

## Análise do processo de compras do setor público: o caso da Prefeitura Municipal de Dourados/MS

*Elis Seifert Silveira*

Mestrando da PPGA – Universidade Estadual de Londrina

Email: <elis.seifert@hotmail.com>.

*Renato Fabiano Cintra*

Mestrando da PPGA – Universidade Estadual de Londrina

Email: <renatocintra@hotmail.com>.

*Dr. Saulo Fabiano Amâncio Vieira*

Professor do PPGA – Universidade Estadual de Londrina

Email<saulo@uel.br>.

*Msc. Antonio Carlos Vaz Lopes*

Professor da Universidade Federal da Grande Dourados

Email: <saulo@uel.br>.

### Resumo:

O artigo tem como objetivo analisar o processo de compras do setor público, mais especificamente da Prefeitura Municipal de Dourados/MS. No referencial teórico foram revisados conceitos sobre compras, processo licitatório e modalidades de licitação. Para tanto, utilizaram-se 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 realizadas 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 de 12,43%, na comparação do ano de 2008 com 2007, 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 distancia os procedimentos de compra da regra geral que é a de licitar, gerando pouca economia.

**Palavras-chave:** Compras Públicas. Licitação. Administração Municipal.

## 1. Introdução

Há consenso quanto à necessidade de demonstrar transparência no processo de compras públicas no Brasil. Concomitante, tem a busca de agilidade e eficiência no trato com o dinheiro público, tendo em vista maiores cobranças por parte dos órgãos controladores e opinião pública. O processo de compras de materiais (obras e/ou serviços) consome entre 40 a 60% do gasto do público no exercício.

O setor público possui diversas características que o diferencia do setor privado, dentre elas, se pode citar o 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 (Rosa, 2006), causando em alguns casos, morosidade para solucionar o problema. Este fato não ocorre numa empresa privada, pois os interesses do gestor se realizam desde que as regras para o sistema privado permitam. Estas regras são, em geral, mais amplas e 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, a fim de evitar gastos desnecessários e propor direcionamento nas ações dos gestores. Ainda, é preciso primar pela observância da lei de responsabilidade fiscal (LRF), para abertura de qualquer licitação que acarrete aumento de despesa.

Para realizar as compras e contratações no setor público deve-se respeitar o conteúdo da Lei nº. 8.666/93 (Licitações e Contratos Administrativos) e outros dispositivos legais. O art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, estabelece que ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, servi-

ços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública. Neste contexto, a regra geral é licitar, mas a lei estabelece que as exceções devam constar na legislação (como é o caso da dispensa e inexigibilidade).

Diante destes aspectos, este artigo tem como objetivo analisar o processo de compras da Prefeitura Municipal de Dourados/MS (PMD). Especificamente pretende: apresentar as modalidades de licitação pública, suas características, valores e limites; delinear o processo de compras dentro do fluxo de suprimentos da Prefeitura e a relação das secretarias; e por fim, analisar a Superintendência de Compras e Contratações (Central de Compras) com foco nos processos licitatórios, valores e tempo médio de execução.

A justificativa deste artigo concentra-se em dois aspectos: (i) ausência de trabalhos sistematizados neste campo, com uma análise qualitativa do processo de compras e (ii) “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, p. 23-24).

## 2. Referencial Teórico

### 2.1. Compras: conceitos, licitação e processo licitatório

Conforme estabelece a lei 8666, de 21/6/1993, em seu art. 6º, inciso III, compra é “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”. A 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 (Costa, 1994).

Para Viana (2000) a 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. Desta forma, as compras realizadas pelos órgãos públicos são consideradas despesas públicas e devem também respeitar as leis que regem a contabilidade pública (Lei 4320/64), sendo que devem passar por um processo para serem efetuadas, o qual se denomina processo licitatório.

De acordo com o parágrafo único do art. 4º, da lei 8666/93, o procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da administração pública. Têm o dever de promover licitação todos os entes estatais, independentemente do caráter público ou privado de sua personalidade (Sundfeld, 1994). 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 privadas).

Desta forma, o processo na qual a administração pública (direta ou indireta) efetua o procedimento de compras é denominado licitação. Meirelles (2006, p. 272-273) conceitua licitação como “o procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. Carvalho Filho (1998) complementa que a licitação é vista como a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados e tem dois objetivos: a celebração de contrato ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico. Para 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 8666/93, 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 à 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.

Assim, 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 à aquisição de bens e/ou serviços, respeitando o requisito formal disposto na lei 8666/93. Ainda, como no Brasil toda regra tem sua exceção, e a regra é licitar e as exceções são 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 8666/93 é apresentado no art. 24, inciso IV, quando é dispensável a licitação: 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”. Ou seja, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada e que os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir. Portanto, as hipóteses de dispensabilidade prevista no 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 (Pereira Jr., 2007).

Diferente da dispensa, a inexigibilidade de licitação ocorre quando há inviabilidade de competição, ou seja, é impossível promover 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” (Lei 8666/93) ainda, apresenta em seus incisos os critérios que podem caracterizar inexigibilidade: para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência por marca devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes.

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 inexi-

gibilidade, há impossibilidade de ser realizado o procedimento de competitividade para aquisição da proposta mais vantajosa para a Administração.

Por fim, 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 (Citadini, 1999).

## 2.2. Modalidades de Licitação

A 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 (Constituição Federal, 1988).

A lei 8666/93, regulamentou o art. 37, inciso XXI da CF/88, ao dispor sobre as modalidades de licitação, em seu art. 22, e ainda vedou, expressamente, a criação de qualquer outra modalidade de licitação ou a combinação de qualquer delas. Assim, as modalidades de licitação são: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão. Entretanto, a lei 10.520, de 17/7/2002, 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, conforme Quadro 1 – Modalidade de Licitação: características e indicação de uso. Respeitadas as exceções estabelecidas na lei, o principal critério que determina a modalidade da contra-

tação é o valor do objeto a ser contratado e será feito com base no art. 22, da lei 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”.

**Quadro 1:** Modalidades de Licitação: características e indicação de uso

Modalidade	Características e Indicações de Uso
<b>Concorrência</b>	contratos de grande valor; qualquer interessado que satisfaça as condições do edital (fase inicial de habilitação preliminar); convocação com antecedência mínima de 30 dias; ampla publicidade (órgão oficial e imprensa particular); pode ser usada como licitações internacionais; é obrigatória para registro de preços; obras e serviço de engenharia acima de R\$ 1.500.000; compras e contratações de outros serviços acima de R\$ 650.000; compra e alienação de bens imóveis independente do valor; alienação de bens móveis de maior valor; e concessão de direito real de uso.
<b>Tomada de Preços</b>	contratos de médio valor; participação de interessados devidamente cadastrados (convocados com antecedência mínima de 15 dias) ou que atenderem às condições exigidas p/ cadastramento até o 3º dia anterior à data do recebimento das propostas (para os não cadastrados); até R\$ 1.500.000 p/ contratação de obras e serviços de engenharia; até R\$ 650.000 p/ compras e contratações de outros serviços; os licitantes cadastrados podem apresentar os envelopes contendo as propostas e certificado de registro cadastral até o dia marcado à entrega e abertura dos envelopes; pode adotar nas licitações internacionais, se possuir cadastro internacional de fornecedores, prestadores de serviços e empreiteiras.
<b>Convite</b>	é a modalidade mais simples; contratação de pequeno valor, cujo objeto não contenha maiores complexidades; solicitação escrita a pelo menos 3 interessados do ramo pertinente ao seu objeto e que apresentem suas propostas no prazo de 5 dias (cadastrados); os interessados devem manifestarem com antecedência de até 24h da apresentação das propostas (não cadastrados); até R\$ 150.000 p/ contratação de obras e serviços de engenharia; até R\$ 80.000,00 p/ compras e contratações de outros serviços; pode adotar a modalidade convite nas licitações internacionais, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no país.
<b>Concurso</b>	considerada com uma modalidade especial, embora sujeita aos princípios da publicidade e da igualdade, objetivando a escolha do melhor trabalho, dispensa as formalidades específicas da concorrência; quaisquer interessados p/ escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes em edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias; no caso do concurso o julgamento será feito por comissão especial criado p/ esse fim, integrada por pessoas de reputação ilibada e conhecimento na matéria, podendo ser servidor ou não; não existem valores estabelecidos à sua escolhas, mas sim a natureza da aplicação.
<b>Leilão</b>	ocorre entre quaisquer interessados à venda de bens móveis inservíveis à administração (não quer dizer que sejam sucatas) ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados; ganha quem oferecer o maior lance, sendo igual ou superior ao valor da avaliação; só poderá leiloar bens móveis inservíveis, produtor legalmente apreendidos ou penhorados e 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; os lances 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; o leilão não é uma modalidade de compra, mas sim de venda, não existe valor mínimo ou máximo.
<b>Pregão</b>	é a mais recente; visa 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; ao contrário do que ocorre no convite, tomada de preços e concorrência, no pregão a escolha da proposta é feita antes da análise da documentação; tem o lance reverso que é o menor valor do lance oferecido; foi concebido para permitir à administração atender às suas necessidades mais simples, de modo mais rápido e econômico, as quais advém da inversão da fase de habilitação, a simplificação do procedimento e a possibilidade de lances verbais, não previstas às demais modalidades; pode ser dividido em eletrônico e presencial: o primeiro destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, por meio de licitação realizada em sessão pública na internet, enquanto que o segundo tem o mesmo objetivo só que com a presença das pessoas em uma sala reservada para tal fim; 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.

Fonte: Lei 8666/93, Citadini (1999), Decreto 3555/2000, Filho (2000), MP 2026/00, MP 2182/2001, Decreto 42408/02, Lei 10520/02, Maurano (2004), Decreto 5450/05, Fonseca (2006), Meirelles (2006), Rosa (2006) e Nascimento (2007).

Por fim, 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. Procedimentos Metodológicos

Para a classificação e delineamento deste artigo, tomou-se como base a classificação apresentada por Vergara (2000), que propõe e a qualifica as pesquisas 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 compras públicas municipais, além de não existir registros da existência de estudos que abordem o objeto deste trabalho. Conforme Vergara (2000) evidencia, a investigação exploratória é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado, e pela 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.

Quanto aos meios, o artigo é bibliográfico, documental e um estudo de caso. Bibliográfico, porque para a fundamentação teórico-metodológica do trabalho realizaram-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 traba-

lho 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.

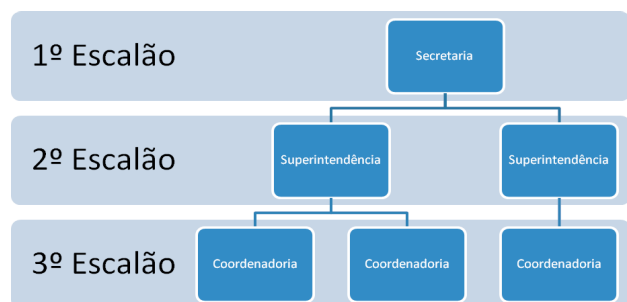
É também, um estudo de caso, pois segundo Vergara (2000, p. 49) “tem caráter de profundidade e detalhamento” e na visão de Lima (2004, p. 31) “o método de estudo de caso corresponde a uma das formas de realizar uma pesquisa empírica de caráter qualitativo sobre um fenômeno em curso e em seu contexto real”. O estudo de caso se caracteriza como uma estratégia de pesquisa adequada quando: as questões de interesse do estudo referem-se ao como e ao por quê; o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos; e 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. Desta forma, o presente estudo foi realizado na Prefeitura Municipal de Dourados/MS, selecionado através de amostra não probabilística por acessibilidade, pois está centrado na premissa do campo mais acessível, por se tratar da segunda maior cidade em população e orçamento público do estado do Mato Grosso do Sul e presença de atividade com o objeto de estudo deste trabalho.

## 4. Resultados

### 4.1. Contextualização

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 2726 de 28/12/2004, que tem como objetivo dispor sobre a reorganização administrativa da PMD. Esta lei substituiu a de 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 ao 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, conforme demonstrado na Figura 1.



**Figura 1:** Hierarquia Organizacional da Prefeitura Municipal de Dourados/MS

**Fonte:** Elaborado pelos autores, a partir dos dados coletados.

O inciso XIV do art. 15 da lei de reorganização administrativa, consolida a sua participação efetiva na gestão de suprimentos e suas atribuições no processo: a gestão dos serviços de suprimento, mediante a realização dos processos licitatórios e a mani-

festação 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 PMD (Lei 2726/04).

### 4.2. Fluxo de Suprimentos da PMD

Neste item será feita a análise do fluxo de suprimentos da PMD, com o intuito de demonstrar as fases e as secretarias que englobam o processo de compras, conforme demonstrado na Figura 2 (p. 165).

Desta forma, e conforme demonstrado na Figura 2, a demanda parte de uma Secretaria, Fundo ou Fundação, por meio de um pedido de suprimento, encaminhado à Secretaria Municipal de Gestão Pública (SEMGEP). A análise da SEMGEP é feita com base na disponibilidade do produto e cotas orçamentárias. Caso o pedido não possa ser atendido volta à secretaria de origem, para adequação ou posteriores negociações, entrando novamente no fluxo de suprimentos. Caso possa ser atendido, é encaminhado para verificação da existência do material solicitado no Almo-xarifado Central da Prefeitura, administrado pela SEMGEP. Existindo no estoque, atende a solicitação, finalizando o processo.

Quando não houver disponibilidade do produto em estoque, a SEMGEP responsabiliza-se pela unificação de todos os pedidos similares e de uso comum, por meio de um pedido sistematizado e encaminha à Superintendência Financeira 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* no Sistema de Contabilidade (SISCONT), a qual é anexada ao processo e posteriormente encaminhada a Central de Compras e Contratações, para realização do

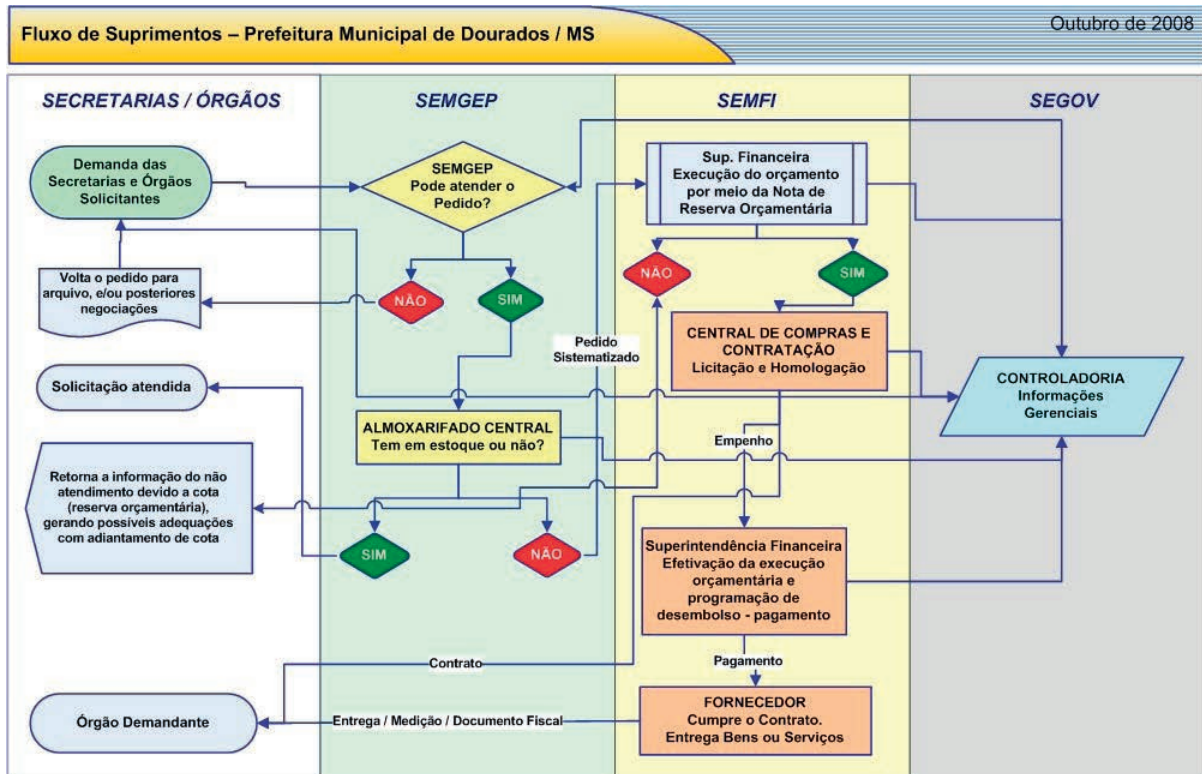


Figura 2: Fluxo de Suprimentos da Prefeitura Municipal de Dourados/MS  
 Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados coletados.

processo licitatório. Se o órgão demandante não possuir cota ou recursos orçamentários, é feita a comunicação da Superintendência Financeira com a Secretaria solicitante, para adequações ou negociações visando o atendimento do pedido.

Este documento (Nota de Reserva Orçamentária) atende o art. 7, § 2º, inciso III, o qual estabelece a necessidade de “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 ainda, com o *caput* do art. 14, “nenhuma compra será feita sem 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 8.666/93).

Realizado o processo licitatório pela Central de Compras e Contratações, o mesmo é encaminhado para Superintendência Financeira, a qual emite o empenho. Comunicada 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, que é verificado pela Secretaria ou Órgão 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 sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Governo (SEGOV), possa trabalhar e consolidar em informações gerenciais, visando maior qualidade para a administração pública e tomada de decisão do gestor municipal.

### 4.3. Análise e Discussão dos Resultados

Depois de exemplificado todo o fluxo de suprimentos da PMD serão apresentado os dados coletados por meio do Sistema de Compras e Licitações, visando dimensionar o quantitativo e a qualidade do processo licitatório. Os dados estão distribuídos por ano e agrupados conforme Tabela 1:



**Tabela 1:** Quantitativo e a qualidade do processo licitatório

Ano	Dispensa	Inexigibilidade	Convite	Tomada de Preço	Concorrência	Pregão Eletrônico	Pregão Presencial	Dispensa Dentro da Licitação	Somatório	Perc.
2006	734	106	262	117	23	19	66	16	1.343	36,6%
2007	638	108	289	111	72	0	199	3	1.420	38,7%
2008	328	71	195	64	47	1	204	0	910	24,8%
Total	1.700	285	746	292	142	20	469	19	3.673	100%
Perc.	46,3%	7,8%	20,3%	7,9%	3,9%	0,54%	12,8%	0,52%	100%	

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados coletados.

A Tabela 1 demonstra que foram iniciados e finalizados 3.673 processos licitatórios na PMD ao longo de quase três anos. Demonstra ainda, que a maior incidência de processos foi no ano de 2007, com aproximadamente 39% do total. Vale ressaltar, que o ano de 2008, constam os dados até o final de outubro do corrente ano e que este ano a atual administração encerra o seu mandato eletivo (gestão 2005-2008).

O tipo de compra mais utilizado no ano de 2006, 2007 e 2008 foi a dispensa de licitação, por ser menos burocrático, pois visa atender a aquisição de menor valor (máximo de R\$ 8.000,00 por centro de custo). Um fato importante, que pode ser constatado foi a me-

lhora da utilização desta exceção, pois reduziu em quase 50% a quantidade de processos, conforme pode ser observado na Tabela 2. Credita-se esta melhora ao fato da implantação do sistema de compras e licitação, tendo em vista que a empresa a qual fornece e dá suporte ao sistema é a mesma do sistema de contabilidade, permitindo assim comunicação e maior controle das dotações orçamentárias. Vale destacar também que a regra estabelece a realização de procedimento licitatório, porém foi constatado que o item de maior quantidade contempla a exceção a regra.

**Tabela 2:** Percentual de Utilização de Processos Licitatórios

Ano	Dispensa	Inexigibilidade	Convite	Tomada de Preço	Concorrência	Pregão Eletrônico	Pregão Presencial	Dispensa Dentro da Licitação	Somatório
2006	54,7%	7,9%	19,5%	8,7%	1,7%	1,4%	4,9%	1,2%	100%
2007	44,9%	7,6%	20,4%	7,8%	5,1%	0,0%	14,0%	0,2%	100%
2008	36,0%	7,8%	21,4%	7,0%	5,2%	0,1%	22,4%	0,0%	100%

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados coletados.

Outro ponto, é a dispensa dentro da licitação que ocorre quando alguns itens que iriam ser comprados e que, por várias razões, não puderam ser comprados. A secretaria pede dispensa dentro da licitação para agilizar o processo, ou até em casos de urgência do produto/serviço a ser licitado, como nos casos da saúde, pois outra licitação poderia demorar muito.

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 dessa modalidade, a qual proporciona a efetivação do processo de compra, tem-se ainda, a economia gerada pelo chamado lance reverso, ou seja, a aquisição de determinado produto ou bem pelo menor valor do lance oferecido.

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.

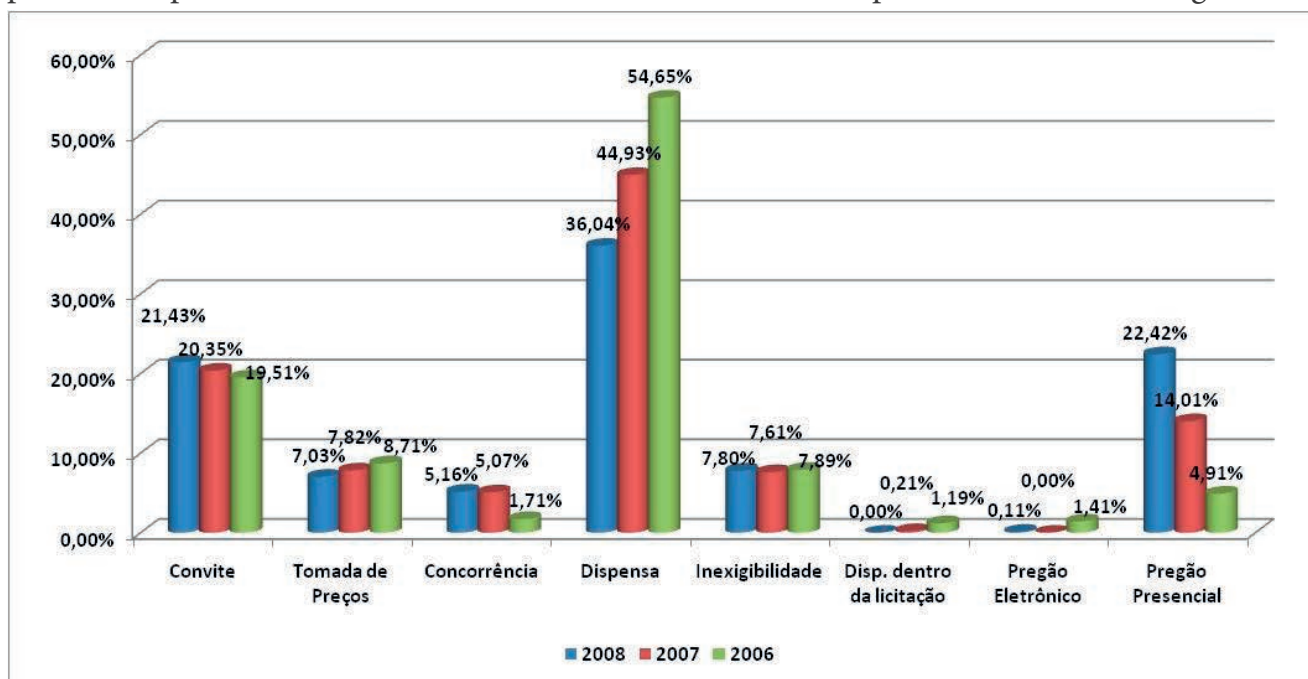


Figura 3: Percentual de processos licitatórios por ano e tipo de compra. Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados coletados.

Uma segunda vertente da análise foi a média em dias do certame até a homologação do processo e da publicação até a homologação, conforme apresentado na tabela 2. Antes de adentrar na análise dos dados, faz-se necessário conceituar publicação, certame e homologação. Neste artigo entende-se por publicação como “a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos” (Meirelles, 2006, p. 94); por certame, o evento público de caráter específico que se propõe reunir interessados em vender para a administração pública em troca de valores (moeda); enquanto que por homologação, o “ato administrativo de controle pelo qual a autoridade superior examina a legali-

dade e conveniência de ato anterior da própria administração, de outra entidade ou de particular, para dar-lhe eficácia” (Meirelles, 2006, p. 190). A homologação ainda, “corresponde à aprovação do certame e de seu resultado” (Rosa, 2006, p. 125).

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).

Ano	Análise	Convite	Tomada de Preços	Concorrência	Dispensa	Inexigibilidade	Disp. dentro da licitação	Pregão Eletrônico	Pregão Presencial	Total Processos
		1	2	3	4	5	6	7	8	
2008	média em dias (homologação - certame)	19,8	28,1	31,4	6,2	16,3	0,0	42,0	24,4	770
	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	58	0	1	144	
2007	média em dias (homologação - certame)	19,4	17,2	19,9	1,6	1,0	102,5	0,0	22,1	1.320
	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	
2006	média em dias (homologação - certame)	21,6	21,3	23,2	1,0	1,0	1,0	26,2	13,3	1.239
	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	

Tabela 3: Média em dias por Ano e Tipo de Compra. Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados.

Considerando a tabela 3, verifica-se que em 2008 têm-se as maiores médias, fato justificado por ser ano eleitoral e último ano da atual administração. Em 2007 ocorreram às médias mais baixas em dias para efetivar um processo de compra. 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 4. Para fins deste artigo, 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
<b>2008</b>	R\$ 84.414.490,02	R\$ <b>73.922.706,68</b>	R\$ 10.491.783,34	<b>12,43%</b>
<b>2007</b>	R\$ 110.131.242,12	R\$ <b>110.131.242,12</b>	R\$ -	<b>0,00%</b>
<b>2006</b>	R\$ 48.543.789,30	R\$ <b>48.535.207,90</b>	R\$ 8.581,40	<b>0,02%</b>

Tabela 4: Valores utilizados nos processos de compras na PMD.

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir dos dados coletados.

No exercício de 2008, efetivou-se uma economia significativa de 12,43%, perfazendo um total de aproximadamente 10,5 milhões de reais. Essa economia justifica-se pela real implantação do sistema de compras

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

Tabela 5: Valores por Tipo de Compra na PMD no ano de 2008.

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir dos dados coletados.

Diante da tabela 5, o fato que justifica esta economia de 12,43%, gerada no ano de 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 Prefeitura Mu-

nicipal de Dourados (PMD) utiliza todos os tipos de compras previstos na Lei 8.666/93, 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 neste artigo 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 Secretaria Municipal de Finanças, 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 Secretaria de Finanças 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.

Como sugestão, deve-se trabalhar na melhoria da informação do consumo e do tempo de reposição do suprimento ao esto-

que, conciliando um planejamento macro de aquisição para todas as secretarias, ou maior abrangência.

Como proposta para construção de novos trabalhos, deve-se focar em apenas uma modalidade, ou ainda, analisar o porquê da preferência de tal modalidade; fazer um comparativo do processo de compras da administração atual com a próxima, já eleita e verificar possíveis melhorias.

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 Prefeitura Municipal de Dourados.

## Referências Bibliográficas

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*, de 21 de junho de 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*, de 24 de agosto de 2001. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 05 de julho de 2008.

CITADINI, A. R. (1999). *Comentários e jurisprudência sobre a lei de licitações públicas*. 3. ed. São Paulo: Max Limonad.

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

- COSTA, N. N. (1994). *Processo administrativo e suas espécies*. Rio de Janeiro, Forense.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. (2001). *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. (2007). *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas.
- EISENHARDT, K. M. (1989). *Building theories from case study research*. *Academy of Management Review*, 14(4), 532-50.
- FILHO, J. S. C. (2001). *Manual de direito administrativo*. 7 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- FONSÊCA, Marco Adriano Ramos. *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. (2007). *Comentários à lei das licitações e contratos da administração pública*. 7. ed. São Paulo: Renovar.
- JUSTEN FILHO. (2000). Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 8 ed. São Paulo: Dialética.
- LEI 2726 de 28 de Dezembro de 2004. *Lei de Reorganização Administrativa*. Publicada no Diário Oficial de Dourados em 29 dez. 2004. <[www.dourados.ms.gov.br](http://www.dourados.ms.gov.br)>.
- LIMA, M. C. (2004). *Monografia: a engenharia da produção acadêmica*. São Paulo: Saraiva.
- 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](http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/1674)>. Acesso em: 8 jun. 2008.
- MEIRELLES, H. L. (2006). *Licitação e contrato administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores.
- MELLO, C. A. B. (1994). *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo, Malheiros Editores.
- MERRIAM, S. B. (1988). *Case study research in education: a qualitative approach*. San Francisco: jossey-bass.
- NASCIMENTO, R. (2007). *Licitações e contratos administrativos: manual de compras e contratações na administração pública Lei n. 8.666/93*. Belo Horizonte: Fórum.
- RICHARDSON, R. J. (1989). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas.
- ROSA, M. F. E. (2006). *Direito administrativo: volume 19*. 8. ed. São Paulo: Saraiva.
- SUNDFELD, C. A. (1994). *Licitação e contrato administrativo*. São Paulo: Malheiros.
- VALERIANO, D. L. (1998). *Gerência em projetos: pesquisa, desenvolvimento e engenharia*. São Paulo: Editora Makron Books.
- VERGARA, S. C. (2000). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 3. ed. São Paulo: Atlas.
- YIN, R. K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. trad. Daniel Graassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman.

## Purchasing process analysis of public sector: the case of the Municipality of Dourados / MS

### Abstract

The article aims to analyze the process of government procurement, specifically the City of Dourados/MS. In the theoretical review we studied about bidding process and procurement procedures. We used secondary data collected Bids and Procurement System of the City, as the system used for official releases of all purchases and bids. Data were organized and presented focus on the types of purchases made in the Central Purchasing and Contracting on three variables, quantity, value and average time. The results revealed that there is a focus on three types of purchases without bidding, auction invitation and attendance and account for 80% of the bidding process, while competition and trading presence outlet prices include 83% of the amount realized. Finally, despite the economy generated 12.43%, when comparing 2008 with 2007, much has to reflect on the use of processes and unenforceability without bidding, considering that 44% of total procedures performed in 2008, away from the fact that the general rule is to bid, generating little savings.

**Keywords:** Public procurement. Bidding. Municipal Administration.

### Contato:

Renato Fabiano Cintra

Rua Leonidas Além, nº 3130 - Casa 52 - Residencial Itapiri – Dourados/MS

CEP: 79.813-230

Email: <renatocintra@hotmail.com>