

LICITAÇÕES EM GOVERNOS ESTADUAIS: UMA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL, NO PERÍODO DE 2002 A 2005

Adauto Silva Oliveira*

RESUMO

Este estudo objetiva investigar a forma como as licitações públicas podem tornar-se mais eficientes e eficazes a partir do processo de modernização da administração pública dos Estados, da qualificação dos responsáveis pelas compras e da institucionalização de um órgão de controle. Foi realizada uma pesquisa qualitativa e estudo empírico-exploratório, a partir de relatórios oficiais sobre compras, do Estado do Mato Grosso do Sul, os quais estão disponibilizados na *internet*. Procedeu-se, também, uma análise sobre licitações, seus objetivos, princípios, modalidades, tipos e condicionantes legais, bem como sobre avaliação de desempenho e transparência como pressupostos do princípio da publicidade, a fim de justificar a análise dos resultados das licitações em órgãos públicos. Por fim, avalia-se o comportamento do gestor de compras do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul. A mudança de comportamento desse profissional pode gerar economia dos recursos públicos reservados, tendendo a uma gradual redução dos recursos reservados para próximo da média de mercado ou dos resultados ocorridos no último exercício financeiro, bem como uma maior transparência, a partir da divulgação dos gastos públicos por meio das licitações.

INTRODUÇÃO

Há décadas a administração pública brasileira tem sido caracterizada pela sociedade como ineficiente, com desperdício de dinheiro público e baixa geração de resultados.

Isso decorre, de um lado, de questões políticas, em que os gestores visam a atender metas de curto prazo, geralmente dentro de um mandato eletivo e, de outro, os opositores obstruem institucionalmente a execução dos serviços, a fim de não promoverem o nome do gestor. Além disso, em determinadas áreas de atuação do Estado, existe uma baixa qualificação dos servidores, pois, tradicionalmente, apenas uma parte dos funcionários públicos estuda ou entende de questões emergentes no campo da gestão das organizações, acarretando uma avaliação negativa do serviço público pela sociedade. Uma outra razão para a ineficiência decorre da essência burocrática dos processos

públicos, a qual dificulta a identificação de problemas e restringe a implantação de melhorias. As fases normativas dos processos restringem a possibilidade de uma eventual mudança na estrutura e funcionamento da prestação do serviço, bem como na avaliação do valor que agrega à sociedade.

Frente a essa situação, o presente artigo procura responder a questão: como a avaliação de desempenho, mais especificamente na área de licitações, pode contribuir para a melhoria e transparência dos gastos públicos estaduais?

O foco principal é avaliar como o desempenho das licitações públicas estaduais contribui para a Administração do Estado com economia de recursos públicos de forma direta, por meio das reduções de preços, e indireta, a partir do aperfeiçoamento dos procedimentos quanto à redução do tempo de execução e economia dos recursos materiais e humanos utilizados com responsabilidade e transparência. Para tanto, foi feita uma análise teórica baseada no direito administrativo, que norteia as ações das Comissões de Licitação e Pregoeiros.

O parâmetro da análise será o percentual de recursos economizados em cada feito concorrencial, comparados os resultados financeiros das aquisições de produtos e serviços após os procedimentos de gestores de compras, bem como da institucionalização de um órgão gestor de compras estatal que acompanha, fiscaliza, orienta e até executa licitações.

REFERENCIAL TEÓRICO

CONCEITUAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

Pode-se conceituar o serviço público das seguintes formas: a) a “escola do serviço público” argumenta que toda e qualquer atividade desenvolvida pelo Estado é serviço público; b) o serviço público abrange todas as atividades estatais, exceto a legislativa e a judicial; c) além da elaboração da lei e do Direito, também deveriam ser excluídas da noção de serviço público as atividades que não são colocadas à disposição do cidadão, como aquelas relacionadas ao poder de polícia (AVALONE FILHO, 1999, p 01).

A Lei nº. 8.666/93 (MEDAUAR, 2004, p 604) que regulamentou o art. 37, XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil, publicada em 05 de outubro de 1988, com a instituição de normas gerais sobre licitações e contratos da Administração Pública, definiu “serviço público” como:

toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, (...) (art. 6º., inc. II).

Segundo Di Pietro (2004, p. 85), serviço público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

Carvalho Filho (1999, p. 217) afirma que serviço público é toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob o regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade.

Meyrelles (1997, p. 297) define serviço público como todo aquele serviço prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado.

Assim, entende-se que serviços públicos são aqueles prestados pelo poder público ou pelas pessoas consideradas como seus servidores, sob as normas e controles estatais para satisfazer necessidades essenciais da população, tais como transportes, água, esgotos, telefone, luz, correios, segurança etc. Esses serviços podem ser prestados diretamente pelo poder público ou por empresas públicas e autarquias ou, mesmo, terceirizados, por meio de concessões e permissões. O prestador de serviço público, que é fornecedor e, ao mesmo tempo, consumidor, deve prestar tal serviço de forma eficiente, conforme prevê a Constituição (MEDAUAR 2004, p. 48). Portanto, os serviços públicos devem ser adequados, eficientes e eficazes.

LICITAÇÕES

A licitação é o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que devem se sujeitar às condições fixadas em edital, a possibilidade de formularem propostas, dentre as quais se selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato (DROMI *apud* DI PIETRO, P. 299). Inserida no ramo das normas de Direito Administrativo, a licitação atende a determinados princípios constantes no art. 37¹ da Constituição Federal de 1988:

- a) **Legalidade** – estabelece que todos os procedimentos da licitação são vinculados à lei, e garante a todo licitante que se sinta lesado por inobservância de normas de direito a impugnar, administrativamente ou judicialmente, os procedimentos;
- b) **Impessoalidade** – prevê que os procedimentos licitatórios devem ser relacionados às suas formas legais e aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo, por meio de critérios claros e não tendentes a pessoas;
- c) **Moralidade** – também conhecido como princípio da probidade, exige da Administração Pública não apenas o comportamento lícito, mas, também, de acordo com a moral, os bons costumes, as regras da boa administração, os princípios de justiça e de equidade, além da idéia de honestidade;
- d) **Publicidade** – diz respeito à divulgação do procedimento para conhecimento dos interessados, publicação dos atos da Administração Pública em suas várias fases do procedimento (DI PIETRO, 2004, p. 303-306).

Tais princípios visam à garantia da execução de atividade ou serviço de direito público, proporcionando à sociedade o bem estar necessário, como forma de retribuir a esta os recursos pagos nos impostos.

Obrigatoriedade de licitação

Segundo Dromi (*apud* Di Pietro 2004, p. 299), a licitação nos órgãos públicos federais, estaduais e municipais é obrigatória, nos termos da Constituição Federal, para os contratos de obras, serviços, compras e alienações, bem como para concessões e permissões de serviços públicos.

Dispensa e inexigibilidade de licitação

São hipóteses em que a licitação deixa de ser obrigatória. A diferença entre dispensa e inexigibilidade é que, na primeira, há possibilidade de competição que justifique a licitação e torna-se facultativa à administração pública de acordo com alguns critérios; na segunda, não há possibilidade de competição porque só existe um objeto ou uma pessoa que atende às necessidades específicas da administração pública, o que torna a concorrência inviável.

Modalidades de licitação

Segundo Justen Filho (2004, p. 13), modalidades são espécies de procedimentos processuais. Nas licitações existem várias modalidades em decorrência das exigências a serem atendidas para a obtenção do melhor e mais eficiente resultado. As diferenças decorrem da necessidade de se adequar a disputa ao objeto contratado. Dentre as modalidades tem-se: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão.

Procedimento

De acordo com Di Pietro (2004, p. 330), o direito administrativo é uma série de atos preparatórios de ato final objetivado pela administração pública. O procedimento da licitação fica a cargo de uma comissão composta de pelo menos três membros, com, no mínimo, dois membros da administração, designada para um mandato de um ano, vedada a recondução de todos os seus membros para mais um ano, exceto para a modalidade pregão, em que é designado um servidor para pôr em prática os procedimentos..

Na maioria das modalidades, conforme Souza (2004, p 14) o procedimento compreende as seguintes fases: edital, habilitação, classificação, homologação e adjudicação.

Dos recursos administrativos

Quando os concorrentes nas licitações se sentirem prejudicados em um processo, poderão utilizar os meios administrativos legais. Segundo Di Pietro (2004 p. 347-8):

Recursos Administrativos são todos os meios postos à disposição dos administradores para provocar o reexame dos atos da administração. Dentre eles, tem-se o recurso, a representação e o pedido de reconsideração. O recurso deve ser interposto nos casos de habilitação e inabilitação, julgamento das propostas, anulação e revogação, indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, rescisão de contrato e aplicação de penalidades. A representação é utilizada quando não cabe recurso e o pedido de reconsideração é cabido contra ato de Ministro de Estado ou Secretário Estadual ou Municipal, no caso de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração Pública.

Assim, os prejudicados em uma licitação, sendo ou não participantes, podem se utilizar desses recursos para revogar, anular ou mesmo corrigir vícios de um procedimento de compras públicas, obrigando a administração em questão a rever os seus procedimentos.

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos últimos anos, o ambiente organizacional sofreu mudanças significativas e a Avaliação de Desempenho tornou-se uma ferramenta indispensável na organização, inclusive a pública.

De acordo com Pontes (1996, p. 23), a avaliação ou administração de desempenho pode ser entendida como:

um método que visa, continuamente, estabelecer um contato com os funcionários referente aos resultados desejados pela organização, acompanhar os desafios propostos, corrigir os rumos, quando necessário, e avaliar os resultados conseguidos.

Em outras palavras, a avaliação de desempenho tem como objetivo maior o estabelecimento de resultados a serem alcançados, o acompanhamento dos processos de trabalho e o fornecimento constante de *feedback* sobre o desempenho, para, a partir daí, obterem-se subsídios para o estabelecimento de novas ações que repercutirão na melhoria dos resultados.

No setor público, a prática de avaliação de desempenho é mais recente e está associada ao sistema de mérito e resultados. Tal prática foi implantada a partir da “Reforma

do Aparelho do Estado” ocorrida no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-98), por meio da Emenda Constitucional 19/98 (MEDAUAR, 2004, p. 195-204), que teve como impacto maior a introdução da eficiência como princípio explícito da Administração Pública.

Um estímulo à avaliação de desempenho da gestão pública requer a mensuração dos objetivos, metas e resultados alcançados, tanto em relação ao proposto ou planejado, como em relação aos custos despendidos, inclusive com vistas à legitimação de responsabilidade fiscal (CATELLI e SANTOS, 2004, p 3).

Entretanto, os sistemas de avaliação prevalecem pela sua expressão monetária, ou seja, pelos custos incorridos pela gestão pública. A consideração pelos benefícios à sociedade ainda se restringe a índices físicos e escalas qualitativas, os quais impossibilitam uma avaliação completa dos resultados, por não mensurar efetivamente esses benefícios.

Do ponto de vista dos usuários dos serviços públicos, essa realidade se manifesta tanto na desconfiança diante das ineficiências da administração pública tradicional, como em exigências sempre maiores, no sentido de os serviços oferecidos serem otimizados em relação aos recursos que consomem. Por exemplo, nos Estados Unidos, dizem Osborne e Gaebler (1995, p. 152):

os cidadãos de hoje se recusam a pagar altos impostos por serviços cujos preços disparam, enquanto a qualidade despenca; (...) uma frustração crescente entre os contribuintes é não saber exatamente o que estão recebendo pelo dinheiro que investem.

Desse modo, os contribuintes desejam esclarecimentos quanto à publicação dos tipos de serviços a eles ofertados. Isso significa que ao gestor público não basta um gasto de recursos públicos com responsabilidade; necessita divulgar, com máximo de clareza, em que foram gastos esses recursos.

No Brasil, a experiência internacional de avaliação da gestão pública tem despertado grande interesse, como uma das condições básicas de sucesso da reforma administrativa do Estado, nas diversas esferas governamentais (BARBOSA *apud* CATELLI e SANTOS, 2004, p. 8). Contudo, como notam Teixeira e Santana (1994, p. 18 e 19), os sistemas de avaliação de desempenho na gestão pública ainda são deficientes e devem priorizar um modelo que:

- Redirecione o sistema de avaliação dentro da administração governamental para uma ação centrada no eixo da avaliação do desempenho do serviço prestado – qualitativa e quantitativamente – pelos diversos setores e unidades.
- Elabore e divulgue sistemas de indicadores de desempenho do serviço público.
- Garanta uma ampla divulgação e acompanhamento dos indicadores e seus valores.
- Oriente as políticas de recursos humanos pelos parâmetros de avaliação de desempenho.

A maioria da literatura voltada à mensuração de desempenho e resultados da gestão pública utiliza indicadores físicos ou qualitativos para identificar os benefícios que constituem os objetivos e metas das políticas avaliadas (CATELLI e SANTOS, 2004, p. 8). No entanto, quase não se menciona a abordagem econômica – a expressão monetária desses benefícios - nem a eficiência da prestação dos serviços à sociedade, que é a função do serviço público. Apenas seus custos são expressos em termos monetários e seu comparativo com os benefícios físicos ou qualitativos para fins de avaliação.

Como o serviço público visa a prestar melhor serviço ao cidadão, os órgãos públicos devem efetuar suas licitações visando à otimização dos recursos por meio da redução de

preços, à qualidade dos produtos e serviços, e a uma adequada especificação para a satisfação plena dos seus clientes.

Corrêa (2004, p. 163-64) afirma que as medidas de desempenho podem ser classificadas de acordo com as prioridades estratégicas competitivas ou, mesmo, com os objetivos de desempenho, os quais estão relacionados a custo, à qualidade, à flexibilidade, à velocidade e à confiabilidade.

Nos casos de licitações públicas, os custos e a qualidade podem ser utilizados como fatores de maior visibilidade e mensuração. O custo pode ser mensurado ao se calcular o volume de recursos economizados em cada processo e modalidade, em contrapartida ao montante dos recursos investidos na qualificação das pessoas responsáveis pelas compras e com gastos na realização dos processos licitatórios.

A qualidade, por sua vez, poderá ser medida de acordo com a confiabilidade e a durabilidade do produto, o número de reclamações dos usuários do produto ou serviço adquirido, as entregas perfeitas e a assistência, a qualidade e competência do fornecedor para responder a problemas técnicos.

Como parâmetro a essas medidas, pode ser utilizado o *benchmark* ou padrão histórico, ao comparar os resultados percentuais de um ano em relação aos anteriores, em especial ao ano em que as pessoas compradoras não eram treinadas. Porém, com o passar dos anos, o percentual de recursos economizados tende a diminuir, visto que a base de cálculo dos custos é fornecida por meio de pesquisa de mercado, pelos mesmos participantes das licitações. Isso significa que a qualificação dos trabalhos da comissão ou pregoeiros tende a equilibrar o mercado fornecedor, mesmo porque há um limite que as empresas podem baixar seus preços.

A evolução e mensuração dos resultados se dão, também, por meio da análise da qualidade, mais especificamente da qualidade técnica, pautada na especificação detalhada do produto que atenda às necessidades de cada setor dos órgãos públicos. A adequada especificação permite uma concorrência mais leal e objetiva, e faz com que a concorrência ocorra de forma efetiva na cotação de preços.

ANÁLISE DE DADOS COLETADOS

Foi utilizada a pesquisa documental, notadamente documentos oficiais (Relatórios Resumidos de Compras) acerca das licitações do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, além de dados obtidos em *sites*. Os relatórios consultados compreendem o período entre 2002 e 2005, os quais foram comparados ano a ano para constatar o desempenho apresentado pelas licitações públicas no Estado de Mato Grosso do Sul.

Dentre os Estados pesquisados, o Mato Grosso do Sul apresentou os dados com mais clareza e disponibilidade, além de um relato de funcionamento do sistema de compras e de preparação das pessoas envolvidas nestas atividades. A capacitação dos profissionais de compras, aliada a um órgão de acompanhamento dos processos e resultados permitem a composição e análise dos mesmos e o estabelecimento de estratégias para aperfeiçoamento, visando à melhora nos processos, por corrigir as distorções. Como exemplo, o governo do Estado do Mato Grosso do Sul, por meio da “Central de Compras”, demonstra que:

... a modernização dos procedimentos de compras adotada pelo Governo do Estado, através da Central de Compras, permitiu gerar a economia de aproximadamente R\$ 70.000.000,00 no ano de 2004. Os recursos provenientes dessa economia puderam ser investidos em outras demandas dos diversos órgãos da Administração Estadual. Todos os procedimentos de compras são publicados no Diário Oficial do Estado e divulgados na Web. Essas medidas viabilizaram a possibilidade de maior competição e, conseqüentemente, melhores aquisições, tanto no aspecto qualitativo como na diminuição dos preços (GOVERNO DO MATO GROSSO DO SUL, 2005).

A reestruturação do sistema de compras, aliado à qualificação de servidores do setor possibilitaram um aumento de produtividade; e com novos recursos tecnológicos, as compras tornaram-se mais transparentes. Assim, a reestruturação tornou mais transparente e econômica a administração pública.

A implantação de um órgão de acompanhamento como a “Central de Compras” proporcionou o controle mais efetivo sobre o tempo de tramitação dos processos, além de identificar pontos de lentidão. Possibilitou, também, um controle quantitativo detalhado dos materiais consumidos em cada órgão e a geração automática de documentos (editais, convites etc.), permitindo maior agilidade na convocação de fornecedores, maior quantidade de ofertas com menores preços, ou seja, atuando nos gargalos das comissões ou processos de compras.

Os resultados são avaliados por meio de indicadores econômico-financeiros obtidos na execução dos processos licitatórios. Geralmente, o fator observado é a quantidade ou percentual de recursos economizados devido à redução dos preços ofertados nas concorrências, com base no(s) exercício (s) anterior (es), o que possibilita ao ente público uma otimização dos recursos disponíveis e aquisição de maior quantidade de produtos.

A qualificação técnica dos agentes de compras permitiu aquisições com maior qualidade e especificação técnica, uma vez que o servidor pode indicar, de forma mais detalhada, os itens da aquisição. Essa especificação pode ser conseguida por meio de parcerias com órgãos técnicos, como, por exemplo, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), através das Normas Brasileiras de Referência, que apresenta parecer quanto à forma, qualidade, durabilidade e eficiência dos produtos e serviços.

Os dados apresentados na Tabela 1 demonstram os resultados de procedimentos de compras, ocorridos durante um processo contínuo de qualificação, aperfeiçoamento e acompanhamento das comissões de compras. Também apresenta o aumento da quantidade de processos efetivados, bem como os recursos economizados, ou seja, a diferença entre o “total reservado” e o “total licitado”. Nesse estudo, não há como falarmos da “economia real” devido à falta de detalhamento das informações, como, por exemplo, a diferença de preços praticados em períodos distintos.

TABELA 1
RELATÓRIO RESUMIDO DAS COMPRAS DO ESTADO DO MS EFETUADAS PELA
CENTRAL, NO PERÍODO DE 1º DE JANEIRO A 31 DE DEZEMBRO DE 2002

MODALIDADE	TOTAL RESERVADO	TOTAL LICITADO		ECONOMIA		PROCESSOS	
		VALOR R\$	(%)	VALOR R\$	(%)	QUANT.	(%)
Licitação	41.585.033,00	34.322.079,00	33,07	7.262.954,00	17,47	976	22,12
Pregão Eletrônico	46.175.150,00	31.923.749,00	30,76	14.251.401,00	30,86	125	2,83
Compras Diretas	20.550.000,00	16.286.889,00	15,69	4.263.111,00	20,75	2.306	52,27
Registro de Preços	Não tem	21.250.081,00	20,48			1.005	22,78
TOTAL	108.310.183,00	103.782.798,00	100,00	25.777.466,00	23,80	4.412	100,00

Fonte: Central de Compras do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, 2006.

Os dados acima demonstram que, em 2002, o Estado do Mato Grosso do Sul obteve uma economia de mais de R\$ 25 milhões, o que equivale a mais de 23% dos recursos destinados para as aquisições.

Existe uma tendência à redução gradual dos percentuais de recursos economizados, uma vez que são tomados por base os resultados do ano anterior (Tabela 2). Assim, a Central de Compras apresentou um resultado proporcionalmente inferior, 14,28%, porém com um aumento significativo do volume total de recursos economizados de quase R\$ 27 milhões. Esse comportamento também se verifica na quantidade dos processos de compras, o que evidencia uma administração pública mais criteriosa na busca de qualidade e preços baixos.

TABELA 2
RELATÓRIO RESUMIDO DAS COMPRAS DO ESTADO DO MS EFETUADAS PELA
CENTRAL, NO PERÍODO DE 1º DE JANEIRO A 31 DE DEZEMBRO DE 2003

MODALIDADE	TOTAL RESERVADO	TOTAL LICITADO			ECONOMIA		PROCESSOS		
		VALOR R\$	(%)	(%)	VALOR R\$	(%)	QUANT	(%)	(%)
Concorrência	40.526.887,81	34.357.513,89	20,61	16,53	6.169.373,92	15,22	79	1,44	6,95
Convite	9.485.561,13	8.169.379,01	4,90	3,93	1.316.182,12	13,88	587	10,73	51,63
Pregão Eletrônico	51.561.483,20	43.450.337,86	26,07	20,90	8.111.145,34	15,73	118	2,16	10,38
Pregão Presencial	85.950.706,99	74.543.117,38	44,72	35,86	11.407.589,61	13,27	177	3,24	15,57
Shopping	868.421,78	841.993,58	0,51	0,41	26.428,20	3,04	56	1,02	4,93
Tomada de Preços	6.048.044,25	5.321.072,94	3,19	2,56	726.971,31	12,02	120	2,19	10,55
TOTAL	194.441.105,16	166.683.414,66	100,00	80,18	27.757.690,50	14,28	1.137	20,78	100,00

Fonte: Central de Compras do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, 2006.

No ano de 2003, conforme tabela 2, o Estado do Mato Grosso Sul obteve uma economia de 14,28% dos recursos reservados, correspondendo a mais de 27 milhões de reais. Paralelo a isso, houve uma redução considerável na quantidade de processos, o que resulta também em redução de custos materiais e humanos. Além disso, esse Estado passou a realizar a modalidade Pregão Presencial em 177 procedimentos licitatórios, os quais resultaram em uma economia de mais de 13 milhões, que correspondem a mais de 13% do total de recursos reservados.

Essas informações sobre a economia de recursos são corroboradas com os dados da Tabela 3, na qual se observa que o governo do Estado do Mato Grosso do Sul apresentou um resultado relativamente menor que o ano anterior, com a economia média de aproximadamente 19%. Porém, o volume de recursos economizados, em valores absolutos, foi superior a R\$ 35 milhões.

TABELA 3
RELATÓRIO RESUMIDO DAS COMPRAS DO ESTADO DO MS EFETUADAS PELA
CENTRAL, NO PERÍODO DE 1º DE JANEIRO A 31 DE DEZEMBRO DE 2004

MODALIDADE	TOTAL RESERVADO	TOTAL LICITADO			ECONOMIA		PROCESSOS		
		VALOR R\$	(%)	(%)	VALOR R\$	(%)	QUANT	(%)	(%)
Concorrência	12.429.283,75	11.462.166,43	7,65	3,98	367.117,32	7,78	8	0,08	0,97
Convite	7.350.688,06	5.341.228,00	3,37	2,06	1.409.460,06	19,17	360	3,65	43,43
Pregão Eletrônico	22.763.250,00	19.480.768,64	13,01	6,77	3.282.481,39	14,42	84	0,85	10,13
Pregão Presencial	138.536.127,08	109.615.467,94	73,19	38,07	28.380.659,14	20,91	331	3,36	39,93
Shopping	560.220,63	511.325,45	0,34	0,18	48.895,18	8,73	19	0,19	2,29
Tomada de Preços	3.429.057,33	2.767.579,67	1,85	0,96	661.478,26	19,29	27	0,27	3,26
TOTAL	185.128.626,28	149.778.535,53	100,00	52,01	35.350.091,35	19,09	829	8,41	100,00

Fonte: Central de Compras do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, 2006.

Observa-se que o relatório de 2004 (Tabela 3) do Estado do Mato Grosso do Sul apresenta melhores resultados financeiros em termos percentuais, com uma economia de mais de 19% dos recursos disponibilizados, quantia acima de R\$ 35 milhões não utilizados nos processos convencionais. Apresenta, também, uma inovação no tocante ao registro de preços, um sistema de concorrência em que o órgão centralizador de compras do governo efetua um ou mais processos para a aquisição de itens utilizáveis em qualquer setor do serviço público, e contrata, de forma estimada, uma quantidade suficiente para um ou mais exercícios financeiros. Essa forma de compra permite preço baixo, devido à aquisição de grandes quantidades.

Verifica-se que o trabalho das comissões de licitações e dos pregoeiros quando qualificado aperfeiçoa seus trabalhos e tende a equilibrar o mercado fornecedor, pois as empresas começam a se adequar à modernização da administração pública. Os dados da tabela 4 demonstram um crescimento inicial dos recursos economizados e da quantidade

de processos do ano de 2002 até 2004 e uma redução em 2005, refletindo uma tendência à redução gradual da economia de recursos e da quantidade de processos.

TABELA 4

RELATÓRIO RESUMIDO DAS COMPRAS DO ESTADO DO MS EFETUADAS PELA CENTRAL, NO PERÍODO DE 1º DE JANEIRO A 31 DE DEZEMBRO DE 2005

MODALIDADE	TOTAL RESERVADO	TOTAL LICITADO			ECONOMIA		PROCESSOS		
		VALOR R\$	(%)	(%)	VALOR R\$	(%)	QUANT	(%)	(%)
Concorrência	—	—	0,00	0,00	—	0,00	—	0,08	0,00
Convite	533.962,22	400.957,58	1,70	0,56	133.004,64	24,91	23	1,62	41,07
Pregão Eletrônico	2.512.389,75	2.092.605,24	8,85	2,90	419.784,51	16,71	2	0,14	3,57
Pregão Presencial	22.021.032,04	20.591.755,77	88,64	29,07	1.069.276,27	4,86	24	1,69	42,86
Shopping	194.195,74	172.362,53	0,73	0,24	21.833,21	11,24	6	0,42	10,17
Tomada de Preços	29.165,00	19.515,00	0,08	0,03	9.650,00	33,09	1	0,07	1,79
TOTAL	25.290.744,75	23.637.195,12	100,00	32,79	1.653.548,63	6,54	56	3,95	100,00

Fonte: Central de Compras do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, 2006.

Observa-se que o relatório de 2005 (Tabela 4) do Estado do Mato Grosso do Sul mostra resultados consideráveis no que diz respeito à quantidade de processos em relação ao ano anterior, de 829 para 56, o que representa, aproximadamente, 6,76% da quantidade de processos e, por conseqüência, uma redução de custos operacionais, já que utilizou pouco da força de trabalho das comissões ou pregoeiros. Destaca-se a modalidade Tomada de Preços com uma redução de mais de 95% da quantidade, o que demonstra que a administração primou pela modalidade pregão, comprovando que é mais ágil e eficiente.

Essa redução na quantidade de processos tem sido observada nos dois últimos exercícios, demonstrando que as compras estão sendo mais otimizadas, com racionalização dos recursos. Também é perceptível a redução do índice de 12,20 % de economia de recursos, resultante da tendência ao equilíbrio de mercado, já citado, e a menor quantidade de recursos reservados para os procedimentos licitatórios.

Percebe-se, ainda, que o Estado em análise optou, nesse último exercício (2005), por não realizar a modalidade Concorrência por ser um processo com prazos legais mais elásticos, o que facilita a impetração de recursos administrativos e judiciais, atrasando a finalização das compras. Como esta modalidade geralmente envolve grandes somas de recursos, conclui-se que a administração a substituiu pela modalidade pregão, única que não tem limite de valores.

TABELA 5

COMPARATIVO DOS RELATÓRIOS RESUMIDOS ANUAIS DAS COMPRAS DO ESTADO DE MS EFETUADAS PELA CENTRAL DE COMPRAS, NO PERÍODO DE 1º DE JANEIRO DE 2002 A 31 DE DEZEMBRO DE 2005

ANO	TOTAL RESERVADO VALOR	TOTAL LICITADO VALOR	ECONOMIA VALOR	PROCESSOS QUANT.
2002	134.224.915,93	103.782.798,00	30.442.117,93	4.412
2003	242.672.029,15	207.879.123,53	34.792.905,62	5.471
2004	357.049.133,69	287.960.134,71	69.088.998,98	9.852
2005	290.969.623,80	247.572.587,02	43.397.036,78	6.597

Fonte: Central de Compras do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, 2006.

Por último, podem-se citar os exemplos de Santa Catarina e Bahia. No primeiro Estado, houve uma redução no número de processos de 1.137, em 2003, para 829, em 2004; o que pode ter ocorrido em função do aperfeiçoamento das equipes e pessoas, os “Gestores de

Compras”, uma terminologia utilizada por aquele governo (2005). Permite-se, dessa forma, ampliar os prazos contratuais para todo o exercício financeiro, com aquisições por meio de lotes. Esse mecanismo primou pelo princípio da economicidade, diminuindo os custos com materiais, divulgação e mão-de-obra.

Já na Bahia, o “Qualicompras”, programa da Secretaria de Administração do Governo do Estado, busca capacitar os servidores envolvidos em procedimentos de aquisições de produtos e serviços. Os cursos incluem temas como Pregão, Licitação e Contratos (GOVERNO DA BAHIA, 2005). A Secretaria de Administração do Estado da Bahia também afirma que, no ano de 2003, com a qualificação das Comissões de Licitações e os processos eletrônicos, o Governo do Estado economizou mais de 30 milhões de reais (GOVERNO DA BAHIA, 2005).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A qualificação dos responsáveis pelas compras possibilitou um melhor aproveitamento dos recursos destinados às compras e contratações, e, por consequência, buscaram melhor proposta para a administração. Isto demonstra que o bom desempenho do procedimento licitatório depende da qualificação das pessoas responsáveis pelas compras, da parceria com órgãos técnicos para especificar detalhadamente os itens a serem adquiridos e do controle dos modos de aquisição.

Os dados do Estado do Mato Grosso do Sul demonstraram a redução das despesas com pessoal relativas às compras, já que houve considerável redução da quantidade de processos e a opção por modalidade mais eficiente e transparente, o pregão, que permite um acompanhamento instantâneo dos proponentes.

Para melhorar o sistema de avaliação de desempenho, a administração pública deve estabelecer metas de resultados para seus agentes. Nesse caso, as metas podem ser definidas para os servidores ou comissões responsáveis pelos processos de compras, como, por exemplo, um percentual pré-estabelecido de redução dos preços em relação à média de mercado ou à média dos últimos três anos; um percentual do ano anterior ou ao registro geral de preços; ou, ainda, percentual com base nas três últimas cotações ou na oferta de benefícios adicionais em termos de qualidade e atendimento pós venda ou prestação de serviços.

Os processos de compras com as ferramentas eletrônicas oferecem transparência, agilidade e ampliação do universo de potenciais fornecedores. A mais recente modalidade, o Pregão, que pode ser presencial ou eletrônico, buscou desburocratizar os atos licitatórios e dar maior flexibilidade e poder de negociação, já que a figura do pregoeiro tem liberdade, dentro dos limites legais, de negociar melhores propostas de contratação para a Administração Pública. Essa modalidade, além de reduzir custos operacionais, com a redução de tempo, trabalho e recursos utilizados, reduziu os trâmites burocráticos e prazos para efetivação do processo, publicação e recursos, além da mais importante inovação, ou seja, a inversão das fases do procedimento, em que a abertura das propostas de preços passou a ocorrer antes da fase de habilitação técnica e jurídica.

A legislação dos processos eletrônicos desburocratizou a administração, sem perder o caráter de legalidade, tornando o processo licitatório mais transparente. Também aumentou a possibilidade de efetiva concorrência, até mundial, por meio da *internet*. Como consequência, tornou-a mais imparcial, uma vez que está aberta a todos os potenciais concorrentes. Além disso, tende a apresentar maior eficácia e eficiência, por diminuir o tempo de aquisição e aumentar a economia de recursos gastos. Esta publicidade ficou exemplificada nos dados apresentados pelo Estado do Mato Grosso do Sul, que disponibilizou os relatórios das suas compras anuais desde 2002 na rede mundial de computadores.

A partir do momento em que os órgãos públicos passarem a analisar o desempenho das licitações, perceberão o quanto é necessário para o gestor público otimizar os seus

gastos e economizar recursos. Tal prática trará uma maior eficiência administrativa, maior transparência na condução da coisa pública e uma melhor prestação de serviços à sociedade.

NOTAS

* Graduando do curso de Administração – Universidade Estadual de Feira de Santana-Ba / E-mail: adautosenna@yahoo.com.br

¹ Alterados pela Emenda Constitucional nº 19/98.

REFERÊNCIAS

AVALONE FILHO, Jofir. *Responsabilidade civil do estado: conseqüências da omissão em fiscalizar e coibir o transporte coletivo clandestino*. Jus Navigandi, Teresina, a. 3, n. 33, jul. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=496>>. Acesso em: 26 abr. 2005

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 3. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

CATELLI, Armando; SANTOS, Edilene Santana. Mensurando a criação de valor na gestão pública; *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 423-449, maio/jun. 2004.

CORRÊA, Henrique L. *Administração de produção e operações – manufatura e serviços: uma abordagem estratégica*. São Paulo: Atlas, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Cap. 09 Licitação. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed., São Paulo: Atlas, 2004. p. 299-348.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Portal de Compras do Governo do Estado da Bahia. *Sistema de compras do Governo da Bahia será usado em Ganal/noticia*. Disponível em: <www.comprasnet.ba.gov.br>. Acesso em 25 maio 2005.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Governo do Estado de Santa Catarina. *Sistema gestor de compras*. Disponível em: <<http://www.comprasnet.sc.gov.br>>. Acesso em 28 mar. 2005.

GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. Central de Compras do Estado de Mato Grosso do Sul. *Sistema gestor de compras de MS concorre a prêmio*. Disponível em: <<http://www.centraldecompras.ms.gov.br/centralintegra.asp?noticia=00141>>. Acesso em 29. JUL. 2006.

MATUS, C. *Adeus senhor presidente: governantes e governados*. Fundap. São Paulo 1997.

MEDAUAR, Odete (org). *Coletânea de legislação administrativa*. 4. ed., rev. atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 22^a. ed., São Paulo: Ed Malheiros 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos*. 12. ed., São Paulo: Atlas, 2004.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo*. Tradução de Sérgio Fernando G. Bath e Ewandro M. Júnior. 6. ed., Brasília: MH Comunicação, 1995.

PONTES, B. R. *Avaliação de desempenho: nova abordagem*. 6. ed., São Paulo: Editora LTR Ltda. 1996.

SOUZA, Fátima Regina. *Manual básico de licitação*. Edição atualizada, Salvador, EGBA 2004.

TEIXEIRA, H. J.; SANTANA, S. M (coord.). *Remodelando a gestão pública*. São Paulo: Edgard Blücher, 1994.