

ANÁLISE DO PROCESSO DE COMPRAS DO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADOS/MS

Elis Seifert Silveira (UFGD)

elis.seifert@hotmail.com

Antônio Carlos Vaz Lopes (UFGD)

antoniovazlopes@hotmail.com

Renato Fabiano Cintra (UFGD)

renatocintra@hotmail.com



O presente artigo tem como objetivo analisar o processo de compras do setor público municipal, mais especificamente a Prefeitura de Dourados/MS. No referencial teórico foram revisados conceitos sobre compras, processo licitatório e modalidades de licitação. No que tange ao delineamento do artigo, o mesmo se caracteriza quanto aos fins, como exploratória e descritiva e quanto aos meios, como bibliográfica, documental e um estudo de caso. Utilizou-se de dados secundários coletados no Sistema de Compras e Licitações da Prefeitura, sistema utilizado como oficial para lançamentos de todas as compras e licitações. Os dados foram organizados e apresentados sobre o foco dos tipos de compras realizados na Central de Compras e Contratações em três variáveis, quantidade, valor e tempo médio. Os resultados revelaram que há uma concentração em três tipos de compras, dispensa de licitação, convite e pregão presencial e, respondem por 80% dos processos licitatórios, enquanto que concorrência, pregão presencial e tomada de preços compreendem 83% do valor realizado. Por fim, apesar da economia gerada no ano de 2008 (12,43%), muito se tem a refletir sobre a utilização dos processos de dispensa de licitação e inexigibilidade, tendo em vista que somam 44% dos processos realizados no ano de 2008, fato que contraria a regra geral de licitar, gerando pouca economia.

Palavras-chaves: Licitação, processo de compras, administração pública municipal

1. Introdução

Existe um certo consenso na necessidade de se demonstrar o processo de compras públicas no Brasil. Juntamente com a transparência, tem-se a busca de uma maior agilidade e eficiência no trato com o dinheiro público. O processo de compras, seja de materiais ou a contratação de obras ou serviços, consome parte do gasto do orçamento público, disponível no decorrente exercício.

A administração pública possui diversas particularidades, dentre elas, podemos citar uma em especial, amplamente conhecida pela população como burocracia. Rosa (2006, p. 11-2), descreve como princípio da legalidade, permitindo “a atuação do agente público, ou da administração, apenas se permitida, concedida ou deferida por norma legal, não se admitindo qualquer atuação que não contenha prévia e expressa permissão legal”, dispondo assim que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”, causando em alguns casos, uma lentidão maior para solucionar o problema. Numa empresa privada, isto não acontece, pois os interesses do gestor se realizam desde que as regras para o sistema privado permitam. Estas regras são, em geral, mais amplas e muito mais flexíveis, deixando na maioria dos casos a decisão a cargo do gestor.

No entanto, o princípio supracitado, atrelado ao princípio da economicidade, é de extrema importância para a administração pública, para evitar a ganância do dinheiro e o direcionamento das ações dos gestores. Ainda, é preciso obedecer à lei de responsabilidade fiscal (LRF) para abertura de qualquer licitação que acarrete aumento de despesa. Para realizar/efetivar as compras e contratações deve obedecer a Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Conforme o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, estabelece que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública [...]”, assim a regra geral é licitar, mas a lei estabelece que as exceções deverão constar na legislação (dispensa e inexigibilidade – art. 17, 24 e 25 da Lei 8.666/93).

Baseado nestes aspectos, este artigo tem como objetivo central analisar o processo de compras no setor público municipal, da Prefeitura de Dourados/MS. Especificamente pretende-se: apresentar as modalidades de licitação pública, suas características e valores/limites; delinear o processo de compras dentro do fluxo de suprimentos da Prefeitura Municipal de Dourados/MS e a relação das secretarias quanto às fases do processo; e, por fim, analisar a Central de Compras e Contratações com foco no quantitativo de processos licitatórios, valores e tempo médio de execução. A justificativa deste artigo concentra-se em dois motivos, (1) no desconhecimento da existência de trabalhos sistematizados neste campo, analisando qualitativamente o processo de compras e (2) “diante de uma fiscalização cada vez mais eficiente dos órgãos públicos é que o seu gestor deve ser eficiente no processo de compras e alienações no âmbito da administração, valendo-se aí da correta e segura interpretação da lei” (NASCIMENTO, 2007).

2. Referencial teórico

2.1. Compras: conceitos

Conforme a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu art. 6º, inciso III, compra é “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”. Já, segundo Costa (1994), compra

é considerada como uma função administrativa dentro da organização, responsável por coordenar um sistema de informação e controle capaz de adquirir externamente, para garantir o fluxo de materiais necessário à missão da organização, bens e serviços na quantidade certa, na qualidade certa, da fonte certa, no exato momento e ao preço certo.

Para Viana (2000), “compra tem por finalidade suprir as necessidades da empresa mediante a aquisição de materiais e/ou serviços, emanadas das solicitações dos usuários, objetivando identificar no mercado as melhores condições comerciais e técnicas.” As compras realizadas pelos órgãos públicos são consideradas despesas públicas, conforme é apresentado nas leis que regem a contabilidade pública (Lei n 4.320/64), sendo que as quais devem passar por um processo para serem efetuadas, o qual denomina processo licitatório.

2.2. Processo licitatório

De acordo o parágrafo único do art. 4º, da Lei nº 8.666/93, o “procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da administração pública” e, conforme Sundfeld (1994),

Têm o dever de promover licitação todos os entes estatais, independentemente do caráter público ou privado de sua personalidade. Destarte, são por ele colhidas tanto as pessoas governamentais de direito público (União, Estados e Municípios, suas autarquias e fundações governamentais de direito público) como as pessoas governamentais privadas (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais provadas).

Citadini (1999) relata que “no Brasil a legislação sobre licitações vem sofrendo contínuas modificações, sempre com a justificativa de tornarem as compras mais ágeis e eficazes, evitando os prejuízos dos resultados”. Meirelles (2006) conceitua licitação como “o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. Completando, Carvalho Filho (1998), define licitação como

o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

Para Dromi *apud* Di Pietro (2001) trata-se do

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

A própria Lei n.º 8.666/93, em seu art. 3º, *caput*, tratou de conceituar licitação, em conformidade com os conceitos doutrinários já vistos:

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.

Diante do exposto acima, é consenso que a licitação ocorre quando a administração pública no uso e gozo de suas atribuições convoca, mediante edital ou convite, empresas empenhadas em

apresentar propostas para a aquisição de bens e/ou serviços em geral, respeitando o requisito formal disposto na Lei 8.666/93.

Como no Brasil, toda regra tem sua exceção, o Estatuto de Licitações permite como ressalva à obrigação de licitar, a contratação direta através de processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, desde que preenchidos os requisitos previstos na lei.

De acordo com a Lei 8.666/93, é apresentado no art. 24, inciso IV, quando é dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada à prorrogação dos respectivos contratos.

Segundo Justen Filho (2000, p. 234),

a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se inconveniente ao interesse público. (...). Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir.

Para Pereira Júnior (2007),

As hipóteses de dispensabilidade do art. 24 constituem rol taxativo, isto é, a administração somente poderá dispensar-se de realizar a competição se ocorrer uma das situações previstas na lei federal, estadual, municipal ou distrital, bem assim regulamento interno da entidade vinculada não poderá criar hipótese de dispensabilidade.

Enquanto que a inexigibilidade de licitação ocorre quando há inviabilidade de competição, melhor dizendo, é impossível promover-se a competição, tendo em vista que um dos concorrentes reúne qualidades tais que o tornam único (exclusivo), inibindo os demais pretendentes participantes. O art. 25 relata em seu *caput*, que “é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição”.

Desta forma, conclui-se que nos casos de dispensa, previstos em lei, o administrador tem a faculdade de licitar ou não, ressalvados os valores máximos, enquanto que na inexigibilidade, há impossibilidade de ser realizado o procedimento de competitividade para aquisição da proposta mais vantajosa para a Administração.

2.2.1 Modalidades de licitação

Modalidade de licitação é o formato específico de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos em lei. O valor estimado para contratação é o principal fator para escolha da modalidade de licitação, exceto quando se trata de pregão, que não está limitado a valores.

O fundamento constitucional aplicável às licitações é o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, descrito da seguinte forma:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da

lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Lei 8.666/93, regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre as modalidades de licitação, em seu artigo 22, e ainda vedou, expressamente, a criação de qualquer outra modalidade de licitação ou a combinação de qualquer delas. Então as modalidades apresentadas são: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão.

Entretanto, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, instituiu a ‘sexta’ modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Para cada modalidade de licitação há exigências específicas de procedimentos, formalização do processo e prazos. Respeitadas as exceções estabelecidas na lei, o principal critério que determina a modalidade da contratação é o valor do objeto a ser contratado e será feito com base no art. 22, da Lei nº 8.666/93, “com relação à modalidade de licitação, sabe-se que o principal critério para definir se o administrador utilizará o convite, a tomada de preços ou a concorrência é o valor estimado do objeto a ser licitado”.

2.2.1.1. Concorrência

Segundo Meirelles (2006), concorrência

é a modalidade de licitação própria para contratos de grande valor, em que se admite a participação de quaisquer interessados, que satisfaçam as condições do edital, convocados com antecedência mínima de trinta dias, com ampla publicidade pelo órgão oficial e pela imprensa particular.

No § 1º do art. 22, a Lei 8.666/93 genericamente afirma que concorrência é a modalidade de licitação “entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”. Esta modalidade é obrigatória para:

- a. Obra, serviço e compra de maior valor, segundo limites fixado por lei federal;
- b. Obra e serviço de engenharia de maior valor, também segundo limites fixado por lei federal;
- c. Compra e alienação de bens imóveis, independentemente do valor;
- d. Concessão de direito real de uso;
- e. Licitações internacionais, admitindo-se, nesse caso, também a tomada de preço e o convite;
- f. Alienação de bens móveis de maior valor;
- g. Para registro de preços (ROSA, 2006).

Os valores estabelecidos são de: acima de R\$ 1.500.000,00 para contratação de obras e serviços de engenharia, enquanto que para compras e contratações de outros serviços, valor estimado acima de R\$ 650.000,00.

2.2.1.2. Tomada de preços

O art. 22, § 2º da Lei 8.666/93, define a tomada de preços como a modalidade de licitação “entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas às condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação”. Para Meirelles (2006),

é a licitação realizada entre interessados previamente registrados, observada a necessária habilitação, convocados com antecedência mínima de quinze dias, por aviso publicado na imprensa oficial e em jornal particular, contendo as informações essenciais da licitação e o local onde pode ser obtido o edital.

É indicada para contratos de vulto médio, sendo os valores estabelecidos em lei de: até R\$ 1.500.000,00 para contratação de obras e serviços de engenharia, enquanto que para compras e contratações de outros serviços, até R\$ 650.000,00.

É importante ressaltar que os licitantes cadastrados podem apresentar os envelopes contendo as propostas e certificado de registro cadastral até o dia marcado para a entrega e abertura dos envelopes. O prazo de três dias anteriores à data do recebimento das propostas, para a entrega da documentação exigida no cadastramento, é somente, para os licitantes não cadastrados (NASCIMENTO, 2007).

A administração pública poderá adotar a tomada de preços nas licitações internacionais, se possuir cadastro internacional de fornecedores, prestadores de serviços e empreiteiras, conforme art. 23 § 3º da Lei 8.666/93.

2.2.1.3. Convite

De acordo com Meirelles (2006), “é a mais simples das modalidades de licitação destinada às contratações de pequeno valor, consistindo na solicitação escrita a pelo menos três interessados, do ramo, para que apresentem suas propostas no prazo de cinco dias”.

No mesmo sentido, Citadini (1999) descreve que “é a modalidade mais simples de licitação, sendo em tese, adequada a pequenas contratações, cujo objeto não contenha maiores complexidades, ou seja, de pequeno valor”.

É a modalidade entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados à correspondente especialidade, que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas (NASCIMENTO, 2007).

Os valores estabelecidos em lei federal são de: até R\$ 150.000,00 para contratação de obras e serviços de engenharia, enquanto que para compras e contratações de outros serviços, valor até R\$ 80.000,00. Ainda, a administração poderá adotar a modalidade convite nas licitações internacionais, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no país, conforme art. 23 § 3º da Lei 8.666/93.

2.2.1.4. Concurso

No entender de Meirelles (2006, p. 321), o concurso é uma modalidade “especial de licitação que, embora sujeita aos princípios da publicidade e da igualdade entre os participantes, objetivando a escolha do melhor trabalho, dispensa as formalidades específicas da concorrência”. Foi acolhido pelo § 4º da lei 8.666/93, que agora é transcrito:

§ 4º - Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

No caso do concurso, o “julgamento será feito por comissão especial criado para esse fim, integrada por pessoas de reputação ilibada e conhecimento na matéria, podendo ser servidor ou não”, conforme art. 51, § 5º da lei 8.666/93 (NASCIMENTO, 2007). Importante destacar que para a modalidade concurso, não existem valores estabelecidos para a sua escolha e sim, a natureza da aplicação, conforme exposto acima.

2.2.1.5 Leilão

Para Filho (2000), o leilão “ocorre entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados”. Vale destacar que bens móveis inservíveis “não quer dizer que sejam sucatas” (NASCIMENTO, 2007). Leilão, conforme art. 22, § 5º da lei 8.666/93, “é a modalidade de licitação, entre quaisquer interessados, para a venda, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação”. A administração pública só poderá leiloar os seguintes itens:

- a. Bens móveis inservíveis para a administração;
- b. Produtos legalmente apreendidos ou penhorados;
- c. Bens imóveis da administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento.

“Os bens a serem leiloados serão avaliados previamente com a fixação do valor mínimo a ser pago (art. 53, § 1º)” (NASCIMENTO, 2007).

Os lances para compra dos bens serão feitos em sessão pública, com a presença de leiloeiro especialmente designado pela administração e atendendo as exigências previstas no edital, que será publicado na imprensa oficial e em todos os veículos de comunicação possíveis, com antecedência mínima de 15 dias entre a publicação e a sessão de abertura do leilão (art. 21, § 2º, inciso III) (NASCIMENTO, 2007).

Como o leilão não é uma modalidade de compra, mas sim de venda, não existe valor mínimo ou máximo, conforme regulamentada a lei.

2.2.1.6. Pregão

Dentre as diversas modalidades existentes, a modalidade pregão é a mais recente e foi instituída pela Medida Provisória 2.026, de 4 de maio de 2000, convertida na Lei nº 10.520, de 2002, regulamentada pelo Decreto 3.555, de 2000. O conceito de pregão é dado pelo art. 2º, da Medida Provisória nº 2182-18/2001, como sendo:

Art. 2º - a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, promovida exclusivamente no âmbito da União, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública (BRASIL, Medida Provisória n.º 2.182-18/ 2001).

Ao contrário do que ocorre em outras modalidades (convite, tomada de preços e concorrência), no pregão a escolha da proposta é feita antes da análise da documentação, razão maior de sua celeridade. Tendo ainda, o chamado lance reverso, ou seja, enquanto que o leilão é o maior valor do lance oferecido, no pregão é o menor valor do lance oferecido na venda de determinado produto ou bem.

O pregão foi concebido para permitir à administração atender às suas necessidades mais simples, de modo mais rápido e econômico. A rapidez e a economia proporcionadas pela utilização do pregão advém de características próprias desta modalidade, como a inversão da fase de habilitação, a simplificação do procedimento e a possibilidade de lances verbais, não previstas para as demais modalidades (MAURANO, 2004).

O pregão pode ser dividido em eletrônico e presencial, onde o primeiro, regulamentado pelo Decreto nº 5.450, de 31/05/2005, destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, por meio de licitação realizada em sessão pública na Internet e o segundo é regulamentado pelo Decreto 42.408 de 13/03/2002, visando, também, à aquisição de bens e serviços comuns, objetiva uma maior transparência nos processos, melhores condições de negociação, redução de custos e mais agilidade nas contratações.

O Pregão Eletrônico trata-se de uma das formas de realização da modalidade licitatória de pregão, apresentando as mesmas regras básicas do Pregão Presencial,

acrescidas de procedimentos específicos. Caracteriza-se especialmente pela inexistência da "presença física" do pregoeiro e dos demais licitantes, uma vez que toda interação é feita por meio de sistema eletrônico de comunicação pela Internet. Possui como importante atributo a potencialização de agilidade aos processos licitatórios, minimizando custos para a Administração Pública, estando cada vez mais consolidado como principal forma de contratação do Governo Federal (FONSÊCA, 2006).

O pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral; abrange 34 itens dentre os quais bens de consumo, bens permanentes, serviços de apoio administrativo, de assinaturas, de assistência, de atividades auxiliares e inúmeros outros, conforme art. 5º, do Decreto nº 3.555, de 08/08/2000. Portanto, quando couber convite, a administração pública pode utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência. Quando se tratar de bens e serviços que não sejam de engenharia, a administração pública pode optar pelo pregão.

3. Metodologia

O presente estudo foi realizado na Prefeitura Municipal de Dourados/MS, selecionado através de amostra não probabilística por acessibilidade, pois está centrado na premissa de campo mais acessível e por se tratar da segunda maior cidade em população e orçamento público do estado do Mato Grosso do Sul. Para a classificação e delineamento deste artigo, toma-se como base a classificação apresentada por Vergara (2000), que propõe e a qualifica em dois aspectos: “quanto aos fins e quanto aos meios”.

Quanto aos fins, este artigo é exploratório e descritivo. Exploratório, pois ainda são poucos os estudos na área de gestão de entidades públicas no Brasil, sendo que o presente estudo será realizado na Prefeitura Municipal de Dourados/MS, além de não existir registros da existência de estudos que abordem o objeto deste trabalho e, conforme Vergara (2000) evidencia a investigação exploratória quando “é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Por sua natureza de sondagem, não comporta hipóteses que, todavia, poderão surgir durante ou ao final da pesquisa”. Descritiva, pois pretende expor as características do processo licitatório público municipal na Prefeitura Municipal de Dourados/MS. Essas características identificadas através de métodos qualitativos que “são apropriados quando o fenômeno em estudo é complexo, de natureza social e não tende à quantificação” (LIEBSCHER, 1998).

Quanto aos meios, o artigo é bibliográfico, documental e um estudo de caso. Bibliográfico, porque para a fundamentação teórico-metodológica do trabalho realizou-se estudos sobre os seguintes assuntos: compras, processo licitatório, modalidades de licitação, administração pública e princípios da licitação, sendo que a maioria destes materiais é de uso acessível ao público em geral, como livros, revistas especializadas, artigos e leis já publicadas, embora estes sejam apresentados de forma excessivamente agregada. O trabalho é também, documental, porque utilizou documentos e dados secundários (coletados no Sistema de Compras e Licitações) internos da Prefeitura que dizem respeito ao objeto estudado, não disponível, em sua maioria, para consultas públicas. É também, um estudo de caso, pois segundo Vergara (2000) “tem caráter de profundidade e detalhamento” e na visão de Lima (2004) “o método de estudo de caso corresponde a uma das formas de realizar uma pesquisa empírica de caráter qualitativo sobre um fenômeno em curso e em seu contexto real”.

O estudo de caso se caracteriza como uma estratégia de pesquisa adequada quando: (1) as questões de interesse do estudo referem-se ao como e ao por quê; (2) o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos; (3) o foco se dirige a um fenômeno contemporâneo em um

contexto natural (YIN, 2001). Já segundo Merriam (1988), o estudo de caso é apropriado a pesquisas em que o interesse do pesquisador privilegia a compreensão dos processos sociais que ocorrem num determinado contexto ao invés da estreita relação entre variáveis. Além destas características o estudo de caso é também apropriado para o levantamento de novas variáveis que intervêm no fenômeno estudado e ignorava-se ou não se tinha sido bem sistematizado anteriormente (EISENHARDT, 1989). Todos estes fatores são presentes neste estudo.

4 Análise e discussão dos dados

A Prefeitura Municipal de Dourados (PMD) ao longo dos anos teve inúmeras dificuldades na sua gestão, principalmente no controle de suas ações. A mudança mais recente e, que de certa forma tem impacto direto ao objeto estudado neste artigo é a aprovação da Lei nº. 2726, de 28/12/2004, que tem como objetivo “dispor sobre a reorganização administrativa da Prefeitura Municipal de Dourados”. Esta lei substituiu a de nº. 2384, de 28/12/2000. A lei 2726/04 visa efetivar e regulamentar o processo de modernização da prefeitura, objetivando maior qualidade no âmbito organizacional. No que tange o processo licitatório, teve papel importante na criação da Superintendência de Compras e Contratações (Central de Compras), que até o ano de 2004 era apenas uma Coordenadoria dentro da Secretaria Municipal de Finanças, ou seja, era considerada hierarquicamente como terceiro escalão, não tendo muita representatividade nas decisões da secretaria.

O inciso décimo quarto, do artigo 15, da lei de reorganização administrativa, que consolida a sua participação efetiva na gestão de suprimentos e suas atribuições no processo é descrito da seguinte forma:

XIV- a gestão dos serviços de suprimento, mediante a realização dos processos licitatórios e a manifestação nas dispensas e inexigibilidades nas compras e contratações para órgãos e entidades da Administração Municipal, bem como a organização e manutenção do cadastro de fornecedores da Prefeitura Municipal (Lei 2726/04).

Diante disso, será feita a análise do fluxo de suprimentos na PMD, com o intuito de demonstrar as fases e as secretarias que englobam o processo de compras, conforme figura 1.

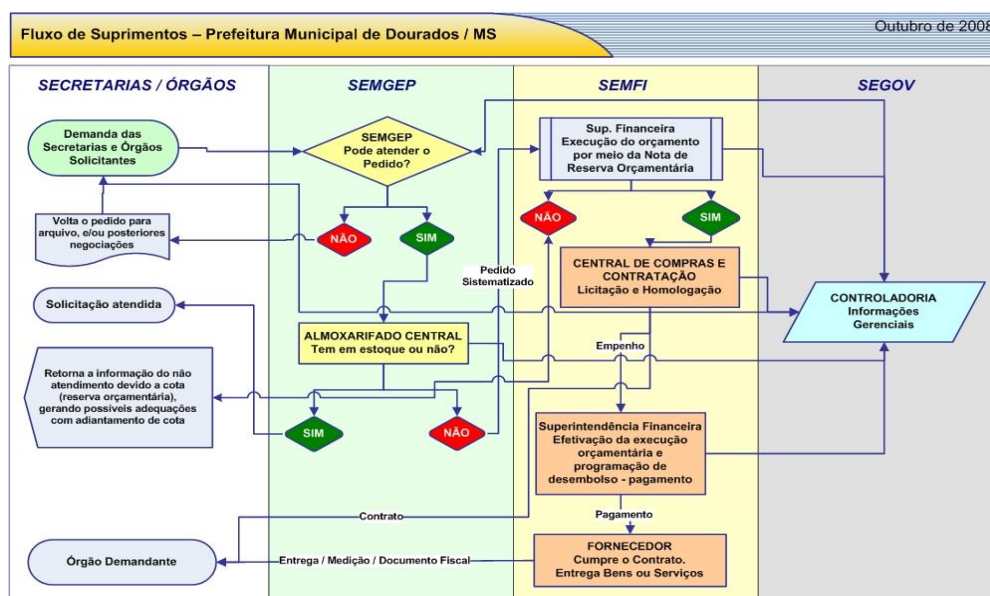


Figura 1 – Fluxo de Suprimentos da Prefeitura Municipal de Dourados/MS

A demanda parte de uma Secretaria, por meio de um pedido de suprimento, encaminhado à Secretaria Municipal de Gestão Pública (SEMGE) à análise, que é feita com base na disponibilidade do produto e cotas orçamentárias. Caso o pedido não possa ser atendido volta para o órgão de origem, para adequação e/ou posteriores negociações, entrando novamente no fluxo. Caso possa ser atendido, é encaminhado para verificação da existência do material solicitado no Almoxarifado Central da Prefeitura, administrado pela SEMGE. Existindo no estoque, atende a solicitação, finalizando o processo.

Quando não houver disponibilidade, a SEMGE responsabiliza-se pela unificação de todos os pedidos similares, por meio de um pedido sistematizado e encaminha à Superintendência Financeira (SUFIN), na Secretaria Municipal de Finanças (SEMFI), a qual tem responsabilidade de controle das cotas orçamentárias e a efetivação da reserva de recursos orçamentários, ou seja, emissão do documento denominado Nota de Reserva Orçamentária dentro do Sistema de Contabilidade (SISCONT), que é anexado ao processo e encaminhado a Central de Compras e Contratações, para realização do processo licitatório. Se o órgão demandante não possuir cota ou recursos orçamentários, é feita a comunicação da SUFIN com a demanda, para adequações ou negociações visando o atendimento do pedido. Este documento (Nota de Reserva Orçamentária) atende o art. 7, § 2º, inciso III, “houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma”, em consonância com o *caput* do art. 14, “nenhuma compra será feita a adequada caracterização de seu objeto e indicação de recursos orçamentários para o seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa” (BRASIL, Lei nº 8.666/93).

Realizado o processo licitatório pela Central de Compras e Contratações, o mesmo é encaminhado para SUFIN, a qual emite o empenho. Comunicado a emissão do empenho, o fornecedor realiza a entrega parcial ou total do objeto contratado, conforme pactuado no processo ou contrato e, emitirá um documento fiscal, onde é verificado pela Secretaria demandante e encaminhado para pagamento, finalizando assim o processo. Todos os dados e informações são alimentados via sistema, para que, caso seja necessário, a Controladoria da PMD, situada na Secretaria Municipal de Governo (SEGOV), possa trabalhar e consolidar em informações gerenciais, visando maior qualidade para a administração pública e uma tomada de decisão do gestor municipal. Após explicado o fluxo de suprimentos da PMD, serão apresentados os dados coletados por meio do Sistema de Compras e Licitações. Os dados estão distribuídos por ano e agrupados da seguinte forma, conforme tabela 1:

	Convite	Tomada de Preços	Concorrência	Dispensa	Inexigibilidade	Disp. dentro da licitação	Pregão Eletrônico	Pregão Presencial	Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	Processos
2008	195	64	47	328	71	0	1	204	910
2007	289	111	72	638	108	3	0	199	1420
2006	262	117	23	734	106	16	19	66	1343

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir dos dados coletados

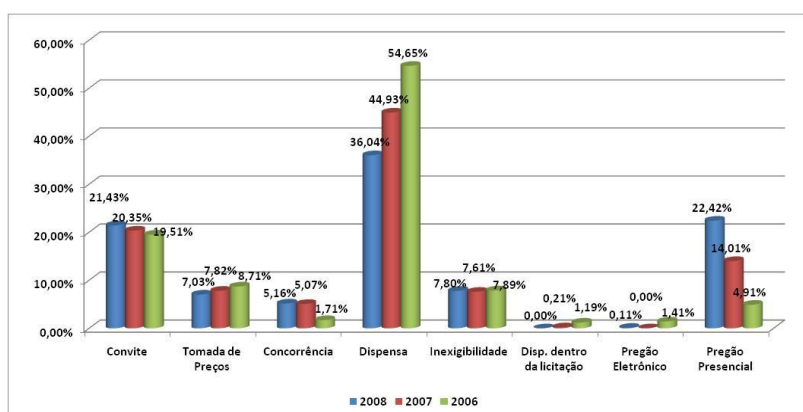
Tabela 1 – Quantitativo de processos licitatórios por ano e tipo de compra

A tabela 1 demonstra que foram iniciados 3.673 processos licitatórios na PMD ao longo de quase três anos e que a maior incidência de processos foi no ano de 2007. Os dados de 2008 são até o final de outubro, ano em que administração atual encerra o seu mandato.

O tipo de compra mais utilizado em 2008 foi a dispensa de licitação, por ser menos burocrático, pois visa atender a aquisição de menor valor. Vale ressaltar que a dispensa dentro

da licitação ocorre quando alguns itens que iriam ser comprados e que, por várias razões não puderam ser licitados. A secretaria pede dispensa dentro da licitação para agilizar o processo, ou até em casos de urgência do produto/serviço a ser licitado.

O tipo de compra que mais cresceu foi o pregão presencial, partindo de 66 processos em 2006 para 204 processos em 2008. Este crescimento é justificado pela redução dos processos nos tipos convite e dispensa. Esta migração se dá, pois no pregão a escolha da proposta é feita antes da análise da documentação, razão de sua maior celeridade no processo. Atrelado à celeridade, tem-se ainda, a economia gerada pelo chamado lance reverso, a aquisição de determinado produto ou bem pelo menor valor do lance oferecido.



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados coletados

Gráfico 1 – Percentual de processos licitatórios por ano e tipo de compra

Ao analisar os três tipos de compras, convite, dispensa e pregão presencial, tem-se para os anos de 2006, 2007 e 2008, aproximadamente 80% em relação ao total de processos iniciados. Isto demonstra a concentração de esforços de controle e qualidade nestes tipos de compras, obtêm-se um índice muito perto do total de processos licitatórios assistidos, como pode ser observado no gráfico 1.

Uma segunda vertente da análise foi a média em dias do certame até a homologação do processo e da publicação até a homologação, apresentado na tabela 2. Antes de adentrar na análise dos dados, faz-se necessário conceituar publicação, certame e homologação. Entende-se por publicação “a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos” (MEIRELLES, 2006); por certame, o evento público de caráter específico que se propõe reunir interessados em vender para a administração pública em troca de valores (moeda); e por homologação, o “ato administrativo de controle pelo qual a autoridade superior examina a legalidade e conveniência de ato anterior da própria administração, de outra entidade ou de particular, para dar-lhe eficácia” (MEIRELLES, 2006). Em síntese a homologação “corresponde à aprovação do certame e de seu resultado” (ROSA, 2006).

Foram desconsiderados os processos que não tinham informações suficientes para agruparem ao processo de análise. No ano de 2008, 140 (15% do total) processos não foram homologados, foram cancelados e/ou houve desistência por parte do órgão demandante. Em 2007, foram descartados 100 processos (7% do total), por motivos similares aos supracitados, e em 2006 foram descartados 104 processos (8% do total).

		Convite	Tomada de Preços	Concorrência	Dispensa	Inexigibilidade	Disp. dentro da licitação	Pregão Eletrônico	Pregão Presencial	Total
Ano	Análise	1	2	3	4	5	6	7	8	Processos
2008	média em dias (homologação - certame)	19,8	28,1	31,4	6,2	16,3	0,0	42,0	24,4	
	média em dias (homologação - publicação)	29,8	49,7	61,1	6,3	16,3	0,0	63,0	40,6	
	qtde. de processos	157	43	33	324	68	0	1	144	770
2007	média em dias (homologação - certame)	19,4	17,2	19,9	1,6	1,0	102,5	0,0	22,1	
	média em dias (homologação - publicação)	29,8	36,6	52,3	1,6	1,0	102,5	0,0	36,6	
	qtde. de processos	242	99	59	638	108	2	0	172	1.320
2006	média em dias (homologação - certame)	21,6	21,3	23,2	1,0	1,0	1,0	26,2	13,3	
	média em dias (homologação - publicação)	31,8	38,1	57,1	1,0	1,0	8,0	41,6	29,8	
	qtde. de processos	185	106	16	734	106	16	19	57	1.239

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir dos dados coletados

Tabela 2 – Média em dias por Ano e Tipo de Compra

Na tabela 2, verifica-se que em 2008 têm-se as maiores médias e em 2007 teve as médias mais baixas em dias para efetivar um processo. Vale destacar, que a média em dias do certame até a homologação do processo sempre será inferior ou igual à média da publicação até a homologação, pois o segundo analisa as três fases, enquanto o primeiro apenas a segunda e terceira fases. E, por fim, a última questão abordada na análise dos dados deste artigo são os valores totais de cada modalidade, o estimado e o realizado, apresentados na tabela 3. Considera-se valor estimado, aquele baseado na média do mercado para a montagem do processo de compra, enquanto valor realizado é aquele pelo qual foi efetivado o contrato e/ou empenho com o respectivo fornecedor do processo homologado.

Ano	Valor Estimado	Valor Realizado	Diferença	Percentual
2008	R\$ 84.414.490,02	R\$ 73.922.706,68	R\$ 10.491.783,34	12,43%
2007	R\$ 110.131.242,12	R\$ 110.131.242,12	R\$ -	0,00%
2006	R\$ 48.543.789,30	R\$ 48.535.207,90	R\$ 8.581,40	0,02%

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir dos dados coletados

Tabela 3 – Valores utilizados nos processos de compras na PMD

No exercício de 2008, efetivou-se uma economia significativa de 12,43%, perfazendo um total de aproximadamente R\$ 10,5 milhões. Essa economia justifica-se pela real implantação do sistema de compras e licitações a partir de 2008. Em 2006 e 2007 nada se teve de economia, ou se existiu, valor considerado insignificante em relação ao montante estimado.

modalidades	estimado	realizado	diferença	percentual
convite	5.654.320,73	5.463.374,09	190.946,64	3,38%
tomada de preços	7.827.475,35	6.057.276,83	1.770.198,52	22,62%
concorrência	32.089.905,30	27.596.556,43	4.493.348,87	14,00%
dispensa de licitação	2.679.065,84	2.678.923,14	142,70	0,01%
inexigibilidade	6.674.427,75	6.674.427,75	-	0,00%
disp. dentro da lic.	-	-	-	0,00%
pregão eletrônico	16.200,00	16.200,00	-	0,00%
pregão presencial	29.473.095,05	25.435.948,44	4.037.146,61	13,70%
total	84.414.490,02	73.922.706,68	10.491.783,34	12,43%

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir dos dados coletados

Tabela 4 – Valores por Tipo de Compra na PMD no ano de 2008

Na tabela 4, o fato que justifica esta economia de 12,43% gerada em 2008 é a concentração de praticamente 83% do valor estimado em três tipos de compras (concorrência, pregão presencial e tomada de preços), sendo que estes visam por uma publicidade de maior alcance, promovendo, em consequência, uma maior competitividade entre os interessados em fornecer bens e/ou serviços à administração pública. Outro ponto importante, é que o fornecedor

efetiva com estas modalidades, contratos de valor significativo, podendo oferecer bens e/ou serviços com valores atraentes e em larga escala.

5. Considerações finais

De acordo com o objetivo proposto no trabalho verificou-se que a PMD utiliza todos os tipos de compras previstos na lei, embora que alguns tenham uma incidência maior que outros. No que tange às suas características e valores/limites, verificou-se que os processos licitatórios mais utilizados são convite, dispensa de licitação e pregão presencial, sendo considerado um ponto positivo por parte da Central de Compras e Contratações.

Em relação ao processo licitatório, a criação da Superintendência de Compras e Contratações (Central de Compras), que até o ano de 2004 era apenas uma Coordenadoria dentro da SEMFI, teve grande importância na agilidade e melhora no fluxo de suprimentos, pois o mesmo é bastante complexo e volumoso. Exemplo disto são as solicitações não atendidas com estoque central, as quais geram os processos licitatórios, que no ano de 2008 teve em média cinco processos por dia útil.

Todas essas variáveis são encontradas no fluxo, pois os diversos órgãos solicitam; a Gestão Pública responsável pelo Almoxarifado Central analisa e se necessário monta o processo, enquanto que a SEMFI realiza o processo e efetiva o pagamento. Tendo como ponto negativo a centralização das compras e como ponto positivo a concentração de informações de todo o processo em apenas uma superintendência.

Embora a Central de Compras e Contratações tenha respeitado o princípio da economicidade (a observação do custo-benefício) com o percentual de economia apresentado em 2008, deve-se ressaltar a dispensa de licitação e a inexigibilidade. Enquanto que a regra geral apresentada na lei é licitar, na PMD a maioria de seus processos de compras utiliza mecanismos lícitos, porém resulta em pouca economia aos cofres públicos.

Por fim, a análise e conhecimento por parte dos tipos de compras promovem uma visão geral do processo de modernização e eficiência do trato com a coisa pública, demonstrando os aspectos econômicos e qualitativos da Central de Compras e Contratações da PMD.

Referências

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei Ordinária nº 8.666, 21/06/1993. *Lei que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*.

BRASIL. Medida Provisória 2.182-18, 24/08/2001. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 05 de julho de 2008.

CITADINI, A.R. *O controle externo da administração pública*. São Paulo: Max Limonad, 1995.

_____. *Comentários e jurisprudência sobre a lei de licitações públicas*. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.

COSTA, N.N. *Processo administrativo e suas espécies*. Rio de Janeiro, Forense, 1994.

DI PIETRO, M.S.Z. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

EISENHARDT, K.M. *Building theories from case study research*. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, 1989. p. 532-50.

FILHO, J.S.C. *Manual de direito administrativo*. 7 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

FONSÊCA, M.A.R. *Pregão eletrônico: uma análise de sua evolução histórico-legislativa e das inovações decorrentes do Decreto nº 5.450/2005.* Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 1080, 16 jun. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8531>> Acesso em: 29 jul. 2008.

JUNIOR, J.T.P. *Comentários à lei das licitações e contratos da administração pública.* 7. ed. São Paulo: Renovar, 2007.

JUSTEN FILHO, M. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.* 8 ed. São Paulo: Dialética, 2000.

LEI 2726 de 28 de Dezembro de 2004. *Lei de Reorganização Administrativa. Publicada no Diário Oficial de Dourados no dia 29/12/2004.* (www.dourados.ms.gov.br).

LIEBSCHER, P. *Quantity with quality? Teaching quantitative and qualitative methods in a LIS Master's program.* *Library Trends*, v. 46, n. 4, p. 668-680, Spring 1998.

LIMA, M.C. *Monografia: a engenharia da produção acadêmica.* São Paulo: Saraiva, 2004.

MAURANO, A. *A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns.* Jus Vigilantibus, Vitória, 14 mar. 2004. Disponível em: <http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/1674>. Acesso em: 8 jun. 2008.

MEIRELLES, H.L. *Licitação e contrato administrativo.* 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELLO, C.A.B. *Curso de direito administrativo.* 5. ed. São Paulo, Malheiros Editores, 1994.

MERRIAM, S.B. *Case study research in education: a qualitative approach.* San Francisco: Jossey-bass, 1988.

NASCIMENTO, R. *Licitações e contratos administrativos: manual de compras e contratações na administração pública Lei n. 8.666/93.* Belo Horizonte: Fórum, 2007.

RICHARDSON, R.J. *Pesquisa social: métodos e técnicas.* São Paulo: Atlas, 1989.

ROSA, M.F.E. *Direito administrativo: volume 19.* 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SUNDFELD, C.A. *Licitação e contrato administrativo.* São Paulo: Malheiros, 1994.

VALERIANO, D.L. *Gerência em projetos: pesquisa, desenvolvimento e engenharia.* São Paulo: Makron Books, 1998.

VERGARA, S.C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração.* 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

YIN, R.K. *Estudo de caso: planejamento e métodos.* trad. Daniel Graassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.