

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Luciana Moraes

**AQUISIÇÃO DE BENS COMUNS DE BOA QUALIDADE E FUNCIONALIDADE EM
LICITAÇÕES NA MODALIDADE DE PREGÃO, COM ÊNFASE NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**Porto Alegre
2019**
Luciana Moraes

**AQUISIÇÃO DE BENS COMUNS DE BOA QUALIDADE E FUNCIONALIDADE EM
LICITAÇÕES NA MODALIDADE DE PREGÃO, COM ÊNFASE NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador(a): Aragon Dasso

Porto Alegre
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann
Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato
Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala
Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Moraes, Luciana
AQUISIÇÃO DE BENS COMUNS DE BOA QUALIDADE E
FUNCIONALIDADE EM LICITAÇÕES NA MODALIDADE DE
PREGÃO ELETRÔNICO OU PRESENCIAL, COM ÊNFASE NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL / Luciana Moraes. -- 2019.
39 f.
Orientador: Aragon Dasso.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) –
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração,
Especialização em Gestão Pública, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. INTRODUÇÃO. 2. LICITAÇÃO – LEI 8.666/93. 3. PREGÃO. 4.
COMPRA VANTAJOSA. 5. RECEBIMENTO E FISCALIZAÇÃO. 6.
REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE KIT CAVALETE . I.
Dasso, Aragon, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS
com os dados fornecidos pela autora.

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico
CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS
Telefone: 3308-3801
E-mail: eadadm@ufrgs.br

Luciana Moraes

AQUISIÇÃO DE BENS COMUNS DE BOA QUALIDADE E FUNCIONALIDADE EM LICITAÇÕES NA MODALIDADE DE PREGÃO ELETRÔNICO OU PRESENCIAL, COM ÊNFASE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em _____ de _____ de 2019.

Banca Examinadora

Examinador(a): Nome e Sobrenome

Examinador(a): Nome e Sobrenome

Orientador(a): Aragon Dasso

RESUMO

A aquisição de bens comuns de boa qualidade é um desafio histórico para órgãos e entidades públicas. Este estudo tem por objetivo analisar ferramentas que possam garantir a compra eficiente na modalidade licitatória pregão. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental. Iniciou-se com a apresentação das modalidades de licitação, com destaque no pregão, trazendo suas características com base na legislação vigente. Depois foram apresentadas alternativas que dão direções para compra eficiente. Passando pela fiscalização e controle, que abrange do recebimento até o consumo do bem adquirido. Depois se ilustra um processo licitatório para aquisição de kit cavalete (material hidráulico) pela Comusa – Serviços de Água e Esgoto de Novo Hamburgo. Concluindo que a compra vantajosa dependerá do bom desempenho de todas as fases do processo licitatório, sendo, a capacitação dos envolvidos e o planejamento e controle do estoque, fundamentais para sua efetivação.

Palavras-chave: Pregão. Bens. Menor Preço. Qualidade. Funcionalidade.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-------------------|--|
| CF | Constituição Federal |
| COMUSA | Comusa – Serviço de Água e Esgoto de Novo Hamburgo |
| IN | Instrução Normativa |
| LC | Lei Complementar |
| Lei de Licitações | Lei Federal n. 8.666/1993 |
| Lei de Pregão | Lei Federal n. 10.520/2002 |
| TR | Termo de Referência |

Sumário

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 9 |
| 2 LICITAÇÃO – LEI 8.666/93 | 11 |
| 3 O PREGÃO | 15 |
| 4. COMPRA VANTAJOSA..... | 19 |
| 4.1 Termo de Referência | 20 |
| 4.2 Pesquisa de Preço | 22 |
| 4.3 Amostras para Teste de Qualidade | 24 |
| 5 RECEBIMENTO E FISCALIZAÇÃO | 28 |
| 6 REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE KIT CAVALETE | 31 |
| CONCLUSÃO | 35 |
| REFERÊNCIAS..... | 37 |

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho foi idealizado visando trazer auxílio para um grande desafio vivenciado pela gestão pública, que é a aquisição de bens comuns com boa qualidade e funcionalidade, ou seja, que desempenhe com eficiência a função a qual se destina. Pois a grande maioria dos produtos comuns é adquirida por meio de licitação na modalidade de Pregão – Eletrônico ou Presencial. E conforme determina a Lei Federal n. 10.520/2002, em seu Art. 4º, Inc. X: *“para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital.”*.

Tem-se, então, que para julgar a melhor proposta, primeiramente será analisado o menor preço, depois disso se passará a analisar o cumprimento dos prazos de fornecimento e especificações determinadas no edital.

Entretanto, para bens de consumo comuns, as especificações, em grande parte, não passarão de generalidades, principalmente porque o excesso de detalhamento poderia configurar direcionamento, o que infringiria o princípio de impessoalidade da administração pública.

Fica-se diante do impasse: como adquirir bens de consumo comuns pelo menor preço, cumprindo os prazos e especificações do edital, que tenha a funcionalidade para o fim que se designa com eficiência, evitando o retrabalho, desperdício e prejuízo?

Portanto se objetiva investigar soluções possíveis para que se garanta a aquisição de produtos de boa qualidade pelo menor preço em licitações na modalidade pregão, observando as normas da lei que o rege sem ofensa aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Buscar-se-á analisar os motivos que muitas vezes levam a compra de produtos de baixa qualidade, que precisam ser substituídos ou mesmo descartados. Levantando alternativas que possam estabelecer equilíbrio entre o custo e benefício, trazendo eficiência às compras.

Justifica-se esta pesquisa pela dificuldade percebida nas aquisições, pelos órgãos públicos, de bens comuns qualificados e funcionais em Licitações na modalidade pregão – Eletrônicos e Presenciais.

Tendo como propósito verificar alternativas que possam garantir a aquisição de produtos que desempenhem com eficiência a sua finalidade, evitando desperdícios, que configuram prejuízos ao órgão comprador.

Para cumprimento dos objetivos, neste trabalho, o método científico utilizado foi hipotético-dedutivo, pois que se partiu de um problema, ao qual se ofereceu uma espécie de solução provisória ou uma teoria-tentativa, passando-se depois a criticar a solução, com vista à eliminação do erro. Utilizando-se de ampla pesquisa bibliográfica e documental.

Acredita-se que esta pesquisa será de grande utilidade em todas as esferas públicas, na utilização da modalidade de licitação abordada, visto que é uma modalidade utilizada em grande escala nos setores públicos.

Para tal, este trabalho está estruturado em três partes: uma de fundamentação teórica, onde traz os princípios da administração pública e principais características das modalidades de licitação da lei 8.666/93, com detalhamento do pregão; outra de análise das alternativas para aquisição de produtos eficientes, a fiscalização da entrega e consumo desses bens, com uma breve ilustração da prática, em que se aborda uma compra realizada pela Comusa; chegando à conclusão dos benefícios que poderão trazer a utilização das soluções estudadas.

2 LICITAÇÃO – LEI 8.666/93

Licitação é o procedimento administrativo formal responsável pela escolha da empresa apta a ser contratada pela administração pública, convocada mediante condições estabelecidas em edital, para o fornecimento de produto e/ou serviços. As licitações visam, principalmente, a escolha de opções mais vantajosas para os órgãos públicos, que significarão na contratação de serviços ou aquisição de bens com a melhor qualidade pelo menor preço.

Segundo Sayagues Laso:

“licitação pode ser definida como um procedimento relativo ao modo de celebrar determinados contratos, cuja finalidade é a determinação da pessoa que ofereça à Administração condições mais vantajosas, após um convite a eventuais interessados para que formulem propostas, as quais serão submetidas a uma seleção”. (SAYAGUES LASO, La Licitación pública, 1978. p. 9.)

Para Odete Medauar:

“Licitação, no ordenamento brasileiro, é 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, Direito Administrativo Moderno, 1996. p. 205.)

Colabora, ainda, Carlos Ari Sunfeld:

“Licitação é o procedimento administrativo destinado à escolha de pessoa a ser contratada pela Administração ou a ser beneficiada por ato administrativo singular, no qual são assegurados tanto o direito dos interessados à disputa como a seleção do beneficiário mais adequado ao interesse público”. (SUNDFELD, Licitação e Contrato Administrativo, 1994. p. 15.)

E doutrina Celso Antonio Bandeira de Mello:

“Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir”. (MELLO, Curso de Direito Administrativo, 2004. p. 483.)

Regida pela lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública:

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

Os processos licitatórios devem ser públicos e acessíveis ao público em geral, conforme prevê o **princípio da publicidade**. Além de dever seguir os demais princípios da licitação, como:

- **Princípio da Igualdade (Isonomia):** tratamento igualitário entre todos os interessados no processo licitatório.
- **Princípio da Impessoalidade:** utilizado para evitar subjetivismos durante o processo de licitação. Para isso, todos os critérios de decisão devem estar previamente detalhados e estabelecidos.

- **Princípio da Moralidade:** todo o processo deve ser compatível com as regras da moral, ética, bons costumes e legalidade administrativa.

E ainda, os princípios da **Legalidade**, da **Vinculação ao Instrumento Convocatório**, e do **Julgamento Objetivo**.

Em seu Art. 23 a lei de licitação determina os valores que irão servir de base para escolha de uma das modalidades de licitação. Vê-se:

“Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

- a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
- c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

E, ainda, conforme a lei:

Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

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

Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente

especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial.

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Finaliza-se este capítulo, elencando os tipos de licitação, que são os critérios de julgamento utilizados para a seleção do tipo de negócio mais vantajoso pela Administração Pública. Os principais são: Menor preço; Melhor Técnica; e Técnica e Preço, além do Maior Lance.

3 O PREGÃO

Em busca de uma modalidade mais dinâmica e ágil, o pregão aparece no cenário das licitações, trazendo maior economicidade, celeridade e transparência que as outras modalidades inicialmente instituídas e regidas pela Lei Federal 8.666/93.

Conforme Scarpinella (2002), o pregão surgiu no sistema brasileiro em 1997, pela Lei Geral de Telecomunicações, que criou a Anatel, dando a ela independência administrativa, o que possibilitou autonomia para criação de novas regras organizacionais. Neste contexto, a legislação em pauta estabeleceu um regime próprio de contratações para a Anatel, dando surgimento ao Pregão como nova modalidade de licitação e de restrita aplicação à entidade. Após quase três anos de resultados positivos na Anatel, o Governo Federal optou por estender esta modalidade para a Administração Pública.

Ressalta-se que as normas da Lei 8.666/93 se aplicam de forma subsidiária ao pregão, ou seja, na falta de disposição expressa na lei 10.520/02, suas normas serão utilizadas.

Sobre a modalidade, doutrina Fernanda Marinela:

“A nova modalidade foi instituída com o escopo de aperfeiçoar o regime de licitações, permitindo o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, além de desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da sequência de etapas do procedimento, contribuindo para a redução de despesas e concedendo uma maior agilidade nas aquisições”.

Aspecto que se verifica na Lei nº 10.520/02 é de que o critério de adoção desta modalidade de licitação refere-se ao tipo de bem ou serviço a ser contratado, ou seja, a sua característica de "comum", ao contrário das demais modalidades (convite, tomada de preços e concorrência), as quais são pautadas de acordo com o valor do bem ou serviço a ser adquirido. Estão descartadas, portanto, no Pregão, as contratação de obras e os bens e serviços não qualificados como comuns.

Faz-se necessário tecer agora alguns comentários sobre o que seriam os bens ou serviços comuns, que se encontram intrínsecos ao conceito da modalidade pregão. O § único do art.1º da lei os conceitua da seguinte maneira: *“Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”*.

O anexo II do Decreto Federal nº 3.555/2000 relacionava os denominados bens ou serviços comuns em três grupos: a) bens comuns de consumo; b) bens comuns permanentes; e c) serviços comuns. Havia um questionamento se o rol de hipóteses constantes desse Anexo apresentava-se como um elenco taxativo ou se as enunciava de forma exemplificativa. Existe uma ampla discussão doutrinária sobre a definição de bens e serviços comuns. Porém, como o entendimento passou a ser pacificado, no sentido de que o rol era meramente exemplificativo, o Decreto Federal n. 7.174/2010, revogou o Anexo II do Decreto Federal n. 3.555/2000.

A definição do objeto faz parte da fase preparatória do pregão. Andrade e Santana (2008, p. 70), expõem que a Lei Federal 10.520/2002 em seu art. 3º, incisos I a IV, define:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

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

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento

das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

Depois de definida a fase preparatória do pregão, se realiza a fase externa do procedimento. Scarpinella (2002, p. 104), informa que nesta etapa é necessário cumprir ao princípio da publicidade, dando ampla divulgação ao edital. Rigolin e Bottino (2002, p. 453) complementam que o extrato do edital deve conter "... local, data e horário em que pode ser obtido o edital...". Informam ainda que estes dados são aqueles que a lei exige, porém é importante constar no aviso o nome da instituição licitante, o objeto, a previsão da modalidade e a indicação do local onde será realizado o certame.

É importante mencionar que o prazo fixado para dar publicidade ao instrumento convocatório do pregão, é de no mínimo oito dias úteis anteriores a abertura das propostas.

Em linhas gerais, se conceitua o pregão como uma modalidade de licitação, aplicável tão somente aos certames do tipo menor preço, tendo por objetivo a aquisição de bens e serviços comuns, em que o oferecimento das propostas se dará por meio de ofertas sigilosas e facultará, aos proponentes que fizeram as melhores propostas, o oferecimento de lances até que se atinja a proposta economicamente mais vantajosa para a administração pública. Marçal Justen Filho conceitua o pregão como:

"Uma modalidade de licitação de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa de contratação de bem ou serviço comum, caracterizada pela existência de uma fase competitiva inicial, em que os licitantes dispõem do ônus de formular propostas sucessivas, e de uma fase posterior de verificação dos requisitos de habilitação e de satisfatoriedade das ofertas".

E complementam Andrade e Santana (2008, p.71) descrevendo que a Lei Federal 10.520/2002 prevê:

"...no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação

do vencedor....;” e “....não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos...”.

Em respeito ao princípio do julgamento objetivo, torna-se indispensável a definição do objeto licitado a partir de parâmetros precisos e objetivos, podendo o conceito de bens e serviços comuns ser prescindido da expressão “objetivamente definidos no edital”.

Entretanto, há de se preocupar quanto à possibilidade de haver aquisições, a partir dessa modalidade licitatória, que conduzam a uma proposta que poderá não refletir na mais vantajosa. Pois que o critério do menor preço não deve tornar irrelevantes as características técnicas da proposta, uma avaliação da qualidade do objeto é imprescindível e necessária. Ou seja, nas licitações de menor preço não podem ser excluídas as exigências de qualidade que buscam satisfazer as necessidades da administração pública.

4. COMPRA VANTAJOSA

Ora, que se para julgar a melhor proposta, primeiramente se analisa o menor preço e depois que se passa para a análise do cumprimento dos prazos de fornecimento e especificações determinadas no edital, como determinar a proposta mais vantajosa? Como chegar ao ponto de equilíbrio entre o custo e o benefício, trazendo eficiência para a compra?

Para Gasparini, Diógenes (2011, p.538), duas são as finalidades da licitação: Primeiro, visa selecionar a proposta mais vantajosa, que traga os maiores benefícios financeiros aos órgãos licitantes. E segundo, visa oferecer igual tratamento aos que desejam participar do processo, conforme expresso no art. 3º da L8666/93, oferecendo assim isonomia necessária e maior amplitude do número de participantes no certame. Neste ponto tem-se que, quanto maior for a competitividade e concorrência na licitação, maior será a probabilidade de redução no valor das ofertas.

Nesta mesma linha de raciocínio, se verifica alguns outros conceitos doutrinários, tais como Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p.530):

“O procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretende alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados”.

Usufruindo ainda a fluidez de Bandeira de Mello (2000, p.528):

“É um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa para as conveniências públicas”.

Para o jurista, José Afonso da Silva (2008, p.672): *“Licitação é um procedimento administrativo destinado a provocar propostas e a escolher proponentes de execução de obras, serviços, compras ou de alienações do Poder Público”*. E continua lecionando:

“O princípio da licitação pública significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público”.

E para a renomada doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p.350):

“...um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam as condições do instrumento convocatório, a possibilidade de formularem as propostas dentre as quais selecionará e aceitará a que for mais conveniente para a celebração do contrato administrativo”.

Consideradas as doutrinas, segue-se a fim de lançar um olhar sobre a economicidade do procedimento do pregão, sob a luz do princípio constitucional da eficiência. A economicidade, princípio estampado no art. 70 da CF/88, que em breve avaliação visa promover os resultados esperados com o menor custo possível. Que apesar de não ser muito abordado pela doutrina jurídica, não se poderá deixar de buscar sua compreensão, já que ele une qualidade, celeridade e menor custo na aquisição de bens e serviços públicos.

Fica claro então que a proposta mais vantajosa, com dispositivo legal previsto no art.3º da Lei 8666/93, traz consigo implicitamente que não se trata apenas de menor preço, mas também e especialmente a qualidade do bem. Aquela que de melhor modo atender ao interesse público pelo menor custo possível.

4.1 Termo de Referência

O Termo Referência é uma ferramenta essencial para uma correta condução dos certames e gestão dos futuros contratos, é peça fundamental que determinará êxito da licitação, já que o produto adquirido e a execução dos contratos serão fruto de suas especificações. E, portanto, deverá ser objeto de extrema atenção dos gestores públicos.

Ele é o instrumento que precede a licitação por pregão, tendo o papel de dar o norte e orientação, dando subsídios para a elaboração do Edital. Sendo que o edital é a formalização que irá refletir uma necessidade da Administração Pública. É o instrumento que leva ao conhecimento público todas as informações necessárias para a apresentação das propostas, estabelecendo as regras que conduzirão a licitação, estabelecendo a vinculação ao Instrumento Convocatório, objetivando a satisfação de um interesse público. Por seu turno, o TR acompanha o processo licitatório em todas as suas fases, desde a construção do Edital até o fechamento, que em se tratando de aquisição de bens, será configurado com sua entrega definitiva ou com a execução do contrato, documento hábil para convalidar o procedimento licitatório.

Como requisitos do Edital se refere o artigo 3º, inciso II da Lei 10.520/02: *“a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.”* Evidenciando que sempre esteve na intenção do legislador, a referência ao Termo de Referência.

Sobre as especificações que regerão o edital, Marçal JUSTEN FILHO fala na Revista de Direito Administrativo (2000, p. 16-17) comenta que:

“A Administração deve diagnosticar suas necessidades e verificar a disponibilidade no mercado de bens adequados para contratação. Incumbe definir padrões mínimos de qualidade, com precisa descrição dos objetos que serão licitados.”

Como já visto, no pregão, o instrumento que precede o Edital e acompanha todo o processo é o Termo de Referência. E o mesmo tem previsão legal no Decreto Nº 3.555/2000 em seu art.8º, transcrito abaixo:

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

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

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

Em suma, o instrumento convocatório do pregão é o Edital, que virá precedido pelo Termo de Referência, que por sua vez, será elaborado pela área demandante do órgão governamental que requer a aquisição do objeto contratado através da licitação.

4.2 Pesquisa de Preço

A Lei nº. 10.520, de 2002 estabelece regras próprias à referida modalidade licitatória, sendo que no seu art. 3º, que trata da fase preparatória do pregão, dispensa a presença do orçamento estimado como anexo (parte integrante) do edital, exigindo sua presença apenas nos autos do processo administrativo, cabendo rever:

“Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I – a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento.;

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

III – dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e
(...)”

Abordado isso, tem-se que nem a Lei de Licitação, nem a Lei do Pregão regram com clareza como se definirá o preço estimado, falam apenas brevemente sobre a pesquisa de preço, entretanto, estabelecer o preço real do produto que se quer comprar é peça imprescindível para uma compra eficaz e justa. Quanto mais fontes forem consultadas, mais próximo se chegará ao valor que se pratica no mercado.

Neste sentido a Instrução Normativa n. 5/2014 (compilada) dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratações de serviços em geral. Ela irá considerar as seguintes alternativas para a pesquisa de preço:

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>; **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

E apesar desta IN trazer diversas maneiras para buscar preços praticados no mercado, na Administração da esfera municipal, que é que se está alisando mais profundamente neste trabalho, vê-se utilizarem, por via de regra, pesquisa junto a fornecedores.

Diante disso, se levanta o questionamento de como fazer para que o valor estimado reflita, de fato, o valor que se pratica no mercado, afinal, de praxe se sabe que orçamento de fornecedores podem, quando sabido ser levantamento de preço para balizar valores em licitação, serem manipulados.

Não seria mais prudente, então, a administração pública, em sua pesquisa de preço, utilizar-se das mais variadas fontes possíveis? Ao invés de restringir-se a uma única fonte, que, em via de regra, estimará um valor manipulado e fatalmente superfaturado, prevendo sua própria vantagem?

Diante do exposto, se percebe o muito que se deve evoluir para que se pague um valor justo em licitações e que, uma pesquisa de preço que reflita o valor real de mercado será uma das peças fundamentais para balizar uma compra economicamente vantajosa.

4.3 Amostras para Teste de Qualidade

A busca para evitar o desperdício, inevitavelmente, respingará da qualidade dos bens adquiridos. Os mecanismos que precisam ser utilizados no combate ao desperdício são o treinamento e aperfeiçoamento dos servidores envolvidos na elaboração dos instrumentos convocatórios, para elaboração do Termo de Referência, e na qualificação para a analisar amostras e receber o objeto contratado, trazendo a máxima efetividade possível dos órgãos de fiscalização e controle.

No entendimento de Joel de Menezes Niebuhr (2012, p.473), no que tange às amostras dos produtos, a análise da compatibilidade do objeto com as especificações no instrumento convocatório, a Administração, com frequência, reputa conveniente exigir.

Registra-se que a exigência de apresentação de amostras não está prevista diretamente nas Leis 8.666/93 e 10.520/02. Todavia sua exigência encontra

fundamento legal no inciso IV do art.43 da Lei 8.666/93, combinado com o§ 3º do mesmo artigo. De todo modo, a Administração deve agir com bom senso e parcimônia ao exigir amostra, verificando sempre sua conveniência ou necessidade.

Desta forma, caberá à Administração, nos termos do art. 40, inc. I, da Lei de Licitações, descrever criteriosamente o objeto a ser contratado com informações suficientes para resguardar a qualidade do objeto. Contudo, se mesmo descrevendo minuciosamente o objeto, o Poder Público verificar a necessidade de exigir amostras para assegurar-se da qualidade do que irá contratar, deverá ter a precaução de prever todo o procedimento no seu edital e ter condições técnicas para sua avaliação, não podendo valer-se de critérios subjetivos de avaliação.

Para corroborar com o entendimento se transcreve a seguinte passagem do artigo intitulado "Amostras nas modalidades tradicionais (concorrência, tomada de preços, convite) e no pregão", da lavra de Marcello Rodrigues Palmieri:

"...se a Administração Pública promotora da licitação optar por exigir amostras dos produtos licitados, deverá estar preparada para avaliar tecnicamente e de modo objetivo as características inerentes a tais produtos. Não raras as vezes em que a Administração, num dado momento do certame, solicita que as licitantes entreguem suas amostras e a própria Comissão de Licitação ou o pregoeiro com sua equipe de apoio passam a analisá-las durante a sessão pública em que a licitação se desenvolve. Exemplo clássico: aquisição de café em pó para consumo dos servidores públicos. Em determinado momento da sessão pública, as amostras são entregues pelas licitantes e, na presença de todos, o café é preparado (utilizando-se as diversas amostras entregues), e a partir daí a própria Comissão de Licitação ou o pregoeiro com sua equipe passam a degustar a bebida e atribuem uma nota referente à palatabilidade do café, sendo aprovadas as que obtiverem uma nota (média), digamos, superior a sete. Com o devido respeito, tal procedimento é completamente equivocado dada a total subjetividade que o envolve. O sabor do café que agrada alguns pode desagradar outros e vice-versa". (cf. in Boletim de Licitações e Contratos nº 10/2006, p. 943 e 944)

Conforme acima exposto, as amostras exigidas pela Administração deverão passar por uma avaliação técnica que, em caso de não haver profissionais capacitados no quadro, serão feitas por órgãos ou empresas competentes para a emissão de laudos técnicos, como p. ex., os organismos de certificação de produtos, os quais são encontrados no site do Inmetro.

Mesmo com a inexistência de normatização para o momento da entrega das amostras é pacífico tanto na doutrina quanto na jurisprudência que elas não poderão ser exigidas para fins habilitatórios, uma vez que não podem ser consideradas documentos de habilitação (arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666/93), razão pela qual o mais adequado é que sejam exigidas para fins classificatórios. Nesse sentido leciona Marçal Justen Filho:

"Não se admitem exigência de natureza não documental. Não poderá, por exemplo, ser prevista a apresentação de amostras de produtos para exames na fase de habilitação. Porém, essas exigências podem ocorrer para propostas, mesmo em licitação de menor preço. (cf. in *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 12ª ed., São Paulo, Dialética, 2008, p. 378)

Em contribuição com esse entendimento temos as lições de Marcelo Palavéri:

"Com efeito, as amostras nada têm a ver com a fase de habilitação, de moda que não estão elas vinculadas, não podendo permitir, no caso de inadequadas, a inabilitação dos licitantes. Amostras dizem respeito ao objeto da disputa, portanto vinculadas à proposta comercial, devendo ser analisada como parte integrante desta". (cf. in *Licitações Públicas. Comentários e notas às súmulas e à jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*, 1ª ed., Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2009, p. 303 e 304)

Portanto, quando um produto não puder ter sua qualidade avaliada apenas pelas especificações do Termo de Referência, a solicitação de amostra para teste de qualidade, se torna uma boa alternativa. Pois muitas vezes os materiais ofertados

pelo menor preço e que cumprem as especificações exigidas no edital, nem sempre cumprem a sua função. Deste modo, os testes de qualidade das amostras apresentadas na fase de classificação da proposta poderão garantir a aquisição mais vantajosa, já que a vantagem não está apenas na compra de menor preço, mas na compra eficiente, evitando o desperdício, que significa prejuízo ao erário público.

5 RECEBIMENTO E FISCALIZAÇÃO

É possível afirmar que nenhum dos esforços citados poderá garantir de fato a qualidade do material do que a fiscalização e controle, desde o recebimento até seu consumo ou uso, inclusive fazendo cumprir seu prazo de garantia. Pois, muitas vezes, aquele produto que foi ofertado e classificado, podendo, inclusive, ter apresentado amostras que foram aprovadas em testes, poderá não ser entregue daquela maneira, cabendo aos gestores e fiscais desta compra acompanhar, não somente a sua entrega, mas também o comportamento que ele desenvolverá em sua utilização. Já que na prática não é raro o produto ser entregue diferente daquele aprovado ou que apresente defeito quando utilizado. E ainda, mesmo que detectados problemas no uso, ao invés de ser devolvido para que o fornecedor efetue sua substituição, conforme há previsão na Lei do Consumidor (8.078/90), acaba tendo suas falhas negligenciadas, sendo muitas vezes descartado.

Dificuldades também se apresentam com grande volume entregue pelo fornecedor, podendo ocorrer falhas na conferência em virtude desse volume. Outra dificuldade é a falta de quadro técnico especializado para a análise nesse momento, ou ainda, em muitos casos, já ser outra equipe para o recebimento, e não aquela que estabeleceu os requisitos na aprovação. Ou até mesmo, com o fato de que o setor do órgão que demandou o objeto, na urgência e no afã de saciar sua necessidade momentânea, concordar o recebimento até de marca diferente da contratada, sem que seja avaliada corretamente.

Não se pode esquecer que a fiscalização da execução contratual é obrigatória para todos os órgãos e entidades públicos, ela não se insere na esfera de discricionariedade do gestor a decisão de fiscalizar, consistindo em dever exercê-la. O fundamento dessa obrigatoriedade encontra-se na Lei nº 8666/1993, cujo artigo 67 define que 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. No que se refere à contratação de terceiros para assistência à fiscalização, é importante deixar claro que a responsabilidade primária pela fiscalização é sempre da Administração, o que, necessariamente, envolve o fiscal do contrato.

Afinal os órgãos de controle da Administração costumam dedicar muita atenção para a análise da licitação, buscando identificar ilegalidades no edital ou no procedimento que comprometam a lisura do certame. Deixando a desejar no que poderá configurar em um dos principais vícios corruptivos, que acabam ocorrendo na execução dos contratos, e não na realização da licitação. Pois que determina o art. 67 da Lei 8.666-93:

“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.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.”

Configura-se então que a fiscalização do contrato administrativo é a parcela da gestão contratual que focaliza no cumprimento contratual por parte das contratadas. Distingue-se da gestão contratual, que é a condução integral do processo de contratação, desde a identificação das necessidades da Administração até o fim da execução do contrato, com o seu devido encerramento. Podendo, a fiscalização dos contratos administrativos, admitir diferentes aspectos e deveres, entre os quais se destacam:

- a) registrar em livro próprio todos os atos e fatos relacionados à execução contratual;
- b) preferencialmente, fazer o preposto assinar os registros das ocorrências;
- c) manter um livro de ocorrências para cada contrato;
- d) manter postura exigente em relação a todos os itens da execução contratual, demandando o cumprimento de todas as obrigações;
- e) promover ou propor ajustes contratuais, quando se fizerem necessários; e
- f) aplicar ou propor a aplicação das penalidades.

Dessa forma, pode-se afirmar que o fiscal é a mão forte do dirigente do órgão ou entidade e o mais importante agente da Administração no que se refere ao contrato que supervisiona. Deve manter uma postura isenta e equilibrada, de forma

a cobrar o adequado cumprimento do objeto contratado. Ocupa uma posição de autoridade sobre o executor e deve atuar, sempre, em prol da garantia de qualidade na execução contratual.

Assim se verifica a essencial importância da função exercida pelo fiscal que, infelizmente, não costuma ser objeto de atenção por parte da Administração, quando se percebe a falta de investimento na capacitação dos fiscais, sendo eles, geralmente, existentes em número insuficiente para o volume de contratos ou, ainda, quando a escolha do fiscal recai sobre servidor sem o conhecimento técnico do objeto e das cláusulas do contrato.

6 REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE KIT CAVALETE

Com a intenção de ilustrar a prática das etapas vistas, este capítulo analisará um processo licitatório realizado pela COMUSA – Serviços de Água e Esgoto de Novo Hamburgo, uma autarquia municipal localizada em Novo Hamburgo/RS, município que, conforme o último censo, comporta a população de 238.940.

As principais finalidades da Comusa são tratar e distribuir água potável para consumo humano e o tratamento de esgoto sanitário. Atualmente, a autarquia trata em média 60 milhões de litros de água por dia, para abastecer 83.391 economias ativas. Chegando, após 20 anos de atividade, a fornecer água potável para 98% da área urbana da cidade. Nos últimos anos a Comusa passou a prestar os serviços de coleta e tratamento de esgoto de novos loteamentos, tendo ampliado o tratamento de esgoto na cidade de 2% para 5%, atendendo a mais de 3,5 mil economias com o serviço.

A licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, teve como objeto: “*Registro de preços para aquisição de kit cavalete para manutenção de redes de água potável da COMUSA – Serviços de Água e Esgoto de Novo Hamburgo, para o período de 12 meses, conforme especificações técnicas e quantidades descritas no ANEXO I – Termo de Referência.*”. Tendo como especificação técnica:

| Material | Especificação |
|--|--|
| KIT CAVALETE PVC RÍGIDO 3/4 POL. C/ VEDA - ROSCA | KIT CAVALETE COMPLETO EM PVC BRANCO RIGIDO PARA LIGACAO PREDIAL NBR 10925, COMPOSTO DE 4 JOELHOS EM PVC COM REFORÇO METÁLICO EXTERNO, DOIS TUBOS ALETADOS (UM DE ENTRADA E OUTRO DE SAÍDA DO KIT COM DIAMETRO DE 3/4" E BASE CIRCULAR MÍNIMA 80 MM), COM FITA VEDA-ROSCA DE 18 MM X 5 M, ADAPTADOR DE COMPRESSÃO RM EM PP 20mmx3/4 REGISTRO ESFERA(BORBOLETA) EM PVC 3/4 " NBR 11306 DUAS ROSCAS MACHOS BSP NAS EXTREMIDADES . |

Ou seja, esse kit nada mais é que um conjunto de peças hidráulicas, confeccionadas em PVC que, depois de unidas em formato de um quadro, formarão o suporte para instalação do hidrômetro (aparelho que mede o consumo de água). E, por tratar-se de um material amplamente conhecido pelas empresas por fabricantes ou comerciantes de insumos hidráulicos, e ainda por poder ter sua

descrição facilmente compreendida pela leitura de suas especificações no edital, é considerado um bem comum.

Em sua fase interna o processo administrativo n. 2-4/7/2017 aberto em no dia 4 de julho de 2017 foi instruído pela diretoria solicitante com:

- Justificativa para aquisição do material: “Compra de Kit Cavalete para ligação de água, utilizado por todas as equipes da Comusa, nos serviços de ligação nova, consertos, padronizações de nichos, readequações de quadro e demais serviços em que ele se faz necessário”.

- Termo de Referência estabelecendo a quantidade estimada para 12 meses, as especificações técnicas, prazos e local de entrega e garantia, além de estabelecer a possibilidade de ser solicitada a apresentação de amostras para que se efetue teste de qualidade com emissão de Atestado de Aprovação da Amostra.

- Levantamento de valor de mercado, que compreendeu 4 orçamentos de fornecedores distintos deste produto.

- Requisição de compra com quantidade estimada, indicação da conta orçamentária que se utilizará nas futuras compras. Já que o Registro de Preços não exige indicação da dotação orçamentária no edital, mas em cada contratação é que se verificará tal disponibilidade (Orientação Normativa da AGU n. 20/2009).

- Autorização da Autoridade Competente e aprovação da Junta Financeira.

Com a instrução descrita acima, o processo seguiu ao Setor de Compras para os devidos encaminhamentos.

Fui incluído ao processo:

- Planilha de Preço Orçado, que utilizou a média dos 4 orçamentos, que chegou ao valor estimado, estabelecido como máximo permitido para aceitação pelo pregoeiro, unitário de R\$64,57, chegando ao total estimado de R\$645.700,00.

- Por tratar-se de bens de natureza divisível a minuta do edital foi elaborada com previsão de cota reservada para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, com fundamento no inc. III, art. 48, da lei Complementar n. 123/2006: *“deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.”*

- Ata autorizadora da Junta financeira e Portaria que designa a Comissão especial para atuar em licitações na modalidade de Pregão Eletrônico e Presencial.

- Minuta do edital revisada pelo Setor Jurídico com parecer exarado pelo Assessor Jurídico com o entendimento da aptidão do processo para fixação da data de abertura.

- Aviso de Publicação marcando a abertura da licitação.

No dia e hora marcados, a licitação foi aberta, chegando ao seguinte resultado:

Cota principal

| Empresa | Valor Unitário R\$ | Enquadramento LC 123/2016 |
|----------------|---------------------------|----------------------------------|
| 1 | 17,48 | Sim |
| 2 | 18,50 | Não |
| 3 | 25,02 | Sim |
| 4 | 28,00 | Sim |

Cota reservada para ME e EPP

| Empresa | Valor Unitário R\$ | Enquadramento LC 123/2016 |
|----------------|---------------------------|----------------------------------|
| 1 | 23,65 | Sim |
| 3 | 24,90* | Sim |
| 4 | 25,50 | Sim |

*Conforme Decreto n. 8.538/2015, Art. 8º, Inc. III, caso o fornecedor vença a cota reservada e a cota principal, será considerado o menor valor para ambas.

Ocorre que neste processo licitatório, o vencedor na fase de lances, ofereceu uma marca já conhecida pela Comusa. Sendo que os usuários do produto – da mesma marca – em tempos passados tinham reclamações sobre o material, reclamações essas que se tratavam resumidamente de um vazamento no registro, uma das peças fundamentais para o bom funcionamento do kit em sua utilização. Entretanto a empresa não era conhecedora de tais reclamações e, portanto, não pode defender-se quando do ocorrido.

Chegou-se a conclusão de que o melhor caminho seria solicitar amostras para testes de qualidade, utilizando-se da previsão discricionária estabelecida previamente no edital. Percebe-se aqui a falta do critério para a avaliação das amostras, de qualquer forma optou-se por formar uma comissão, composta por engenheiros do quadro da Comusa, que realizariam ensaios para comprovação da qualidade do produto. Essa comissão emitiu um laudo dos testes de aferição, em que se comprovou que os registros suportavam, sem apresentação de vazamentos,

a carga estipulada no edital. Sendo essa avaliação objetiva e clara, o fornecedor teve sua proposta classificada e acabou por ser o vencedor desse certame.

Os registros comprados em processo passado foram recolhidos, aqueles que ainda não haviam sido descartados, e devolvidos para que a empresa efetuasse a substituição. E aqui verifica-se a importância da fiscalização da execução do contrato, já que, neste caso, a falta dela deu causa a um desperdício descontrolado, além de ter causado prejuízo com o retrabalho.

CONCLUSÃO

Partindo de uma reflexão que envolve o aperfeiçoamento e treinamento, zelo técnico e comprometimento dos servidores públicos que efetivam as demandas, definem e descrevem a qualidade do objeto, dimensionam as quantidades das aquisições, procedem a análise das amostras e têm por função fiscalizar o recebimento dos materiais adquiridos. Sem excluir que tal apreciação passará pelo crivo da autoridade competente que homologará o julgamento das propostas, uma vez adjudicadas pelo pregoeiro.

Se deslumbra uma urgente e ampla necessidade de conseguir na gestão pública os maiores resultados possíveis com os meios disponíveis. Uma busca incessante do equilíbrio da economicidade à luz da eficiência, que abrange a qualidade daquilo que é econômico, vislumbra-se como enfoque os atos dos principais atores envolvidos no processo de aquisição ou contratação pública, exigindo a máxima eficiência possível, sendo que suas ações deverão ocorrer em oposição ao desperdício.

A falta de uma estrutura organizacional adequada compromete a economicidade das aquisições públicas.

Se temos que cumprir aos nossos governantes servir e atender ao interesse público. Temos também que cumprir a todos os servidores públicos ampliarem a preocupação com mecanismos cada vez mais eficazes e exigentes na condução de diversas fases das licitações e contratações públicas, aqui abordadas, visando a compra eficiente, em cumprimento do princípio constitucional da eficiência.

Sente-se que falta o entendimento de que a vantajosidade trata-se de determinar a proposta que irá assegurar o aproveitamento racionalmente mais satisfatório dos bens.

Ao longo da pesquisa verifica-se uma ampla disponibilidade de doutrinas que trazem suporte para realização da compra eficiente pelas entidades públicas. Notou-se, no entanto, que a falta de capacitação dos envolvidos e a falta de planejamento e controle do estoque acabam interferindo de forma negativa. Seja pela falta de conhecimento entre o que se compra e o que se recebe, ou seja, pela falta de material, tornando seu suprimento mais importante do que sua qualidade.

É notável que as ferramentas existem e que as leis as propiciam. Entretanto, percebe-se que a gestão pública em nosso país ainda precisa percorrer

um extenso caminho para que se alcancem patamares da compra eficiente. Sabe-se, porém, que é possível e que deve ser percorrido.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de Almeida. *Fiscalização contratual: "Calcanhar de Aquiles" da execução dos contratos administrativos*. Revista TCU, Brasília, jan/abr 2009.

ANDRADE, Fernanda; SANTANA, Jair Eduardo. *Legislação: licitações, pregão presencial e eletrônico, leis complementares*. Curitiba: Negócios Públicos, 2008.

BONAVOLONTÁ, Renata Lopes de Castro. *Artigo: A exigência de amostras nos editais licitatórios*. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/14671/a-exigencia-de-amostras-nos-editais-licitatorios>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2019

CARVALHO, Arthur Porto. *Artigo: Limites à divulgação do orçamento estimado no edital de licitação*. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/23098/limites-a-divulgacao-do-orcamento-estimado-no-edital-de-licitacao>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2019

COMUSA. Institucional. *A Comusa*. Disponível em: < <http://www.comusa.rs.gov.br/index.php/institucional/acomusa>>. Acesso em 02 de maio de 2019.

COSTA, Alexandre. *Artigo: A proposta mais vantajosa para a administração pública na modalidade de licitação pregão*. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/59464/a-proposta-mais-vantajosa-para-a-administracao-publica-na-modalidade-de-licitacao-pregao/1>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2019.

COSTA, Valeria. *Artigo: Pesquisa de Preço: 10 coisas que você deveria saber sobre ela*. Disponível em: < <http://www.weblicitacoes.com.br/pesquisa-de-preco-licitacao/>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2019.

EDITORA FÓRUM. *Saiba a importância do termo de Referência e seu correto processamento*. Disponível em: < <http://www.editoraforum.com.br/noticias/tatiana-camarao-explica-importancia-termo-de-referencia-de-seu-correto-processamento/>>. Acesso em: 20 de março de 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOVERNO FEDERAL. Portal de Compras. *Instrução Normativa n. 5 de 27 de junho de 2014. (Compilada)*. Disponível em: < <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/301-instrucao-normativa-n-5-de-27-de-junho-de-2014-compilada>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2019.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Panorama*. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/novo-hamburgo/panorama>>. Acesso em: 01 de maio de 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 12ª ed., São Paulo, Dialética, 2008.

_____. *Pregão (Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico)*, 6ª. Ed. São Paulo: Dialética, 2013.

_____. Pregão: nova modalidade de licitação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro. v. 221, jul/set 2000.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 4ª Ed. Niterói: Editora Impetus, 2010.

MARCONI, M. A. & LAKATOS, E. V. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MOTTA, Fabrício. *Licitatar não basta, é preciso fiscalizar a execução dos contratos*. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2016-abr-28/interesse-publico-licitar-nao-basta-preciso-fiscalizar-execucao-contratos>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2019.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

PALAVÉRI, Marcelo. *Licitações Públicas. Comentários e notas às súmulas e à jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*. 1ª ed., Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2009.

PALMIERI, Marcello Rodrigues. *"Amostras nas modalidades tradicionais (concorrência, tomada de preços, convite) e no pregão"*. Boletim de Licitações e Contratos nº 10/2006.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Lei 8.666 de 21 de junho de 1993*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 07 de dezembro de 2018.

_____. *Lei 10.520 de 17 de julho de 2002*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 07 de dezembro de 2018.

PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 2-4/7/2017. *Pregão Eletrônico 013/2018. Franqueado na sede da COMUSA – Serviços de Água e Esgoto de Novo Hamburgo*. Av. Coronel Travassos, n. 287, bairro Rondônia – Novo Hamburgo/RS.

RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTTINO, Marco Tullio. *Manual prático das licitações: Lei 8.666/1993*. São Paulo: Saraiva, 2002.

SCARPINELLA, Vera. *Licitação na modalidade de pregão*. 1. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.