem os preços que se pretende estabelecer como pisos e tetos com relação ao mercado local. Entretanto, essa comparação com o mercado local, em geral, é custosa para a contratante, devido à necessidade constante de pesquisa de campo, dado que os preços dos comércios locais são instáveis.

3.9. Vigência contratual, seguro sobre objeto licitado e Casos de inadimplência

Dos 11 editais analisados 64% estabelecem a obrigatoriedade do seguro contra acidentes sobre o objeto licitado, a fim de garantir os direitos e a confiabilidade dos usuários. Assim como a maioria, a UFRRJ caracteriza a contratação de seguro como primordial para a execução do contrato, sendo esta a melhor forma de garantir segurança para a contratada, contratante e usuários, em casos de acidentes.

Nos editais também devem ser estabelecidas sanções para as empresas inadimplentes, pois, é importante que sejam garantidas as condições acordadas para que nenhum envolvido seja prejudicado. Assim, tal como 100% dos editais analisados, a UFRRJ estabelece penalidades pelo débito ou descumprimento de contrato.

Por fim, a vigência contratual para a maioria (82%) dos editais analisados, bem como para a UFRRJ, é de doze meses, podendo ser renovado por até cinco anos consecutivos. Acredita-se que este período é adequado para que seja verificada a qualidade dos serviços prestados, bem como a adequação da empresa aos termos acordados. Por outro lado, a empresa também se beneficia deste período relativamente curto de contrato (12 meses), quando ela pode analisar se a atividade que está desempenhando está sendo rentável e interessante, podendo ambas instituições renovar ou rescindir o contrato.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa foi realizada com o intuito de identificar as melhores práticas licitatórias para os editais de concessão de espaço para prestação de serviços alimentícios na UFRRJ. Para tal foram analisados os preceitos das Leis N. 8.666/93 e N. 10.520/02, buscando apontar suas principais exigências e aplicabilidades ao foco deste trabalho: concessão de espaço para a prestação de serviços alimentícios. Além disso, foram realizadas comparações de 11 editais de diferentes instituições públicas que tinham como objeto o foco deste trabalho (concessão de espaço para a prestação de serviços alimentícios), com 02 editais de natureza semelhante da UFRRJ a fim de identificar as práticas que possam gerar um equilíbrio entre os interesses da licitante, do concorrente/ contratado e toda a comunidade acadêmica.

Foi verificado que a concessão de espaços públicos deve ser realizada a partir da modalidade concorrência, efetuada através da licitação presencial. Contudo, averiguou-se que várias instituições estão utilizando o pregão, regulamentado pela Lei 10.520/02, para licitar o mesmo objeto e agilizar o processo, dado que a análise dos documentos estará restrita aos vencedores do pregão. Acredita-se que essa última modalidade seja ideal para a concessão de espaços para a prestação de serviços alimentícios, pois pode atrair interessados das diferentes regiões do país, aumentando a concorrência e quiçá a qualidade dos serviços para os usuários finais.

No que se refere ao tipo de licitação, foi verificado que atualmente os editais vêm utilizando “maior lance” do aluguel ou “menor preço” do alimento. Ambos os tipos de licitação são admitidos pela Lei N. 8.666/93 e podem ser utilizados no caso da concessão de espaços para a prestação de serviços alimentícios. A utilização de um ou outro tipo, entretanto, depende do objetivo do órgão público: obter o maior montante financeiro pelo espaço ou oferecer serviços de menor preço ao consumidor final.

Em ambos os casos, o órgão público não pode ser lesado, o que significa que ele deve receber um valor adequado (de mercado) pelo espaço a ser concedido. Esse valor, porém, pode não ser o maior possível, caso seu objetivo seja oferecer serviços/ produtos baratos ao consumidor final e vice-versa. Essa decisão deve ser tomada pela administração do órgão público, tendo em conta suas restrições orçamentárias e o público que atende, deve considerar também a região em que está alocado, com os serviços concorrentes que terá disponível. De qualquer maneira, dentre todos os outros, apenas esses dois tipos de licitação são adequados à concessão de espaço para a prestação de serviços alimentícios e devem se preocupar igualmente com a questão da qualidade do serviço a ser realizado.

No que se refere à qualidade dos serviços/ produtos a serem ofertados pelo vencedor da licitação, é necessário que estejam bem detalhados no projeto básico os métodos de preparo e qualidade dos alimentos, um cardápio básico que deverá ser servido, e as normas sanitárias e de segurança alimentar que deverão ser seguidas.

O projeto básico é um item essencial do edital de licitação, pois além dos itens relacionados à qualidade mencionados anteriormente, deve permitir a identificação clara do objeto a ser licitado, sua tipificação, especificações técnicas, bem como responsabilidades quando da inexecução total ou parcial do objeto do contrato.

Com efeito, a qualidade do serviço está subordinado não apenas a padronização dos produtos e técnicas de produção mas, também, a qualificação técnica, tanto em questões básicas que cooperam para a manutenção da saúde alimentar - como a utilização de uniformes pelos atendentes e cozinheiros e exigibilidade de carteira de vacinação em dia, quanto à exigência da contratação de um responsável técnico (segundo estabelece o inciso I do artigo 2º do decreto no 77.052/76) - onde, no inciso I do § 1º do art. 30 da lei 8.666/93, observa-se a demanda de adequação da licitante à estes parâmetros, e a exigibilidade de comprovante de experiência, colaboração para a boa execução do contrato.

Todos esses itens são fundamentais e devem constar nos editais como exigências a serem cumpridas pelos vencedores da licitação. Entretanto, como mencionado anteriormente, por mais adequadas e especificadas que sejam as exigências do edital, principalmente no que se refere à qualidade do serviço no objeto licitado é imprescindível a atividade de um fiscal e de um gestor de contrato, que atuem de forma regular, com legitimidade institucional e que estejam previstos no edital licitatório.

Acredita-se também que a existência de uma comissão de segurança alimentar pode auxiliar na fiscalização e acompanhamento das atividades realizadas pelos contratados. Essa comissão pode ter uma atividade contínua ou esporádica e pode realizar pesquisas de mercado para informar os editais - seja com preços adequados de aluguel, seja com preços de alimentos -, atualizar a legislação que se refere ao fornecimento de alimentos, fazer pesquisas de satisfação, entre outros. Contudo, como já mencionado, essa comissão não pode substituir/ ofuscar o fiscal e gestor de contrato.

A partir das análises e comparações realizadas foram identificados alguns pontos nos editais licitatórios da UFRRJ passíveis de alteração, de forma que colaborem para a satisfação da Universidade, do concorrente e do usuário do serviço/ produto.

Acredita-se que seja fundamental o veto à participação de possíveis licitantes que estejam inadimplentes com qualquer órgão público, inclusive com a própria universidade. Desta maneira, se prevê a redução de riscos de futuras idoneidades que ocasionariam prejuízos/perdas à Instituição. Defende-se aqui que os editais estabeleçam critérios claros sobre o veto à participação de pessoas físicas ou jurídicas consideradas inadimplentes com qualquer órgão da administração pública a fim de minimizar a probabilidade de frustrações contratuais.

A taxa de concessão da UFRRJ está um abaixo da média das outras organizações analisadas, todavia, é necessário que sejam realizados estudos sobre os diversos fatores que influenciam o preço adequado para o m² (metro quadrado) em cada local. Espera-se que esse estudo possa contribuir para que a universidade não seja prejudicada, mas também consiga atrair interessados em trabalhar nas suas dependências. As taxas de energia e água, que também encontram-se abaixo da média dos editais analisados, poderiam ser estabelecidas mais adequadamente se ocorresse a instalação de medidores nos espaços concedidos, o que evitaria a superestimação ou subestimação desses valores.

Os critérios de qualidade dos alimentos e serviços, bem como as condições para garantir a segurança alimentar devem ser mantidos no projeto básico dos editais. Todavia, defende-se que sem o estabelecimento de um fiscal e gestor dos contratos, não é possível garantir que o estabelecido seja cumprido.

Conclui-se que todos estes elementos servirão de base concreta para a ação da Administração enquanto agente fiscalizador, fazendo-se cumprir os requisitos do contrato, pré e pós-licitação. Acredita-se que a partir das mudanças sugeridas, a UFRRJ atenderá melhor as necessidades da comunidade universitária, além de manter os interesses e direitos das empresas licitantes e da universidade.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Apresentação. Licitação UENF (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE SUL FLUMINENSE DARCY RIBEIRO). Disponível em <<http://uenf.br/reitoria/licitacao/>>

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 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>

BRASIL. Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977. Configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6437-20-agosto-1977-357206-normaatualizada-pl.html>>

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 10 abr. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>

CRECENCIO, Valdecir Leandro. A Lei 10.520 de 2002 - que institui o pregão uma visão prática e operacional. Âmbito Jurídico. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10537>

EMBRAPA. Edital 029/2014. Disponível em: <<http://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/Download/Download.asp?coduasg=135023&numprrp=182014&modprp=5&bidbird=N&idLetra=9BFYiJ&idSom=&Submit=Confirmar>>

Fase interna. TCU (Tribunal de Contas da União). Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/15%20Fase%20Interna.pdf>

HOLANDA, Irving William Chaves. Diferenças entre concessão de uso de espaço público e concessão de direito real de uso (parecer). Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3772, 29 out. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/pareceres/25623>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

KICH, Karine Kelly . Princípios da licitação. Âmbito Jurídico. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2940>

MONTEIRO, Vitor Trigo. A Lei nº 12.349/2010 e a promoção do desenvolvimento sustentável nas licitações públicas. Jus Navigandi. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/20620/a-lei-no-12-349-2010-e-a-promocao-do-desenvolvimento-sustentavel-nas-licitacoes-publicas>>

O Que é uma Licitação? Observatório de gestão pública em Londrina, 09 de novembro de 2012. Disponível em <<http://observatoriolondrina.org.br/saiba-mais/o-que-e-licitacao.html>>

Responsabilidade Técnica, CRN4 (Conselho Nacional de Nutricionistas – 4ª Região / RJ – ES). Disponível em <<http://www.crn4.org.br/fiscalizacao-responsabilidade-tecnica.php>>

SALOMÃO, Lídia. Curso Gratuito Online: Licitações e Contratos Administrativos. JurisWay, Sistema Educacional Online. Disponível em <www.jurisway.org.br/v2/cursoonline.asp?id_curso=1186&pagina=7>

Tudo sobre Licitação. Licitação. Disponível em <<http://licitacao.uol.com.br/o-que-e-licitacao.html>>

UFF. Edital 004/2014. Disponível em:
<<http://www.noticias.uff.br/noticias/2014/08/Edital%20Convite%20-04-2014%20Permission%C3%A1rio%20Bistr%C3%B4%20Cine.zip>>

UFF. Edital 006/2014. Disponível em:
<<http://www.noticias.uff.br/noticias/2014/09/Edital%20-06-2014%20Permission%C3%A1rio%20Cantina%20V.%20Redonda%20e%20anexos.zip>>

UFF. Edital 007/2014. Disponível em:
<<http://www.noticias.uff.br/noticias/2014/09/Edital%20-07-2014%20Permission%C3%A1rio%20Cantina%20P%C3%A1dua%20e%20anexos.zip>>

UFJF. Edital 001/2012. Disponível em:
<<http://www.ufjf.br/portal/files/2012/01/Concorr%C3%A1ncia-001-12-Permiss%C3%A3o-de-uso-FAEFID.pdf>>

UFJF. Edital 002/2011. Disponível em <<http://www.ufjf.br/secom/files/2011/06/Edital-Concorr%C3%A1ncia-02-2011-Centro-de-Viv%C3%A1ncia.pdf>>

UFOP - Sede 001/2009 <http://www.ufop.br/downloads/concorrenca_001_2009_-_cafe_cinema_i.pdf>

UFOP. Edital 002/2010. Disponível em
<http://www.licitacao.ufop.br/arquivos/concorrenca/concorrenca_002_2010_-_icea.pdf>

UFRRJ. Edital de Concorrência 002/2014.

UFRRJ. Edital de Concorrência 004/2014.

UFSJ. Edital 003/2013. Disponível em: <http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/dimap/CONCORRENCIA%20003_2013_CANTINA_CTAN_concessao.pdf>

UFTM. Edital 001/2012. Disponível em:
<http://www.uftm.edu.br/upload/institucional/Edital_de_Convite_1.2012.pdf>

UFV. Edital 002/2013. Disponível em: <<http://www.portal.ufv.br/crp/wp-content/uploads/2013/05/cantina-2013.zip>>

(ANEXO I)

AVALIAÇÃO DE EDITAL

Projeto Segurança Alimentar

Edital nº ____ / 20__

Processo nº _____

Instituição: _____

Cidade: _____ UF: _____

Modalidade de licitação: _____

Tipo de licitação: _____

Objeto licitado: _____

Área licitada: _____ m²

Valor mínimo de aluguel: R\$ _____, _____

Cobrança referente ao fornecimento de água e energia elétrica:

() Taxa fixa **Quanto? R\$ _____**

() Alíquota, tendo como base o valor de aluguel **Qual? ____ %**

() Medidor de água e energia elétrica

() Outro: _____

Estrutura do local: (Quantidade) () Não especificado

() Área de armazenamento

() Banheiro/lavabo/vestiário para funcionários

() Área de produção

() Área de distribuição e consumo dos serviços oferecidos

() Lavabo/banheiro para clientes

Veto à participação de inadimplentes:

() SIM () NÃO

O edital exige a apresentação de:

() Habilitação jurídica

() Responsável Técnico (RT) (devidamente capacitado)

() Planilha de preços dos serviços de alimentos e bebidas

() Cardápio dos serviços de alimentos e bebidas

() Comprovante de capacidade técnica da licitante / Experiência

() Funcionários capacitados

() Qualificação econômico-financeira

Regularidade fiscal e trabalhista

Existe apresentação de projeto básico?

SIM NÃO

Todos funcionários devem estar munidos de:

Uniforme adequado

Touca / Protetor para cabelo

Luva

Carteira de Vacinação em dia

Exige-se algum tipo de seguro sobre o objeto licitado?

SIM NÃO

Há alguma especificação de preço sobre o(s) produto(s) ofertado(s)?

SIM Especifique: _____ NÃO

O edital exige a adoção das normas legais de Segurança Alimentar Nacional?

SIM Quais? _____ NÃO

A Instituição possui uma Equipe Técnica de Segurança Alimentar (ou semelhante)?

SIM NÃO

Vigência contratual: __ meses

É atribuída pela Instituição alguma Comissão Fiscalizadora (ou semelhantes)?

SIM NÃO

Há especificações sobre sanção para caso de inadimplemento?

SIM NÃO

Observações:
