
A EVOLUÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO COM ÊNFASE NOS CONCEITOS DE ECONOMIA VERSUS QUALIDADE

TEIXEIRA, Jean Carlos¹
PENEDO, Antonio Sérgio Torres²
ALMEIDA, Reinaldo de³

Recebido em: 2011-03-31

Aprovado em: 2012-07-19

ISSUE DOI: 10.3738/1982.2278.586

RESUMO: O presente estudo discorre sobre a possibilidade de perda de qualidade na aquisição de materiais nas compras públicas realizadas por meio do processo licitatório, seja pela Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações), ou pela Lei 10.520 de 2002, Lei do Pregão. Para tal fim, foram realizadas pesquisas bibliográficas em livros e artigos do gênero, como também entrevistas com a pregoeira oficial do Município de Pedregulho, Estado de São Paulo, Doutora Lariene Losnack Nunes, especialista em Gestão Pública; com a nutricionista Marília Sinício Peixoto, responsável pelo cardápio da merenda escolar na Central de Alimentação e também membro das equipes de apoio do setor de licitações desse mesmo município; e com o Encarregado do Setor de Licitações da Superintendência Regional da Sabesp, Unidade Pardo e Grande, situada na cidade de Franca, Estado de São Paulo, Marco Aurélio Moreno. Percebeu-se que em determinados casos a queda nos preços geralmente ocasiona a perda de qualidade, mesmo que sejam utilizados de meios legais que possibilitem uma reversão do quadro. Destaque também para o advento do pregão, que trouxe mais economia para a gestão pública, mas percebe-se que em termos de qualidade também deixa a desejar, ou em certos casos, há até uma perda maior de satisfação por conseguir-se uma queda maior nos preços.

Palavras-chave: Processo licitatório. Evolução. Economia. Qualidade.

THE EVOLUTION OF THE BIDDING PROCESS WITH FOCUS ON CONCEPTS OF ECONOMICS VERSUS QUALITY

SUMMARY: This study discusses the possibility of loss of quality in the acquisition of materials in public purchases made through the bidding process, either by Act 8.666 21 of junho 1993, the Bidding Law, or Law 10.520 of 2002, Trading Act. To this end, literature searches were carried out in books and articles of the genre, as well as interviews with the official herald of the City of Pedregulho, State of São Paulo, PhD Lariene Losnack Nunes, specialist in Public Management; with the nutritionist Marília Sinício Peixoto, responsible the school lunch menu at the Central Supply and a member of support staff sector procurement of that city, and with the Chief of the Sector Procurement Regional Superintendent of Sabesp, Pardo and Grande Unit, located in the city of Franca, State São Paulo, Marco Aurelio Moreno. It was noticed that in some cases the fall in prices generally result in the loss of quality, even if they are used legal means to promote a reversal of the situation. Highlights also include the advent of the session, which brought more savings for public management, but realizes that in terms of quality also leaves much to be desired, or in some cases there is even a greater loss of satisfaction achieved by a greater decrease prices.

Keywords: Bidding Process. Evolution. Economy. Quality.

INTRODUÇÃO

É de conhecimento da sociedade que a Gestão Pública tem o dever de administrar o patrimônio público de forma a garantir que seja utilizado para o bem de todos, zelando por este. Assim, é essencial se ter um Estado que seja apto a realizar os procedimentos legais e democráticos, utilizando-se de meios gerenciais modernos, que possibilitem a transparência e a eficiência dos seus atos. Dentre esses meios de gestão pública, a licitação é uma importante ferramenta para a economia dos gastos públicos.

¹ Bacharel em Administração de Empresas- FE/FFCL.

² Dr. em Engenharia de Produção. Professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN.

³ Gestor de Recursos Humanos e Professor no curso de Administração na FE/FFCL.

Licitação é uma atividade administrativa em que a Gestão Pública chama entes privados interessados em fornecer bens e serviços para a mesma. Estas chamadas são, geralmente, realizadas por edital ou convite, conforme parâmetros definidos em lei. (DI PIETRO, 2005).

Entende-se pela Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações), que na Gestão Pública as obras, os serviços e a aquisição de materiais, assim como as alienações e as locações, devem ser contratadas por meio de licitações públicas, salvo exceções citadas em três casos específicos: licitação dispensada (art. 17), licitação dispensável (art. 24) e licitação inexigível (art. 25). Tal lei regulamentou o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, criando parâmetros gerais sobre licitações e contratos administrativos para os Poderes da União, dos Estados e dos Municípios (IBRAP, 2006).

O procedimento de licitação objetiva permitir que a Administração contrate aqueles que reúnam as condições necessárias para o atendimento do interesse público, levando em consideração aspectos relacionados à capacidade técnica e econômico-financeira do licitante, à qualidade do produto e ao valor do objeto.

Estão sujeitos à regra de licitar, além dos órgãos integrantes da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades da economia mista e demais entidades controladas direta e indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Uma vez definido o objeto que se quer contratar, é necessário estimar o valor total da obra, do serviço ou do bem a ser licitado, mediante realização de pesquisa de mercado. É necessário, ainda, verificar se há previsão de recursos orçamentários para o pagamento da despesa e se esta se encontrará em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Após apuração da estimativa, deve ser adotada a modalidade de licitação adequada (DI PIETRO, 2005).

A licitação visa também atender o princípio constitucional da igualdade entre os interessados (isonomia) e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração (FIGUEIREDO et al, 1994 *apud* COSTA, 2000). Se o objetivo for realmente assegurar a proposta mais vantajosa, inclui-se nessa vantagem a qualidade do produto adquirido.

Segundo Nunes, Peixoto e Moreno (2010)⁴, há meios legais dentro do processo licitatório, que oferecem à Administração Pública essa vantagem, podendo em muitos casos, fazer com que os produtos/serviços não percam esta característica fundamental.

Segundo Peixoto (2010), diante da perda da qualidade, acredita-se em um aumento posterior dos gastos públicos, visto que em menor tempo hábil é necessário se fazer nova compra, pois o produto dura menos.

Dessa maneira, o objetivo deste trabalho é analisar a evolução do processo licitatório e como a gestão pública pode se precaver para conciliar economia financeira com qualidade do produto adquirido por meio do processo licitatório.

Assim, foram analisadas as seguintes variáveis:

- Conceito de licitação pública, suas modalidades e tipos;
- Evolução do procedimento licitatório;
- Conceito de qualidade;
- Artíficos legais para conciliar economia versus qualidade.

Apresentadas as preliminares, passar-se-á a um relato mais aprofundado do tema acima referido,

⁴ Dados coletados em estudos de campo feitos por meio de entrevistas com a Pregoeira Oficial do Município de Pedregulho/SP, Dra. Lariene Losnack Nunes, especialista em Gestão Pública; com a nutricionista Marília Sinício Peixoto, responsável pelo cardápio da merenda escolar e integrante das Equipes de Apoio do Setor de Licitações desse mesmo município; e com o Técnico em Suprimentos do Setor de Licitações da Superintendência Regional da Sabesp, Unidade Franca/SP, Marco Aurélio Moreno.

referido, objeto do presente estudo.

1 REVISÃO DE LITERATURA

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) obrigou o administrador público a gerenciar de forma correta os recursos públicos, como uma reação a uma cultura absolutamente irresponsável, de desídia financeira, de fazer o que bem ou mal entendem com o já surrado patrimônio público. Consiste em um aparato coercitivo, repleto de sanções políticas, inclusive de privação de liberdade (NIEBUHR, 2010b).

Niebuhr (2010b) diz ainda que, como se sabe, a Gestão Pública necessita cada vez mais de préstimos de terceiros para dar bom andamento ao interesse público. E o interesse público não pertencendo a ninguém em particular e sim a coletividade, exigindo um agir equânime e isento, nas compras públicas dita a LRF que há de se fazer licitação em determinados casos.

Há de se realizar licitação também para se cumprir os princípios da isonomia, equidade e moralidade expressos na carta magna da nossa legislação, a Constituição Federal, sem se esquecer de ter a Gestão Pública a compra mais vantajosa (NIEBUHR, 2010b).

Licitação é um meio pelo qual a Administração Pública busca a proposta mais vantajosa para um contrato específico. Entende-se que por se tratar de procedimentos, haja uma sucessão de atividades entre a Administração e os licitantes, proporcionando igualdade entre todos os interessados, mostrando eficiência e moralidade nos negócios administrativos (SOUZA, 1997).

Em relação à igualdade entre os interessados (princípio da isonomia), deve-se destacar que a legislação posterior cuidou para que houvesse a desigualdade entre estes quando se trata de micro e pequenas empresas. Baseado no inciso IX, art. 170, da CF, foi inserido na Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar 123, de 14 dezembro de 2006) normas de tratamento favorecido e diferenciado para essa categoria de empresas. O princípio da isonomia é esclarecido no Artigo 5º da Constituição Federal da seguinte forma: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Dessa forma não é permitida nenhuma forma de discriminação entre os participantes do processo, e até às vezes não conseguindo a Administração, a proposta mais vantajosa, caso ocorra em um processo licitatório a solicitação das participantes Microempresas (ME's) ou Empresas de Pequeno Portes (EPP's), do direito de desempate em até 5% do valor do último lance ofertado, conseqüentemente, não sendo então, o preço mais em conta encontrado no mercado (GIAMUNDO NETO, 2008).

Segundo a Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações) (IBRAP, 2006, p.6), sobre o procedimento licitatório entende-se que:

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

Figueiredo et al (1994 *apud* COSTA 2000, p.120), esclarece:

A licitação, por sua vez, pode ser definida como um procedimento administrativo, um meio técnico legal, uma sucessão ordenada de atos que visam garantir princípios jurídicos consagrados e controladores dos atos do Estado. Ela procura atingir dois objetivos: selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e propiciar iguais oportunidades àqueles que desejam contratar com a Administração Pública.

Porém, Amaral (2006) explica que a licitação é apenas uma etapa do processo de contratação,

onde seguindo um planejamento, após a realização desta, segue-se a celebração do contrato e conseguinte, a execução ou entrega, todas estas, etapas do processo de contratação.

Nunes (2010) entende que os entes públicos citados no parágrafo único, artigo 1º, da Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações), estão obrigados a licitar todas as vezes que o valor do bem, produto ou serviço a ser contratado/adquirido pela Administração, for superior ao valor de oito mil reais. Este valor base, acima citado, refere-se ao exercício fiscal, ou seja, período compreendido durante o ano.

Segundo a Lei de Licitação (IBRAP, 2006), são ressalvados alguns casos específicos como licitação dispensada (art. 17): alienações imobiliárias e mobiliárias; licitação dispensável (art. 24): em razão de pequeno valor, de situações excepcionais, do objeto, da pessoa; e licitação inexigível (art. 25): aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, contratação de serviços técnicos profissionais especializados, contratação de artistas.

O processo licitatório possui modalidades, formas de condução da licitação, embora algumas delas já se encontrem em desuso, pois sofrem com práticas antigas da administração burocrática, congestionando o processo licitatório, perdendo a Administração a agilidade processual (RIBEIRO, 2007).

Conforme Souza (1997), as modalidades licitatórias são:

- Concorrência: modalidade onde quaisquer interessados comprovando habilitação e requisitos mínimos de qualificação podem participar;
- Tomada de Preços: nessa modalidade os interessados já devem estar cadastrados ou ao menos atender as condições exigidas para se cadastrarem até o prazo estabelecido em lei anterior à data do recebimento das propostas, observando a qualificação necessária;
- Concurso: modalidade de interessados com fim específico de escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, sendo que esta modalidade licitatória não pode ser comparada ao concurso público, destinado ao provimento de vagas de trabalho;
- Leilão: forma licitatória na qual quaisquer interessados podem adquirir bens móveis que estejam em desuso na Administração, sejam bens alienáveis, apreendidos ou penhorados, sempre respeitando lance de igual ou maior valor da avaliação;
- Convite: os interessados em número mínimo de três, podem estar cadastrados ou não, são escolhidos e convidados pela Administração, desde que estejam no ramo do que se trata o objeto.

As modalidades são estipuladas de acordo com o valor do contrato e/ou a razão da aquisição do objeto a ser licitado. A modalidade concorrência deve ser utilizada para contratações de maior valor, enquanto a tomada de preços para valores intermediários e a modalidade convite para contratações de menor valor. O leilão e o concurso devem ser utilizados para contratações onde o objeto é específico (ROSA, 2004).

Ainda segundo Rosa (2004), quando as características do objeto não estiverem ligadas a obras de engenharia, e sim a bens e serviços comuns, a gestão pública pode decidir pelo pregão.

Segue abaixo quadro explicativo de como se define cada modalidade.

Quadro 1: Valores para definição de modalidades de licitação.

Modalidade	Concorrência	Tomada de Preços	Convite	Leilão e Concurso	Pregão
Objeto	- Obras e serviços de engenharia acima de R\$ 1.500.000,00	- Obras e serviços de engenharia acima de R\$ 150.000,00 até R\$ 1.500.000,00	- Obras e serviços de engenharia acima de R\$ 15.000,00 até R\$ 150.000,00	- Objeto específico	- Aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.
	- Compras e outros serviços acima de R\$ 650.000,00	- LEI 8666/1993- Art. 23, inc. II, al. "b"	- Compras e outros serviços acima de R\$ 8.000,00 até R\$ 80.000,00.		

Fonte: Elaboração pelo Autor.

Inserido em um contexto de evolução tecnológica dos meios eletrônicos e a ideia de se conseguir mais rapidez, confiança, transparência e credibilidade perante a sociedade para os atos da Administração Pública, o pregão (Lei n.º 10.520/02) surgiu como um meio para melhorar a eficiência e eficácia dos procedimentos licitatórios. Essa nova modalidade de licitação, também chamada de leilão reverso, é a evolução do antigo processo licitatório, apresentando mais rapidez nos procedimentos e mais economia para a Administração. Por meio de lances decrescentes o ofertante propicia a proposta mais vantajosa para a administração, invertendo e eliminando-se várias etapas desnecessárias para o processo de compra pública. Acredita-se que o pregão é o futuro da licitação no Brasil (RIBEIRO, 2007).

Segundo a Lei do Pregão (2002 *apud* ROSA, 2004), “este deve ser utilizado para aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

Nessa modalidade é obrigatório o tipo menor preço para julgar as propostas, tendo ela duas fases distintas: a interna, de preparação para o certame; e a externa, de convocação e condução ao ato licitatório (ROSA, 2004).

O pregão se distingue das demais modalidades de licitação por vantagens explícitas como independência do valor do contrato futuro, como ocorre com outras modalidades que são adotadas de acordo com valores pré-estabelecidos, mas sim da qualificação do bem e serviços como comuns. Além disso, há agilidade no processo, devido à inversão das fases do processo; economicidade dos custos; minimização da possibilidade de litígios (NIEBUHR, 2010a).

Ainda segundo Niebuhr (2010a), a modalidade pregão se divide em presencial e eletrônico, proporcionando, em ambos os casos à Gestão Pública as vantagens citadas acima.

Dentre as formas de pregão, a por meio eletrônico, o *e-procurement*, merece destaque.

Ferrer (2007 *apud* Ribeiro 2007, p.1) expõe:

Dentre todos os sistemas de compras públicas eletrônicas no mundo, o sistema brasileiro é considerado o melhor. [...] O volume de compras eletrônicas no país evoluiu de R\$ 4 milhões em 2004 para R\$ 17,3 milhões em 2006. A participação dos níveis de governo em 2006 foram 44% das compras eletrônicas realizadas pelo governo federal, 43% pelos Estados e 13% pelos municípios. [...] É importante discutir as compras públicas porque tem muitos recursos envolvidos. A economia gerada pelas compras eletrônicas é vista como a única opção para aumentar a receita da administração pública. [...] Os custos do

processo de compra eletrônica, na maior parte dos casos, é menos oneroso do que o tradicional. Em alguns lugares, o modelo eletrônico custou mais que o modelo tradicional. Nesse caso específico, descobriu-se que havia a necessidade de remodelar o processo de compras para economizar.

O pregão eletrônico, por utilizar recursos de tecnologia da informação, apresenta vantagens ainda maiores, mesmo em comparação com o pregão presencial. Dentre essas vantagens estão: não se utilizar papel, acaba-se com as formalidades e a burocracia, simplificação das atividades do pregoeiro, aproximação das pessoas e encurtamento das distâncias, aumentando a competitividade, pois se abre um leque maior de participantes. Somando-se tudo isso se tem uma maior chance de a Administração escolher a proposta mais vantajosa para o interesse público (NIEBUHR, 2010a).

É parte também dessa sequência de atividades para compras, os tipos de licitação, critérios de julgamento que a Gestão Pública utilizará para encontrar a proposta mais vantajosa (SOUZA, 1997).

Entende-se que esse critério de julgamento acompanha o tipo de licitação, sendo o marco decisório do julgamento, a pretensão vantajosa da Administração. De acordo com o art. 45, § 1.º, da lei 8.666/93, em aquisições para obras, serviços e compras, os tipos licitatórios são: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta, sendo este último somente para os casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. Porém todos esses tipos não acompanham a modalidade Concurso, pois ela é nesse caso uma exceção (SOUZA, 1997).

Souza (1997) afirma ainda, que no tipo menor preço, se observa melhor o critério da compra mais vantajosa. O licitante para ser vencedor deve, atendendo aos requisitos do edital, ofertar pelo melhor preço. Também no critério menor preço, a Gestão Pública deve fazer na fase inicial da licitação, cotações de preços para definir parâmetros. Há fatores que podem ser expressos nos editais, como qualidade do produto e prazo de entrega.

A maior parte das licitações são realizadas pelo tipo menor preço, isto porque são aquisições de objetos ou de serviços simples. Mas, se um ente quiser contratar, por exemplo, uma empresa de sistemas de informática, de gerenciamento de programas, obrigatoriamente, pela lei, deverá utilizar-se do tipo técnica e preço (NUNES, 2010).

Já no critério melhor técnica pressupõe-se que o preço já possui parâmetro referencial máximo que a administração se propõe a pagar, contendo no edital ou no convite, possibilidade de uma aferição objetiva (SOUZA, 1997).

No tipo de licitação melhor técnica e menor preço, Souza (1997) conclui que há qualificação anterior, seguindo pela abertura das propostas técnicas, avaliando se estão corretos os objetivos do edital, sendo que após há a classificação do licitante pela média ponderada da proposta técnica e do preço. Porém para utilizar desse critério, a lei não deixa dúvidas, sendo exclusivamente para contratação de natureza intelectual e serviços de informática.

Por último, Souza (1997, p.60) sobre a licitação de maior lance ou oferta ensina que “Este tipo de licitação aplica-se aos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. A aplicação do texto é auxiliada pelo disposto nos arts. 17 a 19 e 22, § 5.º.”

Em relação à economia gerada pelos processos licitatórios, Nunes (2010) diz que há vários fatores que podem influenciá-la, como o objeto/serviço que está sendo licitado, o número de participantes no certame, ou seja, quanto maior a concorrência, maior será a economia.

Voltando-se para a qualidade, numa sociedade capitalista democrática, as empresas para concorrerem no mercado globalizado, devem estar aptas a negociar produtos de qualidade com preços reduzidos, pois os clientes se tornaram cada vez mais exigentes (FIGUERA; RAMALHO, 2003).

Tem-se que até meados do século XX, para as empresas qualidade era significado de perfeição técnica. Posteriormente, após estudos de Juran, Deming e Feigenbaum (1990; 1991 *apud* CARPINETTI; MIGUEL; GEROLAMO, 2007, p.05), entendeu-se que não só apenas o grau de perfeição técnica, mas também o grau de adequação à necessidade do cliente compõem o conceito de qualidade, sendo esta definida como a satisfação do cliente quanto à adequação do produto ao uso (CARPINETTI *et al*, 2007).

Segundo Barbosa (2006), a qualidade do que se almeja (bens ou serviços) depende do objetivo do que se quer conseguir conquistar e que cada cliente tem uma necessidade de qualidade. Então o que pode ser qualidade para um, pode não ser parâmetro para outro.

A ISO 9001:2000⁵ (2000 *apud* CARPINETTI; MIGUEL; GEROLAMO, 2007, p.06) adota como conceituação de qualidade o “[...] grau no qual um conjunto de características inerentes satisfaz a requisitos”.

Costa (2000) entende que nas compras privadas é certo que se pode adquirir bens e serviços com qualidade, pois há a possibilidade de negociação, de usar informações dos bancos de dados de compras anteriores e a concorrência pode ser centrada especificamente na qualidade. Ainda, há possibilidade de se fazer inspeção de qualidade antes ou depois, no recebimento, dentre outros.

Porém, no sistema de compras públicas não há critérios que foquem a qualidade, tanto na Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações), como na Lei do Pregão. Na licitação é necessário se fazer cotação de preços, não há possibilidade de parcerias, a concorrência é centrada no preço e há fatores que dificultam a inspeção de qualidade na entrega, o que anula o processo de garantia de qualidade. Nestes casos tenta-se conseguir qualidade nas especificações do objeto do contrato (COSTA, 2000).

Fernandes (2008) cita:

Tendo em vista que a Lei n.º 10.520 se refere à qualidade, é fácil inferir que, mesmo em se tratando de bem ou serviço comum, pode a Administração definir características que restringem a competição, desde que tenha por objetivo assegurar a qualidade ou o melhor desempenho e que essas restrições sejam facilmente compreendidas pelo mercado e que, nos termos do art. 3.º, inc. III, da Lei n.º 10.520/02 sejam justificadas nos autos do processo.

Fernandes (2008) indica ainda, formas que podem ser inseridas no processo para se ter a possibilidade de desempenho e qualidade nas compras públicas:

Na execução de serviços:

- Experiência;
- Escolaridade;
- Desempenho anterior;
- Uniforme de trabalho;
- Material a ser utilizado;
- Salário superior ao mínimo legal ou convencional;
- No caso de cursos, avaliações dos treinados;
- Metodologia;
- Instalações mínimas indispensáveis.

⁵ Nota explicativa ISO 9001:2000= A *International Organization for Standardization* (ISO) é uma entidade não-governamental (ONG). A ISO tem por objetivo promover, no mundo, o desenvolvimento da normalização e atividades relacionadas com a intenção de facilitar o intercâmbio internacional de bens e de serviços e para desenvolver a cooperação nas esferas intelectual, científica, tecnológica e de atividade econômica (ISRAELIAN *et al*, 2007).

Aos bens:

- Material a ser empregado;
- Prazo de garantia;
- Qualidade, como tal entendido, acabamento, durabilidade, estética, ergonomia;
- Cor para fim de padronização;
- Marca;
- Em relação a um automóvel, o tipo de combustível, a cor, a potência do motor, o tamanho do bagageiro, o número de portas, ar-condicionado de fábrica, prazo de garantia, entre outros.

“É a linguagem do mercado, portanto, que define a possibilidade de indicar padrão de desempenho e qualidade” (FERNANDES, 2008).

Barella; Barella (s/d) entende que a busca por um preço baixo e agilidade processual podem levar a Administração a não enxergar que está adquirindo produtos de má qualidade, que podem até interferir nos objetivos da Gestão Pública, entre os quais uma educação e saúde de boa qualidade.

Barella; Barella, 2003 explica ainda:

Assim, já é possível perceber o que pode acontecer com as empresas que estão acostumadas a vender produtos de primeira linha: se quiserem continuar a vender para a administração pública por meio de pregão, precisarão procurar itens de pior qualidade que tenham preços baixos [...]. Não se nega aqui o dever do Estado de realizar a melhores compras possíveis [...], salienta-se, no entanto, que esta modalidade que dá prioridade ao preço, não é a mais adequada quando se compra produtos onde a qualidade, a precisão e o pós-venda da empresa são fundamentais para que eles cumpram o seu propósito.

Explicitados tais entendimentos da pesquisa bibliográfica, nos estudos de campo a seguir, serão apresentados diferentes pontos de vista sobre a economia financeira gerada pelos atos licitatórios e a possibilidade de perda na qualidade do produto adquirido nas compras públicas.

2 MATERIAL E MÉTODO

Para a realização do presente estudo foi realizado uma pesquisa exploratória bibliográfica qualitativa, onde foi percorrido sobre o processo licitatório, explicitando conceitos, modalidades, tipos, assim como a evolução desse sistema – o pregão. Foi discutido ainda, o conceito de qualidade, item essencial nesse presente estudo. Tudo isso para se chegar ao objetivo que mais se aproxima da busca da economia financeira com qualidade dos produtos/serviços adquiridos. Para tal fim, foi realizado a busca de informações em livros especializados, artigos acadêmicos e as interpretações da Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações)

Foram utilizados ainda, para melhor buscar resultados para a pesquisa, tanto na teoria como na prática, três estudos de campo. Num primeiro momento, através de entrevista com a Pregoeira Oficial do Município de Pedregulho, Estado de São Paulo, Doutora Lariene Losnack Nunes, especialista em Gestão Pública, visando obter base teórica do funcionamento do processo licitatório na prática. Conseqüente, com a nutricionista Marília Sinício Peixoto, responsável pelo cardápio da merenda escolar na Central de Alimentação e também membro das equipes de apoio do setor de licitações desse mesmo município, para se ter a real qualidade dos produtos recebidos neste setor por meio de licitação. Num segundo momento, foi feita uma entrevista com o Encarregado do Setor de Licitações da Superintendência Regional da

Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo-Sabesp⁶, (Unidade Pardo e Grande), situada na cidade de Franca, Estado de São Paulo, Marco Aurélio Moreno, onde se obteve outra importante forma de solução para o presente estudo.

Em todos os casos, o estudo de campo se mostrou importante, pois inseriu o pesquisador no contexto direto com a situação a ser estudada (GIL, 2002).

Para melhor compreensão dos resultados dos entrevistados e se chegar a uma solução para o presente estudo, criando parâmetros conclusivos, foi elaborado um quadro comparativo, destacando diferentes posições de entes públicos, além de pontos de vistas dos autores pesquisados.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Segundo Nunes (2010), o segredo de se unir o menor preço à qualidade do produto/serviços se dará em virtude da descrição dos mesmos, ou seja, a garantia de qualidade está na descrição pormenorizada do que se quer comprar. Quanto mais específica, mais individualizada for esta descrição, maior será a chance de se conseguir sucesso nas aquisições, o que certamente remeterá o licitante a ofertar um bom produto.

A entrevistada diz ainda, que é por tal motivo que a fase interna da licitação é de extrema relevância; a fase do planejamento e da descrição, todo conjunto de fatores que resultam no sucesso ou fracasso de um certame licitatório. Em suma, economia e qualidade andam juntas, quando o setor que requisita a compra ou o serviço faz uma descrição correta do que realmente se almeja.

Nunes (2010) explica que, outro fator importante é a responsabilidade de se ter uma equipe técnica capacitada para receber o objeto do contrato, qual seja material ou o serviço contratado, pois é isso que também irá garantir a fiel execução da contratação, e assim, o sucesso de todo o processo licitatório estará garantido, ou seja, comprar pelo menor preço e com qualidade.

Dentro deste contexto e ainda com relação à qualidade, há outro meio que pode ser utilizado para se ter simultaneamente menor preço e qualidade, a chamada “lista de homologados”. O ente convida os fornecedores para entregarem amostras de seus produtos, onde após esta etapa, o ente por meio de funcionários qualificados de diversas áreas, passará a analisar os produtos, e, ao final, fará uma lista com os produtos e as respectivas marcas que atendem as suas necessidades. Porém, cabe aqui uma observação, essa análise deverá ser realizada por meio de laudos específicos, ou seja, o ente não poderá dizer que homologa marca “a” e deixa de homologar a marca “b” porque prefere à primeira; essa justificativa de escolha de marcas deve ser feita de maneira transparente e baseada em laudos técnicos qualificados. Todavia, em municípios pequenos ainda não se adota a lista de homologados, pois não se possuem técnicos ou funcionários qualificados para elaborarem estudos e laudos necessários para a adoção dessa lista de homologação, também chamada de qualificação.

Focando a perda de qualidade, percebe-se um freqüente questionamento no sentido de que a aquisição de bens e serviços pelo menor preço seja vantajosa para o ente público, o que realmente se mostra viável economicamente. Essa economia será maior ainda quando o ente conseguir conciliar a mesma à qualidade. Antes do advento da modalidade licitatória pregão, a economia girava em torno de 10% a 15%; com a adoção do pregão, essa economia tem-se mostrado bem mais expressiva. Já se chegou à economia de 48% sobre o valor inicial orçado de uma licitação, mas de uma maneira geral, a economia tem-se firmado em torno de 30% a 35% (NUNES, 2010).

Ainda segundo a entrevistada, há vários fatores que influenciam na economia de um processo licitatório, o objeto/serviço que está sendo licitado e o número de participantes no certame, de modo que

⁶ O presente trabalho se limitara ao Município de Franca/SP

quanto maior for a concorrência, maior será a economia. Outro fator que explica a economia no pregão, é que nesta modalidade de licitação existe a fase de lances, sendo assim, o licitante tem a possibilidade de negociar o valor inicial de sua proposta, algo que as demais modalidades licitatórias não permitem.

Embora a Lei de Licitações e a Lei do Pregão não tenham em seu conteúdo parâmetros de qualidade, já se nota por parte de órgãos e entidades públicas a tendência de unir o preço baixo gerado pela licitação com a exigência de qualidade nos produtos adquiridos, o que nem sempre se consegue (NUNES, 2010).

Na prática, segundo Peixoto (2010), há a perda da qualidade na aquisição de certos produtos. Prova disso é que sempre se usa uma maior quantidade do produto adquirido e nem sempre se consegue o mesmo resultado ou se tem a mesma satisfação. Isso é notado tanto com as cozinheiras que fazem a merenda escolar, como também com as faxineiras que limpam a Central de Alimentação do município. Os produtos, por terem um custo menor, não tem a mesma concentração, e isso faz com que no preparo dos alimentos, nem sempre o sabor é totalmente satisfatório, como também igualmente na limpeza, se utilize maior quantidade de determinado produto para ter o mesmo resultado, gerando tal fato, teoricamente, um aumento posterior dos gastos para a Administração, principalmente em relação aos produtos de limpeza.

Ainda segundo Peixoto (2010), tem-se conseguido diminuir essa perda de qualidade por meio da descrição do produto. Descrevendo-o detalhadamente, na maioria dos casos se consegue um produto com uma qualidade melhor. Como por exemplo, o extrato de tomate é um produto que perde a qualidade com a queda de preço. Porém, melhorado a descrição desse produto nos editais, conseguiu-se diminuir a acidez que comprometia o produto. Outro caso são os produtos como o arroz, macarrão, principalmente os não perecíveis. Com uma descrição detalhada, sempre aperfeiçoada, conseguiu-se adquirir um produto de melhor qualidade.

Pode-se citar ainda nesse caso, um fator que vem sendo utilizado para se diminuir a perda de qualidade com a queda nos preços, que é a descrição nos editais de embalagens com quantidades específicas, como por exemplo: a embalagem de 1 quilo no extrato de tomate e na margarina. Isso faz com que algumas marcas de qualidade inferior já sejam descartadas na descrição, pois elas não possuem essa determinada embalagem com o referido volume. Mas deve-se deixar bem esclarecido que isso somente pode ser feito se houver no mercado uma quantidade variada de marcas com tal descrição, para não deixar aí margem para o descumprimento do princípio da isonomia. Pode também ocorrer que entre essas marcas que possuem tal produto, haja alguma de qualidade inferior, gerando um efeito inverso do esperado (PEIXOTO, 2010).

A entrevistada relata que a compra de carnes para a merenda escolar encontra-se encaixado em outro tipo de problema com perda de qualidade. Na descrição pede-se detalhadamente o tipo de carne, a quantidade de gordura permitida, dentre outros fatores qualitativos. Como o tipo de licitação da aquisição de carnes é a de menor preço, este cai muito, e com essa queda o fornecedor sempre tenta de alguma forma compensá-la. Percebe-se que nem sempre a carne entregue é a solicitada, há uma quantidade de gordura maior do que a permitida, pois o fornecedor não consegue bancar o preço de uma carne de qualidade pelo preço ofertado. Diante disso, as empresas fornecedoras são, primeiramente, advertidas por escrito pelos advogados do município, pois os fornecedores têm um contrato e estão descumprindo-o. Caso haja reincidência, os fornecedores são multados, e até podem ser impedidos por algum período de participar de futuras licitações nesse município.

Peixoto (2010) conclui que, ainda em muitos produtos, não se consegue ter uma descrição bem detalhada para se adquirir um produto diferenciado. Isso indica que mesmo com uma descrição pormenorizada, às vezes, não se consegue reverter esse quadro e conseguir qualidade na compra de certos produtos.

Moreno (2010) diz que na Companhia De Saneamento Básico Do Estado De São Paulo-Sabesp não há problemas em relação à qualidade dos produtos recebidos, pois no processo de aquisição há a exigência anterior de qualificação dos produtos por laudos emitidos por técnicos capacitados, na qual posteriormente se homologa uma lista dentre os que mais se aproximam da qualidade exigida pelo contratante, para conseguinte se realizar o processo licitatório. E para aqueles que não são qualificados, disponibiliza-se a especificação técnica no edital e exige-se a mesma das empresas participantes, para ser comparada e cumprida à risca, ou seja, todos os materiais têm que ter marca e serem qualificados, e dependendo da circunstância, inspecionados, evitando-se assim perdas de qualidade.

Em relação à economia gerada pelas licitações, Moreno (2010) diz que já se conseguiu valores de até 60% nos pregões eletrônicos, e quando há o uso de outras modalidades, chega-se a até 30% de diferença em relação ao preço inicial.

O uso de marcas não é totalmente proibido se houver justificativa para a exigência das mesmas, podendo elas constar nos editais. Como exemplo, se um órgão público possui uma frota de veículos de uma única montadora, logo, a mesma só poderá adquirir peças que sejam compatíveis com os modelos desta montadora (NUNES, 2010).

Nunes (2010) afirma ainda que, em relação à evolução do processo licitatório, o pregão trouxe inúmeras vantagens como rapidez, transparência, oralidade (lances verbais face a face), no qual exigências descabidas foram deixadas de lado, tornando a licitação nessa modalidade mais simples.

Como exemplos da simplificação, Nunes (2010) cita o prazo de publicidade, enquanto em uma tomada de preços é de 15 dias, no pregão esse prazo é de 08 dias; assim como trouxe para o processo de licitação uma grande inovação, qual seja, a inversão das fases do processo de julgamento. Mas assim como em todas as demais modalidades de licitação, a descrição aqui também é um fator de extrema importância para aliar preço e qualidade.

Anteriormente as licitações eram feitas por meio da entrega de envelopes e todos os documentos das empresas participantes eram conferidos antes. Isso gerava muitos transtornos, como por exemplo: desperdício de tempo para conferência dos documentos, muita documentação (excesso de papéis) e preços acima do sistema atual. Hoje é quase que realizado totalmente por meio eletrônico, sendo que a parte burocrática ficou para trás e o principal, gerou menos custos na compra de materiais e execuções de serviços (MORENO, 2010).

Moreno (2010) acrescenta que até hoje não se teve nenhum problema com falsificação ou hackers no sistema de pregão eletrônico, isto porque tanto o pregoeiro como o representante da empresa participante necessita de certificação digital⁷, ou seja, o sistema além de mais econômico, é bem seguro.

Uma solução além da descrição já existe: pesquisa, planejamento. Enquanto os administradores da Gestão Pública não se conscientizarem que o planejamento nas aquisições de bens e serviços é fator relevante na administração, dificilmente se conseguirá resolver esse problema. Assim, deve-se chegar ao patamar tão desejado, qual seja o de uma Administração Pública ágil, transparente e eficiente na prestação de contas à sociedade (NUNES, 2010).

Moreno (2010) conclui explicando que a Superintendência Regional da SABESP de Franca/SP é pioneira na região na implantação do sistema de Pregão Eletrônico, e utiliza o sistema licitatório conforme indica a Lei 8.666/93 e a Lei 10.520/02, citando:

⁷ O certificado digital é um documento eletrônico assinado digitalmente e cumpre a função de associar uma pessoa ou entidade a uma chave pública. As informações públicas contidas num certificado digital são o que possibilita colocá-lo em repositórios públicos. A certificação digital traz diversas facilidades, porém seu uso não torna as transações realizadas isenta de responsabilidades. Ao mesmo tempo que o uso da chave privada autentica uma transação ou um documento, ela confere o atributo de não-repúdio à operação, ou seja, o usuário não pode negar posteriormente a realização daquela transação.

- Dispensa de Licitação de valor (de R\$ 2.000,00 até 16.000,00);
- Convite Eletrônico (R\$ 16.000,01 até R\$ 80.000,00);
- Pregão eletrônico (acima de R\$ 80.000,01);
- Tomada de Preços; (até R\$ 650.000,00)
- Concorrência Pública. (acima de R\$ 650.000,00)

Já Nunes (2010) explica que o Município de Pedregulho, assim como os demais entes da Federação, está obrigado a licitar desde que a Lei nº 8.666/1993 entrou em vigor. A modalidade licitatória que vem sendo utilizada dependerá do valor do objeto, serviço ou obra a ser contratada. A evolução do processo licitatório no município é notada a partir do ano de 2005, quando tornou-se frequente o uso das modalidades de Concorrência Pública e Tomada de Preços, e ainda, Convites de Preços para aquisições de pequena monta. Já em meados de 2007, o município começou a fase de implantação do Pregão Presencial.

Analisaremos a seguir, por meio de um quadro comparativo, os resultados da entrevista e os dados da revisão bibliográfica.

Quadro 2 - Comparativo.

(Continua)

TÓPICOS FONTES	NUNES	MORENO	PEIXOTO	REVISÃO BIBLIOG.
Esfera Pública	Município	Regional	Município	-----
Lei de Licitações	- Utiliza modalidades conforme a Lei de Licitações;	- Utiliza modalidades conforme a Lei de Licitações;	-----	- Ultrapassada e Burocrática;
Pregão	- Evolução do processo licitatório. - Utiliza o pregão na forma presencial.	- Pioneira na implantação do pregão; - Utiliza o pregão na forma eletrônica;	-----	- Futuro das licitações no Brasil;
Há a perda de qualidade nas compras feitas por meio do processo licitatório?	Não afirma concretamente, apenas indica soluções.	Afirma que seu sistema não abre margem para a perda de qualidade.	Há a perda de qualidade em determinados produtos.	- Na gestão pública não há métodos legais para se cobrar qualidade nos produtos; - Busca por um preço baixo e agilidade processual podem levar a Administração a não enxergar que está adquirindo produtos de má qualidade; - Não há como se “cotar qualidade” devido ao princípio da isonomia.

Quadro 2 - Comparativo.

(Conclusão)

Meios legais para conciliar economia financeira x qualidade	- Descrição detalhada e pormenorizada; - Pesquisa, planejamento e comprometimento.	- Qualificação e inspeção na entrega por técnicos capacitados. - Exigência da especificação técnica dos materiais às empresas participantes, para que seja comparada ao edital e cumprida à risca.	- Descrição detalhada, melhorada de período a período; - Descrição de embalagens com quantidades específicas.	-----
Economia antes da modalidade pregão	10 a 15%	30%	-----	-----
Economia Pós-Pregão	Em média - 35% a 40%	Até 60%	-----	-----
Qualidade antes da modalidade pregão	Acredita que qualidade é condicionada a determinados fatores	Qualidade garantida	-----	-----
Qualidade pós-pregão	Acredita que qualidade é condicionada a determinados fatores	Qualidade garantida	Insatisfatória em determinados produtos	-----

Fonte: Elaborado pelo Autor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diariamente somos expostos a notícias na mídia de maus administradores públicos que degradam o patrimônio do povo em benefício próprio e de terceiros. Porém, nos últimos anos, para o bem do cidadão, a Administração Pública vem sendo bombardeada por adventos legislativos que cerceiam a vontade própria do administrador. Prova maior disso é a Lei de Responsabilidade Fiscal, mãe criadora do objeto de estudo do presente trabalho, o processo licitatório. Com a obrigação de licitar, o cidadão em geral, seja beneficiário direto ou indireto das compras públicas, passou a obter uma pequena garantia de que seu dinheiro está sendo bem empregado pelos administradores. O processo licitatório é uma excelente ferramenta de gestão pública que beneficia toda a sociedade, porque proporciona uma economia considerável para a gestão pública, fazendo com que esses recursos economizados possam ser investidos em outros setores, como também proporciona uma compra justa, pois segue princípios constitucionais, igualando as partes que estejam interessadas em fornecer bens e serviços para o ente público (isonomia), dentre outros, evitando assim atos de corrupção e desonestidade. Mas esse processo apresenta falhas ainda não corrigidas pelo legislador. Tanto na Lei de Licitações como na Lei do Pregão, o legislador se preocupou em dar ênfase em gerar economia para os cofres públicos, o que se conseguiu com grande

sucesso, porém se esqueceu de normalizar também padrões de qualidade para os serviços prestados e produtos adquiridos por meio da licitação.

Há meios que podem diminuir tal fato, mas na realidade ainda sofre-se muito com produtos de qualidade ruim, comprados a preços muito baixos, principalmente na modalidade pregão, que apesar de permitir uma descrição pormenorizada dos “bens e serviços comuns”, proporciona à Gestão Pública materiais tão baratos que a qualidade acompanha a queda.

Vê-se nisso, um provável aumento de custos para a Gestão Pública, pois comprar tão barato, sem parâmetros que forcem além da queda nos preços uma boa qualidade, há de ser um mau negócio para os cofres públicos, e diga-se de passagem, o que não é segredo para ninguém, o barato acaba saindo caro.

Enxerga-se, todavia, que há grande preocupação por parte do Gestor Público, mesmo que não se evidencie descaradamente, pois nenhum Administrador assumirá que compra materiais de qualidade inferior com dinheiro público, como também grande atenção não só dos Poderes Judiciário, Legislativo e pelo Tribunal de Contas e até mesmo pela população.

Tema de muita polêmica e de pouca bibliografia, indica-se aos futuros estudantes do presente objeto, que aprofundem mais sobre possíveis mudanças surgidas no sentido de busca pela qualidade nas compras públicas, sobre o uso de marcas no processo licitatório, ato este proibido pela atual legislação.

REFERÊNCIAS

AMARAL, A.C.C. **Licitação e contrato administrativo**: estudos, pareceres e comentários. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

BARBOSA, M.F.N. **Introdução ao Marketing para empresa de pequeno porte**. 2006. Disponível em: <http://www.eumed.net/libros/2006a/mfnb/1h.htm>. Acesso em 06 abr. 2010.

BARELLA, R.M.; BARELLA, L. **Problemas com o pregão eletrônico**. 07 mar. 2003. Disponível em: http://www.advogadosemsãopaulo.adv.br/artigos_advogados_juridicos/problemas_pregão_eletronico. Acesso em: 14 maio 2010.

BRANDÃO, F.H.V. O Pregão como nova modalidade de licitação. **Âmbito Jurídico**. 31 maio 2005. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=654. Acesso em 09 maio 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1998.

CARPINETTI, L.C.R.; MIGUEL, P.A.C.; GEROLAMO, M.C. **Gestão da Qualidade ISO 9001:2000**: princípios e requisitos. São Paulo: Atlas, 2007.

COSTA, A.L. Sistemas de Compras Públicas e Privadas no Brasil. **Revista de Administração**. São Paulo, v.35, n.4, p.119-128, out./dez.2000.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito administrativo**. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FERNANDES, J.U.J. **Pregão – Limitação**: Compras e Serviços Comuns. 16 set. 2008. Disponível em: [http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/4BDF9586569A6F47832574C60076C0C6/\\$File/NT00038E8A.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/4BDF9586569A6F47832574C60076C0C6/$File/NT00038E8A.pdf), Acesso em 06 jun. 2010.

FIGUERA, T.; RAMALHO, J. **Gestão da pequena empresa**. São Paulo: EPSE, 2003.

GIAMUNDO NETO, G. **Desigualdade dos desiguais**: Pela lei, pequenas empresas têm vantagens em licitações. 2008. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2008-jul-08/lei_pequenas_empresas_vantagens_licitacoes , Acesso em: 13 mar. 2010.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002 .

IBRAP - INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Lei de Licitações**. 6.ed. rev. completa e atual. Ribeirão Preto: IBRAP, 2006.

NIEBUHR, J.M. (a) **As vantagens da modalidade pregão**. 2010. Disponível em: <http://www.mnadvocacia.com.br/2010/artigos.html> . Acesso em: 12 mar. 2010.

NIEBUHR, J.M. (b) **Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal na Licitação Pública e nos Contratos Administrativos**. 2010. Disponível em: <http://www.mnadvocacia.com.br/2010/artigos.html> . Acesso em: 27 jul. 2010.

RIBEIRO, G.L.V. A evolução da Licitação. **Revista Contábil e Empresarial Fiscolegis**. Maio 2007. Disponível em: <http://www.netlegis.com.br/indexRC.jsp?arquivo=detalhesArtigosPublicados.jsp&cod2=854> . Acesso em: 12 mar. 2010.

RIBEIRO, M.M. **Relatório Palestra** Compras Públicas Inovadas: onde estamos e como podemos avançar?. Disponível em: www.conip.com.br/bancodeideias/relatorios.php . Acesso em 09 out. 2010.

ROSA, M.F.E. **Direito Administrativo**. São Paulo, v.9. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

SOUZA, F.R. de. **Manual básico de licitação**. São Paulo: Nobel, 1997.

