
A QUALIDADE DOS PRODUTOS E SERVIÇOS EM LICITAÇÕES DO TIPO MENOR PREÇO: UM ESTUDO EM UMA CÂMARA DE VEREADORES DO RIO GRANDE DO SUL

DOI: 10.5700/rege541

ARTIGO – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Flaviani Souto Bolzan Medeiros

Graduada em Administração pelo Centro Universitário Franciscano - UNIFRA;
Especialização em andamento em Gestão de Finanças pelo Centro Universitário Franciscano – UNIFRA Santa Maria, RS, Brasil
Afiliação: Centro Universitário Franciscano - UNIFRA
E-mail: flaviani.13@gmail.com

Recebido em: 27/3/2012

Aprovado em: 22/9/2014

Suêlen Xavier dos Santos

Graduada em Administração pelo Centro Universitário Franciscano - UNIFRA;
Especialização em andamento em Gestão Pública - EAD pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM – Santa Maria, RS, Afiliação: Universidade Federal de Santa Maria - UFSM
E-mail: suelenxsantos@gmail.com

Élio Sérgio Denardim

Professor Assistente do Centro Universitário Franciscano - UNIFRA e Coordenador de Pesquisa do Curso de Administração do Centro Universitário Franciscano – UNIFRA – Santa Maria, RS, Brasil
Mestrado em Filosofia pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
Afiliação: Centro Universitário Franciscano - UNIFRA
E-mail: eliodenardin@hotmail.com

Eduardo Botti Abbade

Professor Assistente do Centro Universitário Franciscano – UNIFRA Santa Maria, RS, Brasil
Doutorado em andamento em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS
Mestrado em Administração pela Universidade Federal do Paraná - UFPR; Afiliação: Centro Universitário Franciscano - UNIFRA
E-mail: eduardo@unifra.br

RESUMO

No âmbito da administração de empresas, as organizações do setor público são, muitas vezes, um assunto à parte, pois apresentam uma série de particularidades em sua gestão, como as exigências legais no desempenho das suas atividades, a necessidade de maior transparência, a obrigatoriedade de realizar aquisições de produtos e serviços em processos licitatórios, entre outras. Este artigo tem como objetivo realizar uma avaliação da qualidade dos produtos e serviços adquiridos através de processos licitatórios, do tipo menor preço, em uma Câmara de Vereadores do Rio Grande do Sul, bem como levantar os principais processos de licitação, conhecer as legislações vigentes e as modalidades dos processos licitatórios mais utilizados na instituição. Para isso, foi aplicado um questionário em uma amostra composta por 72 funcionários da Câmara de Vereadores em estudo, a fim de determinar a percepção destes quanto à qualidade dos produtos e serviços adquiridos. Metodologicamente, o trabalho classifica-se como qualitativo e quantitativo quanto à natureza, descritivo quanto aos objetivos, sendo desenvolvido por meio de um estudo de caso, no que tange aos procedimentos técnicos. Os resultados revelaram que o nível de qualidade dos produtos é satisfatório, concluindo assim que os produtos realizam bem o trabalho a que se destinam; porém,

ainda são de qualidade inferior, necessitando de procedimentos legais que permitam melhorá-los.

Palavras-chave: Licitações Públicas, Menor Preço, Compras Governamentais, Percepção da Qualidade dos Produtos.

QUALITY OF PRODUCTS AND SERVICES IN BIDDINGS OF LOWER PRICE MODALITY: A STUDY IN A CITY COUNCIL IN RIO GRANDE DO SUL STATE

ABSTRACT

In the administration of companies, public sector organizations are often another matter altogether, because they present a number of peculiarities in their management, such as the legal requirements in carrying out their activities, the need for greater transparency, the obligation to perform purchases of products and services in bidding procedures, among others. This article aims to conduct an assessment of the quality of products and services purchased through bidding procedures of lower price modality in a City Council in Rio Grande do Sul State, as well as raise the main bidding procedures, study the laws in force and the most commonly used modalities in bidding procedures in the institution. For this, a questionnaire was proposed to a sample of 72 employees of the City Council in study, in order to determine their perception about the quality of products and services purchased. Regarding methodological aspects, the work is classified, concerning its nature, as qualitative and quantitative, and descriptive concerning its purposes, and was developed through a case study regarding the technical procedures. The results revealed that the quality level of products is satisfactory, leading us to the conclusion that the products perform well the work for what they are acquired; however, they are still of inferior quality, and legal procedures are needed in order to improve their quality.

Key words: Biddings, Lower Price, Government Procurement, Perception of Product Quality.

LA CALIDAD DE LOS PRODUCTOS Y SERVICIOS EN LICITACIONES DEL TIPO MENOR PRECIO: UN ESTUDIO EN UNA CÁMARA LEGISLATIVA MUNICIPAL DEL ESTADO DE RIO GRANDE DO SUL

RESUMEN

En el ámbito de la administración de empresas, las organizaciones del sector público son, muchas veces, un asunto a parte, pues presentan una serie de particularidades en su gestión, como las exigencias legales en el desempeño de sus actividades, la necesidad de mayor transparencia, la obligación de realizar adquisiciones de productos y servicios en procesos licitatorios, entre otras. Este artículo tiene como objetivo realizar una evaluación de la calidad de los productos y servicios adquiridos a través de procesos licitatorios, del tipo menor precio, en una Cámara Legislativa Municipal del Estado de Rio Grande do Sul, así como recopilar los principales procesos de licitación, conocer las legislaciones vigentes y las modalidades de los procesos licitatorios más utilizados en la institución. Para eso, fue aplicado un cuestionario en una muestra compuesta por 72 funcionarios de la Cámara Legislativa Municipal en estudio, con la finalidad de determinar la percepción de estos cuanto a la cualidad de los productos y servicios adquiridos. Metodológicamente, el trabajo se clasifica como cualitativo y cuantitativo cuanto a la naturaleza, descriptivo cuanto a los objetivos, siendo desarrollado mediante un estudio de caso, en lo que respecta a los procedimientos técnicos. Los resultados revelaron que el nivel de cualidad de los productos es satisfactorio, concluyendo así que los productos realizan bien el trabajo al que se destinan; sin embargo, todavía son de calidad inferior, necesitando procedimientos legales que permitan mejorarlos.

Palabras-llave: Licitaciones Públicas, Menor Precio, Compras Gubernamentales, Percepción de la Calidad de los Productos.

1. INTRODUÇÃO

No campo de estudos da Administração, debate-se muito sobre diversos tipos de organização, desde as de pequeno porte, passando pelas empresas familiares, até as multinacionais. Dentre todos os tipos de empresas, a grande discussão gira em torno das organizações governamentais ou empresas de gestão pública, que sofrem uma série de restrições quanto ao desempenho de suas funções, por conta de diversas peculiaridades legais implícitas nas suas atividades cotidianas.

Uma grande particularidade de tal setor público, e que sempre é objeto de polêmica, é a forma de realizar suas aquisições, isto é, a compra de móveis, materiais de expediente, imóveis, materiais de limpeza, automóveis, alimentos, contratação de serviços, entre outros. Estes bens e/ou serviços, sejam duráveis ou não, necessitam da realização de um processo licitatório para sua contratação, e é neste ponto que começa a se apresentar o assunto do presente artigo. “A palavra licitação comporta vários significados. Quer-nos parecer que quase todos estão ligados à ideia de oferecer, arrematar, fazer preço sobre a coisa, disputar ou concorrer” (MOTTA, 2005: 1).

Na grande maioria dos países, as compras governamentais são importantes instrumentos de políticas públicas e desenvolvimento econômico. Estas compras representam cerca de 10% a 15% do Produto Interno Bruto (PIB) dos países que fazem parte da Organização Mundial do Comércio (OMC), ou mais, se incluídas também as compras feitas pelas entidades militares. O somatório de todas as compras realizadas pelos governos através de licitações públicas é capaz tanto de desenvolver a economia sustentável, como ainda proporcionar a competitividade, estimulando os mercados formais, a proteção à concorrência, fomentando a tecnologia e a arrecadação de tributos; incentivando, assim, a livre iniciativa, entre outros benefícios (GARCIA, 2008).

A licitação é um processo que visa contratar ou adquirir algo de forma transparente, a fim de disponibilizar iguais oportunidades de participação aos interessados. Porém, uma questão assola a administração pública: as licitações, em sua maioria, se apresentam como do tipo “menor preço”, trazendo consigo, muitas vezes, a baixa

qualidade dos produtos e gerando prejuízos à administração pública, além de situações de recompra, quebras de contrato, etc. Questiona-se, nesse ponto, se existe uma forma de reduzir este tipo de ocorrência, já que o termo que define a proposta vencedora de uma licitação não é a “mais barata” e sim a “mais vantajosa”, como descrito no art. 3º da lei nº 8.666/93, que regulamenta as licitações e contratos da Administração Pública (BRASIL, 1993).

Em face da importância das compras governamentais para a economia do país, os processos de aquisição mediante licitações públicas assumem também proporcional relevância no contexto mercadológico brasileiro. Deste modo, a presente pesquisa restringiu sua problemática à seguinte questão: Qual a avaliação da qualidade dos produtos comprados em licitações do tipo “menor preço” pelos funcionários em uma Câmara de Vereadores do Rio Grande do Sul? Assim, o principal objetivo buscado foi avaliar a percepção dos funcionários quanto à qualidade dos produtos licitados na Câmara de Vereadores em estudo.

Este trabalho justifica-se pela importância do processo da licitação para o setor público, pois as compras governamentais necessitam de seriedade para que produtos de baixa qualidade não prejudiquem o dia-a-dia da organização. Entretanto, observa-se que o tipo “menor preço” pode conduzir à perda de qualidade dos produtos ou serviços. A pesquisa buscou analisar, de forma quantitativa, o modo como os servidores da organização avaliam a qualidade dos produtos e, por assim dizer, a eficácia dos processos licitatórios da mesma.

O artigo encontra-se estruturado da seguinte forma: logo após a introdução, apresentam-se as discussões a respeito dos conceitos de licitação, seguidas da lei nacional de licitação; em seguida, um breve apanhado sobre estudos anteriores realizados no Brasil acerca do tema. Na sequência, a modalidade pregão e o critério do menor preço, bem como a proposta mais vantajosa para a Administração e, ainda, brevemente, a questão da qualidade nos produtos e serviços. O terceiro tópico especifica a metodologia utilizada para a construção do trabalho, incluindo sua classificação, o plano de coleta dos dados e as técnicas de análise. O quarto tópico contempla

uma contextualização sobre a Câmara de Vereadores, objeto deste estudo, seguida da apresentação dos dados coletados através do questionário aplicado aos funcionários da organização. O último tópico traz as considerações finais, acompanhadas de indicações para novas pesquisas que venham a contribuir ainda mais para esclarecer o tema licitações públicas.

2. LICITAÇÃO

De acordo com Mukai (2008: 1), “pode-se definir a licitação como um *invitatio offerendum*, isto é, um convite do poder público aos administradores para que façam suas propostas e tenham a chance de ser por ele contratados, para executarem determinada prestação”.

Lacombe (2004) define licitação como um procedimento para verificar, entre os vários concorrentes, quem oferece as melhores condições para a organização licitante realizar obras, prestar serviços ou fornecer produtos.

Sob essa perspectiva, Souza (1997) complementa que a licitação é um procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse.

A licitação significa um cotejo de ofertas, feitas por particulares ao Poder Público, visando à execução de uma obra, a prestação de um serviço, um fornecimento ou mesmo uma alienação pela Administração, donde se há de escolher aquela (proposta) que maior vantagem oferecer, mediante um procedimento administrativo regrado, que proporcione tratamento igualitário aos proponentes, findo o qual poderá ser contratado aquele que tiver oferecido a melhor proposta (MUKAI, 2008: 1)

De modo geral, o mecanismo da licitação consiste no primeiro preço, em formato de lances fechados, em que o fornecedor pode oferecer um desconto, se premiado com um pacote de contratos pré-determinados pelo comprador ou arbitrariamente escolhidos pelo fornecedor (FEARON; BUSCH, 2006; LUNANDER; LUNDBERG, 2012; BANERJEE; SHOGREN, 2014; GÜTH; LEVATI; MONTINARI, 2014).

Mas mesmo um simples processo de licitação, no entendimento de Grasberger (2009), pode ser

algo complicado, porque a regra fundamental da licitação pública é que os participantes devem observar, sem exceções, todas as exigências da licitação, o que implica fornecer tudo o que foi solicitado e, além disso, como também, concordar com todos os termos e condições legais do documento de oferta.

Por isso, as licitações observam alguns princípios, visando à igualdade das condições impostas aos participantes; tais princípios são abordados no artigo 5º da lei 8.666/93, no qual consta que:

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.

Motta (2005) esclarece que, dentre os princípios citados, encontram-se os princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, que nasceram da ordem constitucional (art. 37, caput, da Constituição Federal). Tal dispositivo foi pioneiro na história constitucional do país, por submeter a administração pública direta, indireta e fundacional a clássicos princípios do Direito Administrativo: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Conforme Kich (2008), o princípio da legalidade impõe ao administrador público a necessidade de norma habilitante para algo que deseje fazer, enquanto que o princípio da impessoalidade é, na verdade, o da finalidade administrativa, ou seja, determina que é essencial ao administrador público alcançar a finalidade que fez nascer o processo. Como a própria expressão indica, o princípio da moralidade obriga o administrador a agir de maneira correta no âmbito público, e o princípio da igualdade refere-se tanto à posição dos proponentes em face da administração como à posição de cada um deles diante dos demais. O princípio da publicidade veio assegurar a fiscalização dos demais princípios através da publicação dos atos da administração. Por fim, o princípio da probidade

administrativa revela que é dever de todo administrador público a prática da honestidade e a fidelidade para com o Estado e a população.

O princípio que se relaciona mais diretamente com o foco da pesquisa é o que condiciona o julgamento objetivo, pois exige que os critérios de apreciação venham pré-fixados, de modo objetivo, no instrumento convocatório, de modo a reduzir ao máximo o subjetivismo (MUKAI, 2008). Dessa forma, quando o edital prevê, como critério de julgamento, o de “menor preço”, está sendo objetivo no sentido de como julgar o processo licitatório.

2.1. A lei nacional de licitação – lei 8.666/93

Segundo Brasil (2014), a lei 8.666 foi criada em 22 de junho de 1993, a fim de regulamentar o art. 37, XXI da Constituição Federativa do Brasil, e institui as normas gerais dos processos licitatórios e dos contratos da Administração Pública. A lei em causa apresenta o seguinte texto:

Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

[...] 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, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

De acordo com Motta (2005), anteriormente à criação da Lei Nacional de Licitação, a legislação em vigor era datada de 21 de novembro de 1986, sob o Decreto-lei 2.300. Com o nascimento da Lei 8.666 criou-se um meio de regramento dos processos licitatórios, mas, antes ainda, observou-se o Projeto de Lei 1.491 de 07 de agosto de 1991, apresentado pelo Deputado Luiz Roberto Pontes. A sanção da Lei no ano de 1993 não estancou a

criação de novas Medidas Provisórias no período de 1994 até 1998, quando a sanção da Lei 9.648/98 alterou 11 artigos da lei 8.666. Em 1999, a Lei Nacional de Licitação absorveu ainda os dizeres da Lei 9.854/99, acrescentando o inciso V ao art. 27 e o inciso XVIII ao art. 78.

Ainda de acordo com o mesmo autor, após a aprovação da lei 866/93, ocorreram diversos decretos, como o 1.070/94, referente à informática, o 3.784/01, referente à modalidade pregão, que não faziam parte da lei promulgada em 1993. Somente mais tarde, com a Lei 10.520/02, finalmente veio a ser instituído o pregão como modalidade de licitação, e só em 2005 o Decreto 5.450 instituiu a utilização do pregão eletrônico. Dentre as modificações relevantes a esta lei, apresenta-se a inclusão da modalidade pregão, que foi iniciada através de uma sequência de Medidas Provisórias, desde a MP 2.026/00 até o acréscimo da modalidade em 2005.

Na visão de Pimentel (2008), pode-se dizer que, atualmente, a Lei Nacional de Licitação já apresenta diversos textos ultrapassados, mercê da constante informatização dos pregões e da globalização em todo o mundo, que o setor público necessita acompanhar. Porém, esta lei ainda é a regra geral de qualquer processo licitatório, atuando assim como um norte para os profissionais da área.

2.2. Estudos anteriores

Ao relacionar este estudo com os já efetuados na área, percebe-se que o assunto “licitações” já foi alvo de análise sob os mais diversos enfoques. É o caso da pesquisa realizada na cidade de São Paulo por Herrman (2008), que explora e questiona os motivos da ineficiência das licitações no Brasil. Para tanto, a autora verificou as transações entre os setores público e privado sob a ótica da Nova Economia Institucional, com ênfase na Teoria dos Custos de Transação. Como resultado, a autora aponta que, na maioria das vezes, não são os excessos burocráticos da lei 8.666/93 que atravancam a licitação, mas sim a corrupção existente em diversos órgãos públicos do país.

Fernandes (2000), cuja pesquisa realizou-se no âmbito federal, discute os equívocos que levam o

processo licitatório condicionado ao “menor preço” à compra de produtos de baixa qualidade. O autor questiona possíveis motivos, como a falta de treinamento da equipe ou comissão de licitação, interpretações errôneas da lei e até formas de burlá-la, sugerindo a indicação de marcas e a padronização, como alguns dos mecanismos capazes de dirimir tais problemas.

Seguindo a mesma linha, Pimentel (2008) apresenta como desafio a associação da compra por menor preço e produtos de qualidade. Para isso, questiona os motivos que vinculam, tantas vezes, o menor preço à baixa qualidade dos produtos comprados. Por fim, o autor aponta como solução medidas punitivas de prevenção, como: avaliação séria dos registros cadastrais e a proibição de participação em licitações para as empresas que não apresentarem tal documentação.

Ainda nesse viés, Carvalho (2009) apresenta questionamentos no sentido de compreender se as compras governamentais são ruins por serem do tipo menor preço. O estudo aponta possíveis falhas, como: a falta de identificação da necessidade, a errônea especificação do item, a incorreta gestão de fornecedores, os problemas no recebimento de materiais e na gestão de contratos. Em conclusão, o menor preço não é o vilão das compras públicas, mas sim a falta de planejamento e implantação de uma política eficiente de compras e contratações.

Os conceitos e procedimentos dos processos licitatórios, bem como o debate acerca das leis referentes às licitações, foram discutidos por Magalhães (2005), que questionou se tais leis ainda suprem as necessidades dos atuais processos. Em conclusão, o autor verificou que as leis existentes não suprem a necessidade de informação exigida para a fiscalização dos atos do Poder Público, no que se refere ao dinheiro público.

A pesquisa de Stoeber e Zambarda (2007) discute a relação do que é o menor preço e o melhor preço no âmbito das licitações. Ressaltam que existe uma má interpretação destes conceitos, induzindo os praticantes ao erro e, por consequência, à má compra. A conclusão apresentada é que o menor preço não é o mais baixo, mas sim o que traz produtos ou serviços de qualidade com um preço justo, evitando a recompra.

Pereira (2009), ao debater o princípio da economicidade frente às licitações municipais, investiga a dificuldade de se alcançar integralmente tal princípio. A autora conclui que as distorções e fraudes prejudicam o segmento do princípio da economicidade, mas ressalta que isto não é responsabilidade tão-somente do agente público, cabendo também ao cidadão observar e cobrar a legalidade nos processos.

O estudo de Garcia (2008) visa apresentar e discutir as políticas públicas frente às compras governamentais, pois cabe às entidades governamentais fomentar a competitividade e a sustentabilidade nas compras através de licitações públicas. Em síntese, o autor argumenta que cabe ao governo definir leis transparentes e corretas a fim de ampliar as compras públicas, conferindo competitividade a empresas que anteriormente eram afastadas dos processos por dificuldades legais.

2.3. A modalidade pregão e o critério do menor preço

A modalidade pregão foi inserida nas licitações pela Lei 10.520/02, que “institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências”. O pregão ainda pode se desenvolver de duas maneiras, presencial ou eletrônico. Em verdade, a modalidade pregão já existia desde a Medida Provisória nº 2.108/2000, porém só foi estatuída efetivamente pela lei supracitada (MOTTA, 2005).

Conforme Magalhães (2005), o pregão se diferencia ainda das demais modalidades por ter uma fase, dita de julgamento, com oferecimento de lances, no máximo, 10% abaixo do valor anteriormente descrito na proposta de menor preço. Tem-se nesta modalidade a figura do pregoeiro, considerado como uma espécie de juiz do certame; cabe a ele examinar as condições do objeto, de acordo com as exigências do edital, adjudicá-lo ao vencedor e encaminhá-lo a autoridade maior, a fim de realizar a homologação final do processo.

Em 31 de maio de 2005, o Governo Federal editou o Decreto nº 5.450, que regulamenta o

pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências, revogando assim o Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000. O pregão eletrônico veio possibilitar a participação de empresas de diversos lugares do país nas licitações, bastando para isso que o processo se efetue de forma informatizada e *online* (MUKAI, 2008).

Na visão de Fernandes (2008), dentre os procedimentos licitatórios da União, constata-se que o pregão é a modalidade mais utilizada, principalmente o eletrônico. A modalidade pregão faz do preço o fator decisivo da aquisição, e possui as seguintes vantagens e características:

- a) permite a alteração da proposta de preço, por meio de lances verbais;
- b) antepõe a fase de julgamento da proposta à habilitação, ao passo que nas demais modalidades o julgamento da proposta sucede a fase de julgamento da habilitação;
- c) limita o julgamento da habilitação aos documentos oferecidos pelo licitante que ofereceu a proposta mais vantajosa;
- d) permite a negociação com o primeiro classificado, bem como no caso dos preços que forem superiores ao valor de referência;
- e) valoriza o comportamento idôneo das partes envolvidas no pregão, na medida em que admite negociação pública entre pregoeiro e licitante vencedor, e institui penalidade específica para a violação desse comportamento.

O critério de menor preço, de acordo com o §1º do art. 45 da Lei nº 8.666/93, determina que deve considerar-se vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço (BRASIL, 1993).

A esse respeito, Justen Filho (2014) argumenta que o menor preço não envolve apenas uma consideração de valores absolutos, mas ainda a razão entre a avaliação dos valores globais que a Administração Pública desembolsará para a fruição do objeto licitado. Porém, vincular a licitação ao menor preço não significa dizer que a aceitação do menor valor como vencedor será automática: o preço necessita ser coerente (não absurdamente abaixo do preço de mercado) e a proposta deve ser vantajosa à Administração.

O que se entende por menor preço não é efetivamente o valor mais baixo, mas o valor mais barato entre todos os objetos que possam satisfazer a necessidade da compra, levando-se em conta a qualidade, durabilidade e demais atributos necessários ao objeto. Quando for adotado este tipo de licitação, é recomendável que, no início do processo licitatório, a administração efetue um levantamento de preços internos e externos, objetivando definir um parâmetro que permita verificar a compatibilidade entre o preço ofertado e os respectivos custos (SOUZA, 1997).

2.4. A proposta mais vantajosa para a Administração

É sabido, no âmbito das licitações, e também consta no art. 3º da lei 8.666/93, que a licitação existe a fim de garantir a proposta mais vantajosa para a Administração, e isso se baseia no princípio constitucional da isonomia. A obtenção desta vantagem significa validar a proposta que proporcione uma contrapartida satisfatória, tanto no que XXX à qualificação da mão-de-obra, como no atinente à tecnologia, à qualidade nos materiais empregados, à segurança jurídica para futuras responsabilizações que recaiam sobre o erário, aliando tudo isso sempre ao menor custo possível (STOEVER; ZAMBARDA, 2007).

Pereira (2009) assinala que, de forma implícita, o artigo 3º da Lei de Licitações apresenta o princípio da “economicidade”, quando menciona que o procedimento licitatório visa selecionar a proposta mais vantajosa, visto que a maior vantagem para a Administração seria o preço baixo. Nesse caso, portanto, no que se refere à economicidade, toda licitação visa à proposta mais vantajosa para a Administração, pois a economia para os cofres públicos é regra, sendo exceção qualquer vantagem de outra ordem.

Porém, essa visão da busca constante da economicidade vem gerando uma confusão junto aos processos licitatórios. De acordo com Magalhães (2005), ocorre uma inversão de valores: o menor preço torna-se o primeiro fator a ser considerado, e não mais um fator de sensível importância, que deveria ser associado a uma série de outros de grande relevância.

Na realidade, o princípio da isonomia não prega a economicidade “cega”, isto é, a busca

incessante do menor preço, sem a preocupação com a qualidade ou com a utilidade do produto a ser adquirido. Com isso, o que se alcança são produtos de péssima qualidade, vendidos a preços que parecem baixos, mas que na verdade não conferem vantagem à Administração, pelo contrário, acarretam prejuízos incalculáveis (JUSTEN FILHO, 2014).

Brasil (1994) recomenda, como alternativa para prevenir a aquisição de produtos de qualidade inferior, a possibilidade legal da indicação de marca para determinados produtos que exigem maior precisão, como computadores e máquinas especiais, desde que se respeite a regra de similaridade exposta no § 5º do art. 7º da lei 8666/93, a saber:

É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

Carvalho (2009) aponta possíveis situações que podem levar à ineficiência das compras governamentais, tais como: erros de identificação da necessidade do produto ou serviço, confusão no ato da descrição do item, falta de uma boa gestão de fornecedores - através de cadastro dos bons e maus fornecedores, isto é, aqueles fornecedores que causaram problemas anteriormente, seja por má qualidade ou descumprimento do prazo e contrato.

O autor aponta ainda a deficiência na área de recebimento de materiais e na gestão dos contratos como causas de ineficiência. O mais provável, frente às situações apresentadas por Carvalho (2009), é que, além de uma má gestão, a administração pública ainda sofra com a falta de treinamento dos responsáveis, má interpretação das leis, além da já velha conhecida corrupção.

Nesse sentido, Batista e Maldonado (2008) recomendam a qualificação dos agentes públicos envolvidos como também o estabelecimento de rotinas específicas, a fim de melhorar tanto os produtos adquiridos como os processos envolvidos na função de comprar.

2.5. Qualidade em produtos e serviços

Definir qualidade nem sempre é tarefa fácil, mas, considerando-se que o termo é bem conhecido, qualquer que seja a definição proposta, espera-se que ela não contrarie o que já se sabe a respeito; parte do dia-a-dia das pessoas, não se presta a ser definido com precisão (PALADINI, 2012). Moreira (2008) assinala que, de alguma forma, todos sabem o que se quer dizer quando se fala em algo que foi feito com qualidade; entretanto, não é fácil definir o que seja essa qualidade.

Em termos de conceito, Carpinetti (2012) explica que, a partir da década de 50, a qualidade, que até então era relacionada apenas à percepção técnica do produto, evoluiu para a adequação ao uso, assim sendo desdobrada em várias características ou atributos. Deste modo, a qualidade pode ser definida como todas as propriedades ou características de um produto ou serviço relacionadas à sua capacidade de satisfazer as necessidades explícitas ou implícitas dos que o utilizam (LACOMBE; HEILBORN, 2006).

Complementarmente, Frazier e Gaither (2002) sublinham que a qualidade dos produtos e serviços é determinada pelos clientes, devendo ser entendida como a percepção que tem o cliente do modo como o produto ou serviço atende as suas expectativas. Inclusive, ao avaliar a qualidade, os clientes levam em consideração vários aspectos diferentes dos produtos e serviços. No Quadro 1, apresentam-se as oito dimensões básicas, elencadas por Griffin (2007), que determinam a qualidade de um produto ou serviço.

Quadro 1: As oito dimensões da qualidade

Dimensão	Descrição
aparência	características funcionais básicas do produto, como a definição da imagem de uma marca;
características	elementos das características funcionais básicas do produto, como os vidros elétricos

	em um carro;
Confiabilidade	A probabilidade de não ocorrerem problemas de funcionamento durante um determinado período;
Conformidade	O grau de precisão com que o projeto e as características funcionais do produto atendem padrões preestabelecidos;
Durabilidade	A vida útil do produto;
Atendimento	A rapidez e facilidade com que o produto pode ser consertado;
Estética	A aparência, o caimento, o gosto e o cheiro do produto;
Qualidade percebida	Como o consumidor vê a qualidade.

Fonte: Adaptado Griffin (2007).

Especificamente, qualidade em serviços, de acordo com Albrecht (1992), é a capacidade que uma experiência ou qualquer outro fator tem para satisfazer uma necessidade, resolver um problema ou fornecer benefícios a alguém.

A qualidade do serviço varia de acordo com o tipo de pessoa, porque o produto final de um serviço é sempre um sentimento, ou seja, os clientes ficam satisfeitos ou não, conforme as suas expectativas (LAS CASAS, 2008). Em outras palavras, pode-se dizer que serviço com qualidade é aquele que tem a capacidade de proporcionar satisfação.

Portanto, percebe-se que a qualidade é um conceito espontâneo e intrínseco a qualquer situação de uso de algo tangível, como também a relacionamentos envolvidos na prestação de um serviço ou a percepções associadas a produtos de natureza intelectual, artística, emocional e vivencial (MARSHALL JUNIOR *et al.*, 2011).

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

Metodologicamente, o presente trabalho classifica-se como qualitativo e quantitativo em relação à natureza, e descritivo quanto aos objetivos, tendo como propósito verificar a qualidade das compras, ou seja, dos produtos e serviços contratados por uma Câmara de Vereadores do Rio Grande do Sul, em licitações do tipo menor preço. O trabalho foi desenvolvido por meio de um estudo de caso (MICHEL, 2009).

A respeito do plano de coleta dos dados, em um primeiro momento, buscou-se coletar as informações através da análise de documentos da organização, além da observação *in loco* na própria instituição, bem como conversas com

dirigentes e demais membros. Em seguida, realizou-se uma pesquisa de levantamento através da aplicação de um questionário a uma amostra, por conveniência, composta por 72 dos aproximadamente 200 funcionários da Câmara de Vereadores, entre servidores de carreira, cargos em comissão, funcionários terceirizados e estagiários.

O questionário utilizado nesta pesquisa foi criado com base nos trabalhos de Maddox (1976, 1982). O instrumento adaptado era composto de 40 itens, que avaliavam a qualidade dos produtos adquiridos por meio de licitação; os respondentes assinalaram para cada item do questionário uma das seguintes alternativas: (1) não descreve; (2) indeciso; (3) descreve; e (4) não se aplica.

O instrumento de coleta apresentava ainda uma subdivisão implícita, sendo que 19 dos 40 itens eram reversos, isto é, eram características negativas a serem atribuídas aos produtos; porém, no ato da aplicação dos questionários, estes itens foram embaralhados com os 21 itens positivos, para que não se gerasse nenhum tipo de tendência nas respostas. Após a coleta, os dados foram tabulados quantitativamente com o auxílio do *software* SPSS 16.0 e analisados sob a ótica qualitativa.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Partindo do objetivo de realizar uma avaliação da qualidade dos produtos e serviços adquiridos através de processos licitatórios, do tipo menor preço, em uma Câmara Vereadores, na sequência apresenta-se uma breve descrição da instituição em estudo, seguida da apresentação dos dados

coletados através do questionário aplicado aos funcionários.

4.1. A câmara de vereadores em estudo

Atualmente, a Câmara conta com aproximadamente 200 funcionários: servidores públicos, cargos em comissão, estagiários e ainda

funcionários de outras empresas que prestam serviços à mesma, isto é, funcionários terceirizados. Assim, como qualquer compra ou contratação, os serviços terceirizados presentes são contratados através de processo licitatório. Esses funcionários se enquadram em diferentes categorias, descritas no Quadro 2:

Quadro 2: Categoria de funcionários existentes na Câmara de Vereadores

Cargos	Descrição
lores Públicos	onários com estabilidade, contratados pela Câmara através de concurso público alocados pela Prefeitura da cidade. No caso especial da Câmara de Vereadores, servidores públicos não passaram por concurso público: conquistaram a estabilidade por tempo de serviço (são geralmente funcionários com mais de 20 anos na instituição);
em Comissão	ontratados através de indicação dos vereadores, mais especificamente da Mesa Diretora; não tem nenhum tipo de contrato, podendo ser exonerados a qualquer momento. Estes não podem ter nenhum tipo de parentesco com os parlamentares, sob pena de caracterização de nepotismo. Os cargos em comissão são responsáveis pelas atividades dos setores, também atuando como assessores parlamentares nos gabinetes dos vereadores;
ários	ontratados através de processo seletivo realizado a cada 2 anos, e estagiam em diferentes setores da Câmara, de acordo com o curso que realizam. Atualmente totalizam cerca de 24 estagiários;
onários Terceirizados	funcionários sem vínculo com a Câmara, colaboradores de empresas que prestam serviços na instituição; normalmente, são responsáveis pelos serviços gerais e pela manutenção existente no prédio.

Fonte: Dados obtidos com base na documentação da Câmara.

Na Câmara em questão, existem cinco comissões permanentes, três das quais formadas por quatro vereadores, e cada uma delas presidida por um deles: Comissão de Constituição e Justiça; Comissão de Ética e Decoro Parlamentar; Comissão de Educação, Saúde, Cultura e Meio Ambiente; Comissão de Políticas Públicas, Direitos Humanos, Cidadania e Assuntos Regionais. A Comissão de Orçamento e Finanças é formada apenas por três vereadores, um dos quais atua como presidente.

Deve-se salientar, porém, que a Comissão de Licitação é formada apenas por servidores de carreira, ou seja, servidores concursados da Câmara de Vereadores, nomeados pela Presidência em consenso com os demais membros da Mesa Diretora, devendo-se assinalar, ainda, que ao menos uma vez ao ano é necessário que ocorra a substituição de pelo menos um membro.

A Comissão de Licitação conta com quatro servidores, que, quando nomeados, realizam cursos sobre a legislação e procedimentos, custeados pela própria Câmara, a fim de aprofundarem-se no assunto. Um destes quatro servidores é o presidente e, assim, responde pelos atos da comissão.

A comissão de licitação é de suma importância para o dia-a-dia da Câmara, pois toda e qualquer compra ou contratação que ultrapasse o valor de 10% do salário mínimo nacional necessita do parecer da mesma. Tais aquisições incluem compra de alimentos, água mineral, materiais de limpeza e escritório, veículo, materiais de informática e serviços de telefonia. É a comissão que desenvolve os processos licitatórios e que determina a modalidade da licitação, levando em conta o objeto a ser adquirido, quantidade, valor e os prazos disponíveis; entretanto, nada é decidido

somente por ela, as decisões passam por pareceres da Procuradoria Jurídica e Assessoria Técnica. Competem à Comissão de Licitação os processos como distribuição de cartas-convites, publicação de editais, determinação de cláusulas de contratos, revogações, anulações, decisões sobre impugnações, adjudicações e, ainda, a realização de pregões. Em caso de pregão, um servidor credenciado deve realizar a função de pregoeiro; para tanto, este servidor necessita de um curso específico na Câmara.

4.2. Perfil dos respondentes

No instrumento de coleta dos dados, além das opiniões dos funcionários sobre a qualidade dos produtos adquiridos através de processos licitatórios, foram solicitadas informações pessoais para a definição do perfil dos respondentes, incluindo: gênero, idade, cargo, tempo no cargo e escolaridade. Na Tabela 1, observam-se as informações referentes à variável gênero.

Tabela 1: Gênero dos respondentes

Gênero	Frequência	Percentual
Feminino	47	65,3%
Masculino	25	34,7%
Total	72	100,0%

Fonte: Resultados da pesquisa

Como se percebe na Tabela 1, a maior parte da amostra foi composta por mulheres, sendo estas um total de 65,3%; os homens formaram um total de 34,7% dos respondentes. Este percentual elevado de mulheres é devido a que, em sua maioria, as equipes que integram os gabinetes

parlamentares são compostas por assessoras. Além disso, as mulheres também são maioria nos serviços terceirizados pela Câmara de Vereadores. A Tabela 2 relaciona a faixa etária dos respondentes, que é bastante variada.

Tabela 2: Faixa etária dos respondentes

Faixa Etária	Frequência	Percentual
18 a 25 anos	13	18,1%
26 a 40 anos	30	41,7%
41 a 55 anos	21	29,2%
56 a 65 anos	6	8,3%
Acima de 65 anos	1	1,4%
Não respondeu	1	1,4%
Total	72	100,0%

Fonte: Resultados da pesquisa

A maioria dos funcionários pesquisados encontra-se na faixa dos 26 aos 40 anos, formando um percentual de 41,7% da amostra; o segundo maior grupo foi dos que se encontram entre os 41 e 55 anos (29,2% dos respondentes). O terceiro maior grupo se apresentou na faixa dos 18 aos 25 anos, (18,1% da amostra); esses são, na maioria, estagiários de diversos setores da Câmara. Somando um percentual de 8,3% encontram-se 1,4% dos pesquisados não responderam a esta questão.

se as pessoas que alegaram ter entre 56 e 65 anos. Há ainda, representando apenas 1,4%, as que alegaram ter mais de 65 anos.

Esta disparidade pode ser explicada, tendo-se em conta que no funcionalismo público não existe limite de idade para se trabalhar e que muitos aposentados passam a trabalhar como assessores parlamentares após sua aposentadoria em empresas privadas. Apenas Câmara de Vereadores de acordo com suas categorias.

A Tabela 3 divide os funcionários da

Tabela 3: Categorias dos respondentes

Categorias	Frequência	Percentual
Servidor Público	15	20,8%
Cargo em Comissão	38	52,8%
Estagiário	14	19,4%
Funcionários Terceirizados	5	6,9%
Total	72	100,0%

Fonte: Resultados da pesquisa

A categoria predominante na amostra coletada foi de cargos em comissão, que representaram 52,8% dos respondentes; os servidores públicos constituíram 20,8% da amostra, e os estagiários formaram um percentual de 19,4%, total este bastante semelhante ao da faixa etária “de 18 a 25 anos” apresentada na Tabela 2. Há ainda, em

menor número, os funcionários terceirizados, representando um percentual de 6,9%. Sabe-se que os servidores públicos são os funcionários que apresentam, em geral, o maior tempo de serviço. Na Tabela 4 apresenta-se o tempo de serviço dos respondentes.

Tabela 4: Tempo de serviço dos respondentes

Tempo de Serviço na Câmara	Frequência	Percentual
Menos de um ano	14	19,4%
Entre 1 e 5 anos	35	48,6%
Entre 6 e 10 anos	10	13,9%
11 a 20 anos	5	6,9%
Mais de 20 anos	3	4,2%
Não respondeu	5	6,9%
Total	72	100,0%

Fonte: Resultados da pesquisa

Constatou-se, na Tabela 4, que 48,6% dos pesquisados alegaram ter trabalhado na Câmara já por um período entre 1 e 5 anos; entre estes podem-se colocar os servidores contratados no último concurso público, juntamente com os ocupantes de cargos em comissão e alguns estagiários, já que estes chegam a permanecer até 2 anos na instituição.

O segundo período mais apontado foi dos que têm menos de 1 ano de serviço, totalizando um percentual de 19,4%; entre estes encontram-se os cargos em comissão, que sofrem alta rotatividade, e alguns estagiários. A seguir, apresentam-se os que alegaram ter já trabalhado na Câmara por um

lapso que se estende entre 6 e 10 anos, totalizando 13,9% da amostra.

Os que alegaram terem trabalhado por um período entre 11 e 20 anos totalizaram 6,9%, e os que declararam estar na Câmara há mais de 20 anos, 4,2% da amostra. Supõe-se que estas duas porcentagens sejam predominantemente de servidores públicos, pois estes possuem estabilidade e muitos trabalham a vida toda na organização. Um total de 6,9% dos pesquisados não respondeu a esta questão. A próxima questão, referente ao perfil dos respondentes, enfocou o nível de escolaridade; os resultados estão na Tabela 5.

Tabela 5: Escolaridade dos respondentes

Escolaridade	Frequência	Percentual
Ensino Fundamental	3	4,2%
Ensino Médio	23	31,9%
Ensino Superior em curso	20	27,8%
Ensino Superior completo	21	29,2%

Mestrado	2	2,8%
Outra	3	4,2%
Total	72	100,0%

Fonte: Resultados da pesquisa

De acordo com a Tabela 5, a maior parte dos respondentes declarou possuir o ensino médio completo, representando um percentual de 31,9%. Este percentual, porém, não se mostra muito elevado quando comparado aos 27,9% que declararam estar cursando o ensino superior e aos 29,2% que declararam já possuir o curso superior completo. O percentual de pessoas cursando o ensino superior pode ser atribuído à categoria dos estagiários, visto que isso é pré-requisito para ingressar no estágio. 4,2% dos pesquisados declararam possuir apenas escolaridade fundamental, 2,8% possuem mestrado, e 4,2% disseram possuir outra escolaridade, ou seja, especialização em determinada área.

De acordo com o perfil traçado, é possível concluir que a amostra abarca uma população rica em diversidade: são idades e escolaridades de diversos níveis, assim como os tempos de serviço declarados. Graças a esta diversidade, obtiveram-se opiniões distintas, que enriqueceram a pesquisa.

4.3. Avaliação da qualidade dos produtos

Levando-se em conta que a finalidade da pesquisa é avaliar a qualidade dos produtos adquiridos pela Câmara de vereadores através de processos licitatórios, solicitou-se aos colaboradores que opinassem sobre um produto qualquer, preferencialmente um produto vinculado a seu trabalho cotidiano. Para tanto, o questionário aplicado nomeava 40 características, às quais poderiam ou não se adequar os produtos utilizados. Esta pesquisa visou contemplar todos os tipos de produtos utilizados, sendo que as opiniões variavam de acordo com o trabalho desenvolvido pelo respondente: muitos deles referiram-se a materiais de expediente, outros a produtos de limpeza, móveis, materiais de informática e eletro-eletrônicos, alimentos e até uniformes.

Os resultados são apresentados em duas tabelas, correspondentes às características positivas e negativas que poderiam ser atribuídas aos produtos, dispostas em ordem decrescente de

médias. Cada item apresenta uma média, os valores vão de 1 a 3, e todas as médias menores ou iguais a 2 significam que os pesquisados acreditam que a característica não descreve os produtos; todas as médias maiores que 2 significam que a característica descreve os produtos, de acordo com a opinião dos respondentes.

4.3.1. Discussão das características positivas dos produtos

Inicialmente, são discutidos os quesitos apresentados na Tabela 6; logo a seguir, os itens de caráter positivo, ou seja, os atributos de qualidade dos produtos, totalizando 21 itens.

Dentre os quesitos apresentados, o item que mais foi apontado como “o que descreve os produtos” foi a expressão “faz o trabalho”, com uma média de 2,57, e o que obteve menor média, sendo assim apontado como “o que não descreve os produtos”, foi o adjetivo “impressionante”, registrando apenas 1,63 de média. Desta forma, pode-se estimar que os produtos sejam vistos como capazes de realizar o trabalho, porém não são de ampla admiração.

As características “prático”, “funcional”, “suficiente” e “capaz” apresentaram médias entre 2,50 e 2,30, o que, possivelmente, significa que a maioria dos respondentes acredita que estes adjetivos descrevem os produtos utilizados, demonstrando, assim, uma concordância entre os respondentes sobre a utilidade dos produtos, considerados bastante úteis e fáceis de manusear.

Os itens “melhorou minha aparência” e “símbolo de *status*” obtiveram médias 1,70 e 2, respectivamente. É possível que estes itens tenham sido inseridos entre os que não descrevem os produtos por serem de uso pessoal, isto é, relativos a uniformes e afins; como poucos funcionários utilizam este tipo de produto, tais características não são bem aceitas pelos respondentes.

Tabela 6: Médias referentes às características positivas dos produtos

Característica	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio	Moda
Faz o trabalho	67	1	3	2,57	,763	3
Funcional	64	1	3	2,50	,836	3
Adapta-se às minhas necessidades	66	1	3	2,47	,808	3
Suficiente	69	1	3	2,41	,828	3
Apoio	48	1	3	2,40	,818	3
Capaz	62	1	3	2,40	,819	3
Eficaz	70	1	3	2,31	,860	3
Prático	69	1	3	2,30	,880	3
Cor Positiva	43	1	3	2,30	,860	3
Satisfaz as expectativas	66	1	3	2,30	,859	3
Boa aparência	50	1	3	2,28	,882	3
Coordenar com facilidade	51	1	3	2,25	,868	3
Qualidade me agrada	68	1	3	2,24	,848	3
Investimento	57	1	3	2,18	,869	3
Símbolo de <i>Status</i>	37	1	3	2,00	,882	1
Flexível	38	1	3	1,92	,882	1
Decorativo	41	1	3	1,90	,800	1
Atraente	40	1	3	1,85	,834	1
Vistoso	38	1	3	1,79	,843	1
Melhorou minha aparência	23	1	3	1,70	,822	1
Impressionante	38	1	3	1,63	,819	1

Fonte: Resultados da pesquisa

Outros itens apontados como não sendo características dos produtos comprados pela Câmara através de processo licitatório foram “decorativo”, “atraente” e “vistoso”, que apresentam médias entre 1,79 e 1,90. De acordo com as médias, pode-se estimar que os produtos não sejam atrativos visualmente, até porque, na compra por licitação de tipo menor preço, o que deve ser levado em conta é a qualidade dos produtos e não as características visuais, que em geral os encarecem. Porém, no item “cor positiva” ou cor preferida e “boa aparência”, as médias foram respectivamente 2,30 e 2,28, ou seja, boa parte dos respondentes alegou que estas características descrevem os produtos que mais utilizam, resultado que vem na contramão das respostas anteriores.

A média de 2,18 foi atribuída ao quesito “investimento”, ou seja, vários pesquisados acreditam que alguns produtos adquiridos pela Câmara podem ser considerados como

investimentos. As médias 2,47, 2,30 e 2,24 foram respectivamente alcançadas pelos quesitos “adapta-se às minhas necessidades”, “satisfaz as expectativas” e “a qualidade me agrada”. Tais médias demonstraram que grande parte dos respondentes se mostrou razoavelmente satisfeita com a qualidade dos produtos comprados.

A característica “flexível” obteve uma média de 1,92, isto é, foi considerada como não descrevendo os produtos da Câmara. Contudo, não é possível determinar o sentido que os respondentes atribuíram a este adjetivo, ou seja, se o tomaram no sentido literal, como flexibilidade de movimento, ou num sentido mais difuso, isto é, relacionando-o com produtos adaptáveis a diferentes condições de uso.

O item “apoio” foi apontado como descrevendo os produtos comprados pela Câmara, obtendo uma média de 2,40. O quesito “coordenar com facilidade” também foi apontado como

descrevendo os produtos e obteve média de 2,25. Em ambos os quesitos pode-se observar uma tendência variada, pois apoio e coordenação podem qualificar objetos diversos, desde computadores até ferramentas, e, dessa forma, abre-se uma enorme gama de possibilidades. No entanto, este estudo deve assinalar apenas que as opiniões se mostraram positivas quanto a estes quesitos.

4.3.2. Discussão das características negativas dos produtos

Nas respostas da Tabela 7 estão contidas todas as características reversas ou de caráter negativo, presentes no instrumento de coleta, que poderiam ser atribuídas aos produtos adquiridos pela

Câmara, assim como o valor de cada uma de suas médias respectivamente.

Dentre os quesitos apresentados, o item que foi apontado como o único que descreve os produtos foi o adjetivo “inferior”, com uma média de 2,02, e o que obteve menor média foi o adjetivo “áspero”, registrando apenas 1,34 de média. A característica “inferior” remete este estudo às teorias relacionadas e estudos anteriores, que muitas vezes associam a licitação de tipo menor preço à má qualidade de produtos e serviços. Porém, as demais características negativas não foram apontadas pela maioria, não alcançando a média 2. Dessa forma, subentende-se que, de acordo com a pesquisa, a qualidade não se encontra muito baixa.

Tabela 7: Médias referentes às características negativas dos produtos

Características	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio	Moda
Inferior	57	1	3	2,02	,896	3
Sobrecarregado	44	1	3	1,93	,873	1
Cansativo	30	1	3	1,87	,937	1
Irritante	35	1	3	1,86	,879	1
Desperdício	49	1	3	1,84	,898	1
Frustrante	35	1	3	1,77	,942	1
Decepcionante	51	1	3	1,76	,862	1
Mau atendimento	38	1	3	1,74	,921	1
Feio	31	1	3	1,68	,871	1
De Risco	39	1	3	1,64	,811	1
Desconfortável	30	1	3	1,63	,765	1
Desagradável	37	1	3	1,62	,861	1
Deprimente	31	1	3	1,61	,844	1
Recursos inseguros	44	1	3	1,61	,689	1
Pegajoso	27	1	3	1,52	,753	1
Cafona	25	1	3	1,40	,764	1
Muitos acessórios desnecessários	47	1	3	1,38	,677	1
Gorduroso	25	1	3	1,36	,700	1
Áspero	29	1	3	1,34	,614	1

Fonte: Resultados da pesquisa

Os atributos visuais “cafona” e “feio” apresentaram médias 1,40 e 1,68, respectivamente, representando as opiniões já discutidas anteriormente, quando analisadas as características visuais positivas como “atraente”. Mais uma vez, é reforçada a tese de que o visual

dos produtos não é interessante em licitações de tipo menor preço.

Os adjetivos “decepcionante” e “frustrante” obtiveram médias semelhantes, representando 1,76 e 1,77, respectivamente. Pode-se atribuir a proximidade de valores aos significados parecidos

destas palavras, ambas determinando uma opinião negativa quanto aos produtos, porém essas médias indicam que os consultados não concordaram que os produtos são assim. Além das características anteriormente comentadas, o adjetivo “deprimente” também obteve uma média baixa: o valor 1,61 demonstra que os respondentes não descrevem os produtos dessa forma.

Os quesitos “muitos acessórios desnecessários” e “sobrecarregado” também foram classificados como não descrevendo os produtos; suas médias foram 1,38 e 1,93, respectivamente. Acredita-se que dificilmente um produto comprado através de licitação de tipo menor preço poderia apresentar demasiados acessórios, pois isto tende a encarecer os produtos. Outros dois quesitos que se assemelham tanto nos valores apontados quanto nos significados são “desconfortável” e “desagradável”; suas médias foram, respectivamente, 1,63 e 1,62.

Os itens “gorduroso” e “pegajoso” não se aplicam à maioria dos produtos utilizados, podendo talvez, se apresentar como características de produtos de limpeza; como estes são utilizados por bem poucos funcionários, suas médias foram relativamente baixas: 1,36 e 1,52, respectivamente.

Apenas 1,64 foi a média da amostra para a expressão “de risco”; portanto, os respondentes não descreveram os produtos adquiridos pela Câmara de Vereadores como objetos que tragam algum tipo de perigo aos seus usuários. O item “recursos inseguros” também apresentou uma média relativamente baixa, 1,61, significando que a maioria dos funcionários que opinaram não acredita que os recursos oferecidos pelos produtos apresentem insegurança para o desenvolvimento do trabalho.

Os quesitos “cansativo” e “irritante” alcançaram apenas 1,87 e 1,86, respectivamente, nos valores de média; portanto, como os anteriores, não foram considerados aptos a descrever os produtos em questão. O item “desperdício” alcançou a média de 1,84, o que representa que os respondentes não consideraram os produtos como algo desnecessário. Esta característica talvez diga respeito principalmente às quantidades de material distribuídas e a opinião dos pesquisados não considera que as quantidades sejam excessivas.

A expressão “mau atendimento” obteve uma média de apenas 1,74. Acredita-se que isso se deva ao fato de que a maior parte dos produtos não demanda atendimento pós-venda, requerido, em geral, apenas por veículos e materiais eletrônicos; portanto, somente os motoristas e a equipe do CPD concordariam com tal colocação.

Quando comparados, os resultados do levantamento demonstram que a grande maioria das características atribuídas é positiva: 14 características positivas e apenas 1 negativa. Dessa forma, é possível perceber que a qualidade dos produtos é satisfatória para o dia-a-dia de trabalho na Câmara de Vereadores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão pública, além de apresentar inúmeras particularidades que a distinguem das organizações privadas, ainda sofre abalos por conta dos diversos escândalos veiculados diariamente pela mídia. A licitação pública é um grande nicho de estudos para a Administração, pois possui diversas modalidades e envolve uma série de processos decisórios e de interação com fontes externas, até o ato final de adjudicação. A qualidade dos produtos adquiridos por processos licitatórios condicionados ao menor preço é um assunto que sempre gera discussões, pois o conceito de “menor preço” na verdade deveria chamar-se “melhor preço”, a fim de agregar boa qualidade e preço justo.

Frente a isso, este estudo avaliou a qualidade dos produtos comprados em licitações do tipo menor preço por uma Câmara de Vereadores do Rio Grande do Sul. Ao final da análise, constatou-se, no que se refere às características dos produtos adquiridos, que, dos quarenta itens apresentados no instrumento de coleta dos dados, apenas quinze foram apontados pelos respondentes como pertinentes, ao passo que um total de vinte e cinco itens foi apontado como inapto para descrever os produtos.

No que se refere à divisão entre características positivas e negativas, os resultados indicam como pertinentes catorze características positivas e apenas uma negativa. Em contrapartida, sete características positivas e dezoito negativas não descrevem os produtos. De acordo com os resultados, a maior parte dos respondentes não considera os produtos como de má qualidade.

O quesito negativo, atribuído aos produtos avaliados como “inferiores”, significa que, apesar das diversas características positivas, os pesquisados ainda consideram a qualidade dos produtos inferior à dos demais atualmente disponíveis no mercado. Tal constatação é bastante plausível, pois, como já foi comentado pelos autores estudados, a licitação do tipo menor preço tende a adquirir produtos de qualidade inferior.

Destaca-se que uma das causas da inferioridade dos produtos adquiridos pode ser a falta de habilidade na especificação do objeto, ou seja, erros ou poucos detalhes no momento da descrição do produto que se deseja adquirir podem gerar dúvidas e espaços para a entrada de produtos diferentes ou inferiores aos desejados. Acredita-se que os problemas relativos à especificação do objeto podem ser ocasionados por falta de atenção dos próprios responsáveis, pois a comissão de licitação deve saber como fazer. Cabe, porém, ao solicitante do produto especificar suas características e fiscalizar o andamento do processo, já que a comissão não sabe as necessidades de cada solicitante e não conhece a qualidade dos produtos.

Em suma, pode-se afirmar, com base nos dados coletados, que os funcionários da Câmara de Vereadores, quando questionados de forma clara e imparcial sobre a qualidade dos produtos que utilizam, demonstram que estes são satisfatórios, realizando o trabalho necessário, apesar de serem classificados como inferiores.

Verifica-se, em conclusão, que tanto no âmbito da gestão pública quanto nos processos licitatórios existe uma significativa gama de possibilidade para novas pesquisas. Nesse sentido, sugere-se como futuros estudos investigar a opinião dos funcionários sobre a burocracia nos procedimentos da gestão pública e sobre como reduzi-la. Seria também oportuno efetuar um estudo detalhado dos processos licitatórios em uma Câmara de Vereadores, analisando os procedimentos e prazos, e, ainda, fazer uma análise dos objetos dos últimos processos licitatórios, a fim de averiguar se é nesse ponto que residem os problemas de baixa qualidade.

6. REFERÊNCIAS

ALBRECHT, K. *Revolução nos serviços*: como as empresas podem revolucionar a maneira de tratar os seus clientes. São Paulo: Pioneira, 1992.

BANERJEE, P.; SHOGREN, J. F. Bidding behavior given point and interval values in a second-price auction. *Journal of Economic Behavior & Organization*, v. 97, n., p. 126-137, 2014.

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. de V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 4, p. 681-699, 2008. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000400003>>.

BRASIL. Normas para licitações e contratos da administração pública: lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Lex*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 jul. 2014.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 49. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARPINETTI, L. C. R. *Gestão da qualidade*: conceitos e técnicas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO, P. C. S. de. O governo compra mal porque compra pelo menor preço? *Jornal Agrosoft Brasil*, ed. 7, dez. 2009.

FEARON, G.; BUSCH, Lutz-Alexander. Auditing and competitive bidding in the public sector. *Journal of Public Economics*, v. 90, n. 4-5, p. 657-678, 2006. <<http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.04.002>>.

FERNANDES, J. U. J. A qualidade na lei de licitações: o equívoco de comprar pelo menor preço, sem garantir a qualidade. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 5, n. 38, 1 jan. 2000. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/429>. Acesso em:

_____. *Como comprar da micro e pequena empresa*: Tutorial de compras do sistema Sebrae. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.cadterc.sp.gov.br/usr/share/documents/Sebrae%20-%20como%20comprar%20da%20micro%20e%20>>

PIMENTEL, T. Desafio: *contrato de menor preço x qualidade dos produtos e serviços*.

WebArtigos.com, 2008. Disponível em:

<<http://www.webartigos.com/articles/11561/1/Desafio-Contrato-de-Menor-Preco-x-Qualidade-dos-Produtos-e-Servicos/pagina1.html>>. Acesso em: 4 abr. 2011.

SOUZA, F. R. de. *Manual básico de licitação*.

São Paulo: Nobel, 1997.

STOEVER, C. A. D.; ZAMBARDA, M. R. O

menor preço vs. o melhor preço nas licitações.

Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM,

v. 2, n. 2, p. 85-97, jul. 2007.