

A INEFICIÊNCIA NO PROCESSO DE GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ivan José Tamanho

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública – modalidade EAD da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM,RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Gestão Pública**

Orientador: Daniel Arruda Coronel

Santa Maria, RS, Brasil

2013

A INEFICIÊNCIA NO PROCESSO DE GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ivan José Tamanho*

RESUMO A gestão de compras se caracteriza como uma das atividades mais importantes para a organização. Para que haja a execução das funções na organização, há a necessidade através do setor de compras, de suprir de materiais e serviços todos os setores para o bom funcionamento. Esse processo de aquisições no setor público se caracteriza um tanto complexo, visto que a Administração Pública se submete a aplicabilidade da Lei nº 8.666/93 que define uma série de parâmetros buscando resguardar o uso correto dos recursos públicos. Buscando avaliar a eficiência o presente estudo teve como meta analisar e avaliar o sistema de gestão de compras (bens e serviços) no Município de Coxilha no que tange a eficiência e propor melhorias dos procedimentos da gestão de compras, a partir de um estudo de caso. O trabalho apresenta como objetivos identificar e analisar as práticas de gestão da atividade relacionada às compras e contratações, sugerir a implementação de melhorias nos procedimentos de gestão de compras e serviços tornando o processo eficiente de forma que haja diminuição da burocracia e também identificar ferramentas e recursos que possam contribuir para otimizar o trabalho, racionalizar custos e tempo, buscando a modernização do processo. A metodologia aplicada foi através de pesquisa qualitativa descritiva com o levantamento de informações em questionário com os servidores que tem relação direta com as compras buscando analisar as questões que mais dificultam o trabalho da gestão de compras. Os resultados indicam a necessidade de implementar ações efetivas de planejamento, aperfeiçoamento de pessoal, qualidade com os serviços, organização, centralização, aprimoramento e agilidade das atividades, pontos que podem ser melhorados a fim de tornar a gestão de compras na Prefeitura Municipal de Coxilha mais eficiente.

Palavras-Chave: Administração Pública; Gestão de compras; Licitação.

ABSTRACT The purchasing management is characterized as one of the most important activities for the organization, so there is the execution of the functions in the organization there is a need through the purchasing department process in the public sector is characterized somewhat complex, since the public administration submits the applicability of Law 8.666/93, which defines a set of parameters seeking to safeguard the proper use of public resources. Trying to evaluate the efficiency goal of this study was to analyze and evaluate the management system purchases (goods and services) in the Municipality of Coxilha regarding the efficiency of procedures and propose improvements in the management of purchases, from a case study. The work has the objective to identify and analyze the activity of management practices related

Estudo desenvolvido sobre o processo de gestão de compras e contratações na Administração Pública, requisito de conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública da UFSM, curso de educação à distância.

* Pós-graduando do Curso de Especialização em Gestão Pública - Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Graduando do Curso de Administração Pública – Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Graduado do Curso de Licenciatura em Matemática - Universidade de Passo Fundo - UPF

E-mail: tamanho.mv@gmail.com

to procurement and contracting; suggest improvements in the implementation of management procedures for purchases and services making the process efficient so that there is less bureaucracy and also identify tools and resources that can contribute to optimize the work, rationalize costs and time searching the modernization process. The methodology was applied through qualitative research with descriptive information on the survey questionnaire with servers that have a direct relationship with shopping trying to analyze the issues more difficult the job of purchasing management. The results indicate the need to implement effective action planning, improvement of staff, quality services, organization, centralization of activity, improvement and agility activities, points that could be improved in order to make purchasing management at City Hall Coxilha more efficient.

Keywords: Public Administration; Management purchases; Bidding.

1. INTRODUÇÃO

Um dos desafios da Administração Pública no Brasil é o aprimoramento de suas estruturas para a busca de um modelo ideal, eficiente, com mecanismos de controle da qualidade de gasto público, estabelecimento de diretrizes e a melhor aplicação dos recursos orçamentários. A Administração Pública tem a obrigação de planejar, executar, implementar e *avaliar* suas metas buscando desenvolver políticas públicas de forma eficiente e para tal, o planejamento de suas ações é fundamental para a boa gestão dos recursos públicos. O município que não tem planejamento efetivo nas suas ações é desorganizado e não atinge a eficácia na gestão das políticas públicas.

Sobre planejamento, Saldanha (2006), faz as seguintes afirmações:

O planejamento costuma figurar como a primeira função administrativa, exatamente por ser aquela que serve de base para as demais. Ela determina, antecipadamente, o que se deve fazer, quais os objetivos a serem atingidos, que tipo de gerenciamento será pertinente para alcançar resultados satisfatórios (SALDANHA, 2006, p. 23).

O planejamento governamental apresenta, ainda três dimensões, as quais devem ser avaliadas e, na medida do possível, mantidas em equilíbrio:
objetivo: as intenções da instituição;
recursos: financeiros, alocação de recursos orçamentários;
estrutura organizacional: estrutura formal da instituição, com seus recursos humanos e materiais (SALDANHA, 2006, p. 25).

Nesse sentido, a gestão pública eficiente e de qualidade deve planejar suas ações de modo que o gestor deve agir de forma com que os recursos financeiros

aplicados atinjam resultados esperados, atendendo e beneficiando a maior demanda possível da população. Aos gestores, não cabe apenas ao final do exercício verificar se ocorreu o atendimento das exigências que a lei determina, mas, sobretudo analisar se a consecução das ações desenvolvidas atingiu os resultados almejados, se foram efetivas e eficazes dentro daquela finalidade a que foram construídas. O planejamento em um órgão público é fundamental, qual seja, traçar estratégias para alcançar os objetivos desejados de uma forma mais eficiente, eficaz e efetiva, através da concentração de esforços e com racionalização de custo e tempo.

Por isso mesmo é fundamental ter claro que planejar envolve o modo de pensar, também ações sobre o que fazer e como fazer, quando, quanto, para quem, por que, por quem e onde. Com o planejamento a administração pública tem melhores perspectivas de alcançar seus objetivos, servindo para prevenir obstáculos, antecipar-se aos problemas, administrar de forma eficaz e também para avaliar resultados obtidos na execução dos programas levando-se em conta a economicidade e o bom uso dos recursos públicos.

É importante ter presente que o planejamento eficiente é uma necessidade constante nas administrações e até mesmo na vida em sociedade, de forma que a atitude de planejar ganha cada vez mais importância, o que não poderia ser diferente em relação às despesas. Todas as despesas realizadas pelo município ocorrem através de compras ou da contratação de serviços e essas despesas são precedidas de procedimentos burocráticos indispensáveis à boa gestão das compras e/ou serviços. O que fazer quando o município através de seus órgãos administrativos deixa o planejamento das ações e as formalidades burocráticas relegadas a um segundo plano, função esta primordial do ente público para desenvolver e programar políticas públicas, racionalizando custos e tempo? Existe outro meio ou caminho para a busca de resultados que sejam mais favoráveis a uma boa execução das políticas públicas e da consecução de políticas de gestão a não ser através do planejamento? O sucesso das ações são frutos de um planejamento eficiente, principal mecanismo e ferramenta para a boa gestão, e que vai ser objeto do presente estudo. A preocupação com a importância da gestão de compras é fundamental à medida que dela resulta o sucesso

da organização e em nosso caso o atingimento dos objetivos é também papel estratégico na programação dos recursos públicos.

Para enfrentar o problema da ineficiência na gestão de compras, este trabalho busca identificar maneiras para tornar este processo mais eficiente e que essas contribuições permitam que a organização aperfeiçoe seus métodos e desenvolva habilidades para a melhoria de suas funções e da qualidade do serviço, através de uma melhor relação custo benefício.

Para obter esse alcance, a situação observada neste trabalho aborda principalmente as falhas que ocorrem dentro da atividade de comprar bens/serviços para o atendimento das demandas do serviço público. Como consequência disso resulta a responsabilização dos ordenadores com a imposição de multas como devoluções de valores ao erário público. Essas consequências decorrem muitas vezes não por terem sido realizadas com má fé, mas sim por falha na condução do processo e/ou por desconhecimento.

Melhorar o desempenho na gestão de compras é fazer com que o processo em si ocorra de forma organizada, otimizando o processo administrativo e buscando eliminar as disfunções do sistema. Esta é proposta do trabalho utilizando-se como referência a gestão de compras no Município de Coxilha.

Seguindo essa temática, o presente trabalho está estruturado em cinco seções. A seção um, consiste na introdução ao tema da pesquisa, apresenta e delimita o problema no seu contexto com uma abordagem mais geral da importância do planejamento na atividade de compras. A seção dois apresenta a fundamentação teórica com ênfase nos componentes conceituais e também com abordagens de pontos relevantes de matérias de natureza legal e normativa, aspectos jurídicos e doutrinários relacionados ao sistema de compras na administração pública. A seção três refere-se aos procedimentos metodológicos, ou seja, metodologia da pesquisa e a forma de construção da proposta do trabalho. A seção quatro trata dos resultados e a discussão com a análise de aspectos identificados durante o estudo do tema proposto. A seção cinco, última parte do trabalho é dedicada às conclusões com a proposição de melhorias para o atual processo através de novas e modernas metodologias e de aperfeiçoamento de pessoal. Espera-se com isso, contribuir para a discussão de

alternativas que possibilitem dotar a administração pública de mecanismos que permitam aprimorar a gestão de compras através de um processo mais eficiente.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Administração Pública

Administrar é quando um bem é colocado sob a posse de uma determinada pessoa a fim de que ela zele e cuide daquele bem posto sob sua tutela e competência. Assim acontece com a Administração Pública, tendo em vista que os bens de propriedade da coletividade são colocados sob a sua guarda para que ele exercite todas as faculdades de que necessita para o implemento da sua função, como dirigir, governar, prestar serviços para atingir um resultado positivo e executá-los (VEIGAS, 2011).

Administração Pública, na concepção de José Afonso da Silva, é:

o conjunto de meios institucionais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder político; em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo que serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota os seus dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder político e as operações, as atividades administrativas (SILVA, 2007).

Meirelles (2006) assinala que, numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo: pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e seus agentes.

Conceitua o autor que,

em sentido lato, administrar é gerir interesses, segundo, a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se Administração Pública. Administração Pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum. Continua ensinando que no direito público – do qual o direito administrativo é um dos ramos – a locução Administração Pública tanto designa pessoas e órgãos governamentais como

atividade administrativa em si mesma. Assim sendo, pode-se falar de Administração Pública aludindo-se aos instrumentos de governo como à gestão mesma dos interesses da coletividade. Ademais adverte o autor, em nota de rodapé, que sempre que a expressão Administração Pública for escrita com maiúscula está se referindo a pessoas e órgãos administrativos, e a expressão com letras minúsculas – administração pública – esta se referindo à atividade administrativa em si mesma (MEIRELLES, 2006).

2.2 Função Administrativa

Uma referência importante: no Estado Democrático de Direito, a função administrativa é a atividade desempenhada pelas pessoas estatais, sujeitas a controle jurisdicional, no fiel cumprimento do dever de alcançar o interesse público. Essa função é marcada pela conjugação de dois princípios caracterizadores do regime jurídico administrativo, quais sejam: *o princípio da supremacia do interesse público e o princípio da indisponibilidade do interesse público*.

Para esclarecer melhor, o princípio da prevalência do interesse público sobre o interesse particular assegura a quem exerce a competência administrativa uma posição de privilégio e supremacia a fim de que as necessidades sociais sejam alcançadas e, desse modo, a finalidade pública seja cumprida.

O princípio da indisponibilidade do interesse público pelo titular de competência administrativa determina a subordinação da atividade administrativa aos princípios jurídicos que vinculam à concretização do interesse público. Isto quer dizer que os órgãos e entidades estatais são meros instrumentos da realização da função administrativa, cujo exercício é destinado ao benefício social. Assim sendo, como a Administração não titulariza os interesses públicos primários, podemos afirmar que tais interesses são indisponíveis pelas pessoas estatais, cabendo a elas, na sua gestão, protegê-los.

Aqui importa registrar que o conceito de função administrativa tem sido matéria de grande dificuldade para os doutrinadores, tendo em vista a extensão e a heterogeneidade do tema.

Para o autor Marçal Justen Filho,

a função administrativa compreende atividades de fornecimento de utilidades materiais de interesse coletivo (coleta de lixo), mas também abrange atuação

de cunho jurídico, imaterial (regulação de poluição sonora). A função administrativa é o conjunto de poderes jurídicos destinados a promover satisfação de interesses essenciais, relacionados com a promoção de direitos fundamentais, cujo desempenho exige uma organização estatal e permanente e que se faz sob o regime jurídico infralegal e submetido ao controle jurisdicional (JUSTEN, 2005).

2.3 Administração de Materiais

A maior parte das organizações está estruturada em áreas funcionais, entre as quais tem-se: a função produção, a função recursos humanos, a função financeira, a função mercadológica e outras. As atividades de administração de materiais e de logística, de modo geral, integram a função produção, onde é realizada a coordenação e o desenvolvimento dos processos organizacionais. Atualmente, a partir de uma perspectiva de gestão mais moderna e integrada, percebe-se que a atividade logística deve estar inserida em diversas áreas da organização, passando a ter um papel mais sistêmico e estratégico.

Muito embora não se constitua como finalidade a geração de lucros, isso não significa dizer que não deva existir preocupação com os recursos financeiros na organização pública. Assim, todos os esforços devem buscar a melhoria do desempenho da organização, com a utilização adequada dos recursos disponíveis e a diminuição dos custos financeiros.

Portanto, o gestor público deve conhecer o processo de administração de materiais, tendo como perspectiva a visão integrada de gestão, deve se servir de métodos que facilitem as ações de planejamento, coordenação e avaliação das diferentes etapas que possam contribuir para o fornecimento eficaz e eficiente dos materiais utilizados no desenvolvimento dos processos de trabalho, na organização (SILVA, 2007).

2.4 A Função Compras

Entre as funções da Administração Pública está a realização de compras e a contratação de serviços, fundamentais para o atendimento das demandas da organização. Essas aquisições todas requerem do gestor muita responsabilidade e a aplicação de forma correta dos recursos públicos.

A função compras é um setor essencial da área de materiais ou suprimentos, que tem por objetivo suprir os materiais e serviços necessários para o desenvolvimento dos processos da organização, de forma eficaz (SILVA, 2007).

Compra é toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente. Assim, o termo comprar pode ser definido como um conjunto de ações que as organizações devem realizar para adquirir todos os produtos e os serviços necessários para a sua produção e/ou seu funcionamento.

O Setor é responsável pelo ato de comprar na organização, ou seja, cabe a esse escolher os fornecedores aptos a vender os produtos e os serviços necessários à organização, negociar preços e condições de compra, estabelecer contratos, elaborar ordens de compras, executar todos os procedimentos para o recebimento dos produtos e serviços comprados e, por fim, pagar os produtos e serviços recebidos, sendo esta atividade delegada ao setor de contabilidade.

Seu objetivo é comprar produtos e serviços necessários para a produção e o funcionamento dos processos organizacionais, que possuam a melhor qualidade possível, a quantidade correta no prazo solicitado, com o preço compatível com o mercado e, preferencialmente aos mais baixos custos. Também, escolher fornecedores que possam, sobretudo, ser parceiros de longo prazo da organização de modo a possibilitar melhorias no processo de compras, formando cadeia de suprimento (SILVA, 2007).

Este setor deve interagir intensamente com os demais departamentos da organização, recebendo e processando dados e alimentando-os de informações úteis às suas tomadas de decisão. Essa interação se deve ao fato de o setor comprar algo que outras áreas da organização necessitam.

Para se entender melhor, historicamente o setor de compras foi por muito tempo visto como um setor burocrático da organização, como uma área de apoio, simplesmente executora de procedimentos operacionais, sem grandes resultados para

a competitividade organizacional no setor público. Mas as organizações perceberam que a compra de produtos e de serviços representa um fator de sucesso para a competitividade de sua atividade, pois a boa execução do processo de compra pode proporcionar expressiva redução nos custos, e, por conseguinte, economia ao poder público. Por isso, o Setor de Compras passou a desempenhar uma atividade estratégica para os resultados da organização. Assume cada vez mais o seu real papel e importância, derrubando a imagem de setor executor, burocrático, e passando dessa imagem de um centro de custo para a imagem de um centro de resultados (ROSA, 2010).

Acredita-se que a cada dia o setor de compras e os profissionais da área vêm dando mostras de sua importância e competência, consolidando-se cada vez mais em um setor estratégico da organização e, sobretudo, em setor estratégico da logística.

A gestão da aquisição – a conhecida função de compras – assume papel verdadeiramente estratégico nos negócios de hoje em face do volume de recursos, principalmente dos recursos financeiros envolvidos, deixando cada vez mais para trás a visão preconceituosa de que era uma atividade burocrática e repetitiva, um centro de despesa e não um centro de lucro (MORAES, 2005).

Nos últimos anos, a evolução da tecnologia e novos relacionamentos com os fornecedores crescem cada vez mais a importância de as pessoas que trabalham nesta área – área que é conhecida por vários nomes, como suprimentos, compras ou aquisições – estarem muito bem informadas e atualizadas, ter habilidades interpessoais e dinamismo.

Atualmente esta função é bem diferente do modo tradicional como era tratada antigamente. Antes da Primeira Guerra Mundial tinha papel essencialmente burocrático. Depois já na década de 1970, devido principalmente à crise do petróleo, a oferta de várias matérias-primas começou a diminuir enquanto seus preços aumentavam vertiginosamente. Neste cenário, saber o que, quanto, quando e como comprar começa a assumir condição de sobrevivência, e, assim, o departamento de compras ganha mais visibilidade dentro da organização (MARTINS; CAMPOS, 2006).

A gestão eficiente passa pela necessidade da melhoria dos processos internos de gestão tornando as organizações mais eficazes e eficientes, ou seja, eficazes na

maximização dos recursos e na obtenção de resultados e eficientes na resolução de problemas e na redução de custos.

Trata-se, nesse sentido, de um dos principais pilares de qualquer organização pública, tem considerável importância estratégica, é um dos pontos em que se investem os recursos orçamentários disponíveis, através do processo de compras de materiais, bens e serviços necessários ao alcance dos objetivos da instituição.

Por fim, ela propicia o suprimento constante de materiais necessários ao atendimento das demandas do serviço público. Os clientes do setor de compras e licitações são todos que direta ou indiretamente, necessitam adquirir produtos e/ou serviços para alcançar os resultados almejados. Para isso, é necessário que todos estejam imbuídos e engajados na melhoria do sistema como um todo, e por consequência, na maximização dos resultados esperados. Então, é extremamente importante que o setor de compras e licitações leve em consideração esse cliente, uma vez que a sua existência depende da satisfação completa de todos seus usuários, pois não existe ambiguidade entre a satisfação do usuário e o trabalho realizado pela gestão de suprimentos.

2.5 Compras no Setor Público

O processo de compras nas organizações públicas é regido por legislações específicas e também pela observância dos princípios básicos da licitação: probidade administrativa, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, isonomia, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, economicidade, legalidade e vinculação ao instrumento convocatório.

A licitação é um procedimento administrativo formal, isonômico, de observância obrigatória pelos órgãos/entidades governamentais, realizado anteriormente à contratação que, obedecendo à igualdade entre os participantes interessados, visa escolher a proposta mais vantajosa à Administração, com base em parâmetros e critérios previamente definidos em instrumento convocatório. Ao final do procedimento, a Administração em regra celebrará um contrato administrativo com o particular

vencedor da disputa, para a realização de obras, serviços, concessões, permissões, compras, alienações ou locações. O procedimento administrativo licitatório é integrado por atos e fatos da Administração e dos licitantes que se propõem a participar da disputa. Para exemplificar, esses atos e fatos por parte da Administração são: o edital ou convite, o recebimento das propostas, a habilitação, a classificação, a adjudicação, o julgamento de recursos interpostos pelos interessados, a revogação, a anulação, os projetos, as publicações, anúncios, atas, etc.. Por parte dos particulares licitantes podem ser citadas: a retirada do edital, a proposta, a desistência, a prestação de garantia, a apresentação de recursos e as impugnações.

Esse processo existe para assegurar que as compras efetuadas pelo setor público tragam maior benefício para a administração e evitem privilégios ou favorecimentos aos participantes.

Como referência legal, a regulamentação que rege esse processo de aquisição de mercadorias ou contratação de serviços no Brasil é a Lei nº 8.666/93 – Lei das Licitações estabelece as modalidades de contratações (convite, tomada de preços, concorrência, concurso e leilão) prevê ainda para os casos de dispensa e inexigibilidade. Já a Lei Federal 10.520/02 mais recente trouxe a modalidade pregão presencial e eletrônico.

A finalidade precípua da licitação será sempre a obtenção de seu objeto, ou seja, um serviço, uma compra, obra, concessão, nas melhores condições para o Poder Público. Para que isso ocorra de forma transparente a definição do objeto é condição indispensável de legitimidade da licitação, sem a qual não poderá prosperar o procedimento licitatório, qualquer que seja a modalidade sob pena de tornar-se inviável a formulação de ofertas, bem como seu julgamento e irrealizável o contrato subsequente (MEIRELLES, 1998).

No que tange ao serviço público em geral, as aquisições de qualquer natureza obedecem a Lei 8.666/93 e alterações posteriores, as quais tornaram esta atividade transparente. É o procedimento administrativo onde a Administração Pública, em qualquer de seus níveis, prevendo comprar materiais e serviços, seguindo condições previamente estipuladas, convoca interessados para apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente. A licitação tem por finalidade propiciar

igualdade de oportunidades entre aqueles que desejam contratar com a Administração Pública sempre com importante fator de eficiência e moralidade nos negócios públicos.

A Constituição Federal define, no art. 37, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como aplicáveis a toda a Administração Pública.

Já a Lei 8.666/93, no seu art. 3º, estabelece que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e enumera os princípios básicos que regem o procedimento administrativo de licitação: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, proibição administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

Também a Lei 9.784/99 no seu art. 2º afirma que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos seguintes princípios: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Entre os doutrinadores, não há uniformidade na indicação dos princípios da licitação. São normalmente citados: a livre concorrência, a igualdade entre os concorrentes, a igualdade de todos frente à Administração, o estrito cumprimento do edital, e a possibilidade de o disputante fiscalizar o atendimento dos princípios da igualdade, publicidade e da rigorosa observância das condições do edital, Mello (2004). Meirelles (2003) cita ainda outros princípios: procedimento formal, publicidade, igualdade entre os licitantes, sigilo das propostas, vinculação aos termos do instrumento convocatório, julgamento objetivo e adjudicação compulsória. Todos os princípios enumerados são aplicáveis à licitação (CGU, 2011).

Para não descaracterizar ou invalidar o processo a licitação deve ser pautada nos seguintes princípios básicos:

- a) igualdade – princípio primordial da licitação, consagrado na Constituição Federal de 1988, descarta a discriminação entre os participantes, veda o favorecimento de uns em detrimento de outros ou que afastem eventuais proponentes qualificados;
- b) publicidade administrativa – princípio dominante no processo licitatório em todas suas fases e seus atos;

c) probidade administrativa – princípio de se proceder com honestidade e maneira criteriosa de cumprir todos os deveres que são atribuídos ou cometidos por força de lei;

d) procedimento formal – esse princípio significa que a licitação está vinculada às prescrições legais que regem em todos seus atos e fases;

e) sigilo na apresentação das propostas – princípio de igualdade entre os licitantes para a preservação da competitividade do certame;

f) vinculação ao instrumento convocatório – princípio onde a administração e os licitantes ficam adstritos ao instrumento convocatório, quanto aos procedimentos, à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato, as regras do certame;

g) julgamento objetivo – é princípio de toda licitação em que o administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas. Afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no ato convocatório, mesmo que em benefício da própria Administração;

h) adjudicação compulsória ao vencedor – nesse princípio, vencida a licitação, nasce para o vencedor o direito subjetivo à adjudicação, isto é, a atribuição de seu objeto a que foi classificado como vencedor, salvo se este desistir expressamente da licitação ou não firmar o contrato no prazo estabelecido.

Nas palavras de Pereira Júnior, tem-se que,

em seu art. 1º, a Constituição de 1988 diz que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito. A licitação é instituto que democratiza a administração de bens, obras e serviços públicos porquanto: (a) torna o fornecimento e a alienação desses bens, a realização dessas obras e a prestação desses serviços acessíveis a todos, mediante procedimento seletivo disciplinado por normas que asseguram igualdade de participação; (b) sujeita a Administração Pública, na condução desse certame seletivo, a controles institucionais permanentes, tanto pelos cidadãos (ação popular), quanto pelo Poder Judiciário (mandados de segurança, medidas cautelares e ações ordinárias) e pelo Poder Legislativo (por intermédio dos Tribunais e Conselhos de Contas), o que enseja transparência (PEREIRA JÚNIOR, 2003).

[...]

A obtenção de proposta efetivamente vantajosa para o interesse público depende dessa capacidade, que lei alguma supre. É de esperar-se que a Lei nº 8.666/93, com a redação alterada por legislação posterior, ofereça ao administrador público competente e probo o instrumental que o habilite ao exercício da ciência e das técnicas de bem administrar, em que se consubstancia a moralidade administrativa.

Carvalho Filho, conceitua este instituto como sendo,

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 (FILHO, 2001, p. 226).

Meirelles, expõe ser este

o procedimento administrativo, mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Com o procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos (MEIRELLES, 2003, p.264).

Um conceito mais adequado para os fins deste estudo é dado por Mello, para quem a licitação

é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço o de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (MELLO, 2006, p. 494).

No âmbito constitucional, pode ser encontrada no caput do art. 37 da Constituição de 1988 a imposição genérica de que a “Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá [...], também, ao seguinte: [...]”, sendo que, no inciso XXI, surge a específica obrigatoriedade do “processo de licitação pública”. Então, em regra, todos aqueles que recebem, direta ou indiretamente, recursos públicos são obrigados a licitar, pois, afinal de contas, o bem ou interesse envolvido é público e indisponível (MELLO, 2006, p. 530-532).

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

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública

que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

As modalidades de licitações existentes para aquisição de bens e contratação de serviços são: carta convite, tomada de preços, concorrência, concurso, leilão e pregão. Características de cada uma das modalidades:

Carta convite: modalidade de licitação mais simples, busca a contratação de pequenos valores referentes à aquisição de materiais e serviços, bens ou obras, sendo necessário o mínimo de 03 fornecedores. Juntamente com o pregão tem o mais baixo grau de complexidade administrativa. Pode ser realizada para aquisições de produtos ou serviços de no máximo R\$ 80.000,00, no caso de obras e serviços de engenharia, até R\$ 150.000,00. Podem participar desta modalidade empresas do ramo, cadastradas ou não, escolhidas e convidadas em número mínimo de 03 e interessados cadastrados, que requererem o convite 24 horas da data prevista para apresentação das propostas.

Tomada de preços: licitação junto a fornecedores, previamente cadastrados. Modalidade mais complexa que além da apresentação da proposta de preço existe a fase prévia para habilitação. É utilizada para valores compreendidos entre R\$ 80.000,00 a R\$ 650.000,00, para produtos e serviços, e entre R\$ 150.000,00 e R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia. Participam interessados devidamente cadastrados ou que venham a se cadastrar até 03 dias antes da data aprazada para o recebimento das propostas.

Concorrência: modalidade que admite a participação de qualquer interessado, previamente cadastrado ou não, desde que na fase de habilitação comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital licitatório. Processo mais complexo e demorado. É obrigatório para compras de produtos e serviços com valores superiores a R\$ 650.000,00, no caso de obras e serviços de engenharia estimados acima de R\$ 1.500.000,00.

Concurso: permite a seleção e a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, em que a predominância é a intelectualidade, estando aberto à participação de quaisquer interessados que preencham as exigências do ato convocatório. Não existe

um valor máximo, mas a premiação bem como os critérios de julgamento deverá estar claramente estabelecida no edital.

Leilão: utilizada especificamente na venda de bens móveis e imóveis;

Pregão: presencial ou preferencialmente na forma eletrônica, para contratação de bens e serviços comuns, não possui limite de valor para as contratações. É considerada uma modalidade simples no que se refere aos atos administrativos e burocráticos. Não possui limite de valor. Um pouco diferente das outras modalidades em que existe uma comissão de licitação, nesta modalidade existe a figura do Pregoeiro e uma equipe de apoio. Existem características que diferenciam em relação às outras modalidades, sendo que uma delas que primeiro ocorre a fase de apresentação de propostas e depois a de habilitação onde é feita apenas com o vencedor. Também se destaca que depois da apresentação das propostas de preços ocorre uma fase de lances como na forma de leilão, mas de forma reversa em que os valores vão diminuindo a cada lance. Em termos de vantagens esta modalidade proporciona redução de preços devido à amplitude de disputa. Também, a inversão de fases gera economia de tempo tendo em vista que a análise de habilitação ocorre somente com quem se consagra vencedor do certame, o que diminui as disputas jurídico-administrativas o que leva a atrasos em muitos processos de licitações (SILVA, 2007).

Além dessas modalidades de licitação, temos a possibilidade de contratação na forma de Sistema de Registro de Preços (SRP), que é uma forma moderna de comprar na Administração Pública, garantindo economia processual, tendo como vantagem que a existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações. Trata-se de um conjunto de procedimentos para registro normal de preços relativos à prestação de serviços, aquisição de bens, para contratações futuras.

Para o gestor dos processos de compras é fundamental observar todas as normas que regem os procedimentos e fases do planejamento da compra.

Planejamento da aquisição – No caso brasileiro, segundo o Tribunal de Contas da União - TCU, o procedimento licitatório pode ser dividido em duas fases, interno e externo. Na primeira delas, a fase interna, de caráter preparatório, há a necessidade de observância da seguinte sequência de atos, conforme (TCU, 2006, p. 52):

- solicitação expressa do setor requisitante interessado, com indicação de sua necessidade;
- elaboração do projeto básico e, quando for o caso, o executivo;
- aprovação da autoridade competente para início do processo licitatório, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público;
- autuação do processo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado;
- elaboração da especificação do objeto, de forma precisa, clara e sucinta, com base no projeto básico apresentado;
- estimativa do valor da contratação, mediante comprovada pesquisa de mercado;
- indicação dos recursos orçamentários para fazer face à despesa;
- verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso;
- elaboração de projeto básico, obrigatório em caso de obras e serviços;
- definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados.

Para que a Administração tenha sucesso, é fundamental prever, orientar e controlar suas necessidades. A falta de planejamento faz com que a organização compre em caráter de urgência, sem observar os princípios constitucionais e básicos da licitação. O gestor deve criar meios de controle buscando melhor qualidade no desenvolvimento do processo, maximizando os recursos escassos.

2.6 Planejamento

A Administração Pública passa por um processo de evolução mais acelerado, no qual induz ações planejadas e transparentes que previnem riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e que o planejamento e motivação de compras se incorporem às práticas executadas por todos os servidores, no intuito de melhoria da Gestão de Compras.

Nesse sentido, o planejamento busca estabelecer o equilíbrio entre as três dimensões: os objetivos, os recursos financeiros e a estrutura organizacional, de tal

forma que os objetivos tornem-se viáveis, os recursos suficientes e a estrutura seja mais adequada e flexível.

Dentre os tipos de planejamento governamental, ressalta-se o planejamento tático. “O planejamento no nível tático é realizado no âmbito departamental, tendo como principal característica ser projetado para o médio prazo, geralmente um ano, procurando atingir os objetivos departamentais e seus recursos específicos” (SALDANHA, 2006, p. 35).

Oliveira (1996, p. 46), define:

O planejamento tático tem por objetivo otimizar determinada área de resultado e não a empresa como um todo. Portanto, trabalha com decomposição dos objetivos, estratégias e políticas estabelecidas no planejamento estratégico. O planejamento operacional pode ser considerado como a formalização, principalmente através de documentos escritos, das metodologias de desenvolvimento e implementação estabelecidas. Portanto, nesta situação tem-se, basicamente, os planos de ações ou planos operacionais.

O planejamento é exatamente a presença ativa, consciente, deliberada e decisiva da comunidade, por meio dos líderes mais autênticos das diversas categorias que a compõem. É a co-participação da maioria a favor das mudanças estruturais, enfim, o planejamento participativo constitui um processo político, um contínuo propósito coletivo (SALDANHA, 2006).

Consiste em um conjunto de práticas gerenciais voltadas para a obtenção de resultados com vistas ao atendimento das expectativas dos cidadãos. Implementação de políticas por meio de planejamento e de ações de gestão permite buscar a produção por melhores resultados nos processos de trabalho. A administração pública tem o dever de buscar aperfeiçoar-se para alcançar a excelência em gestão e através do planejamento e gestão, inúmeros benefícios serão alcançados.

O orçamento público é um dos principais instrumentos que o gestor público dispõe para dar cumprimento às suas funções e que, sem o amparo deste, ele pouco pode fazer. As demandas da comunidade por bens e serviços somente poderão ser atendidas se estiverem contempladas no mesmo. As leis que regulamentam as atividades econômicas, sociais, culturais e políticas da comunidade dependem de recursos do orçamento para sua aplicação. Os gastos realizados pelos órgãos públicos não podem ser desviados do que está autorizado nem conflitar com o interesse público.

Por essas razões, podemos afirmar que o orçamento é instrumento central de gestão, possibilitando a tradução do planejamento estratégico em programas de trabalho, o acompanhamento gerencial das ações no curso de sua execução e o controle dos atos de governo, tanto por meio da fiscalização formal quanto da avaliação de desempenho.

Em termos simples, o orçamento reúne, de forma sistemática e organizada, todas as receitas estimadas para um determinado ano e o detalhamento das despesas que o governo espera executar. Na sua forma, portanto, ele é um documento contábil de receitas e despesas:

- de um lado, ao definir que receitas serão arrecadadas e que despesas serão financiadas com essas receitas, o orçamento promove uma redistribuição de recursos entre os diferentes segmentos da sociedade, para o benefício de toda a coletividade; e

- por outro lado, a definição de quem participará da elaboração do orçamento e de como se dará sua execução, confere poderes políticos, sociais e econômicos a determinados atores.

Pode-se perceber, portanto, que o orçamento não é apenas um instrumento contábil de gestão e controle, mas fundamentalmente um instrumento político de alocação de recursos econômicos e sociais entre segmentos da sociedade.

Para a gestão pública, o orçamento é importante na medida em que se torna um instrumento para a consecução de ações que façam sentido para a comunidade e que atendam ao interesse público. Nas diversas áreas de intervenção governamental – saúde, educação, habitação, segurança, entre outras, o orçamento deve refletir um planejamento de boa qualidade e deve conter as ações e os atributos necessários para a obtenção de um resultado satisfatório para a sociedade.

Depois de muitas décadas de uma gestão de Administração Pública conturbada por desequilíbrios econômicos e instabilidade política e social, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases para a retomada de um processo amplo de planejamento. Longe de restringir ao modelo dos grandes planos nacionais adotados ao longo do século XX, a Constituição preconizou:

- a adoção de sistema de planejamento constituído por planos e programas nacionais, regionais e setoriais;
- a consolidação de um Plano plurianual de médio prazo; e

- que o detalhamento deve ser feito anualmente por meio de uma Lei Orçamentária Anual, elaborada e executada de acordo com o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, igualmente de periodicidade anual.

A relação entre planejamento e orçamento se dá na interação desses instrumentos, cuja dinâmica é importante ao gestor público conhecer.

O orçamento público organiza a programação de gastos por área de atuação governamental, compatibilizando o conteúdo dos planos setoriais com as orientações estratégicas do governo. Assim, a programação de gastos do orçamento será tão boa quanto for a qualidade desses planos de médio e longo prazo (SANTOS, 2010).

A Administração Pública nos seus instrumentos de planejamento o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, o gestor estabelece seus objetivos para fazer frente as suas ações de governo. Através destes instrumentos e por meio dos programas de governo que o administrador planeja, executa, acompanha, controla e avalia todas suas ações. O orçamento passa por diversos estágios até ser consolidado. É através desse processo que é evidenciado onde os recursos serão investidos. O Orçamento Público é um importante instrumento de gestão pública, ao longo do tempo deixou de ser apenas uma peça em que constavam previsões e passou a ser um documento onde constam programas e ações de um processo de planejamento com objetivos e metas a serem atingidas em cada exercício.

Observado o sistema de organização administrativa, o orçamento é um dos mais antigos e tradicionais instrumentos utilizados na gestão dos negócios públicos. Mecanismo eficaz de controle político dos órgãos, e ao longo do tempo, mudanças para acompanhar a própria evolução das funções do Estado.

Ele é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, etc. Seu conceito tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções, diversas daquelas que o distinguiram no passado.

2.7 Princípio da Eficiência

A Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998, acrescentou aos princípios gerais da administração pública, elencados no “caput” do artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da eficiência.

Ele deve ser considerado sob dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas funções, com vistas aos melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, também com o objetivo de alcançar os melhores resultados criando uma máquina eficiente para prestação do serviço público (DI PIETRO, 2009. p. 82).

Paulo Modesto define o princípio da eficiência como:

... a exigência jurídica, imposta aos exercentes de função administrativa, ou simplesmente aos que manipulam recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização de finalidades públicas assinaladas por lei, ato ou contrato de direito público (MODESTO, 2001: 01).

Mello, (2000, p. 104), compara o princípio da eficiência com o princípio jurídico italiano, que é o princípio da boa administração.

O que se pode depreender dos estudos a respeito do assunto é que a eficiência significa a correta utilização dos recursos (meios de produção) disponíveis [...]. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos de trabalho), a fim de que os recursos (pessoal, máquinas, matéria-prima, etc.) sejam ampliados de forma mais racional possível. A eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos mais indicados, que precisam ser planejados a fim de assegurar a otimização dos recursos disponíveis (CHIAVENATO, 2003, p. 58).

Bio (1996, p. 22), a respeito do conceito de eficiência diz:

A “eficiência diz respeito a método, a modo certo de fazer as coisas. (...) Uma empresa eficiente é aquela que consegue o seu volume de produção com o menor dispêndio possível de recursos. Portanto, ao menor custo por unidade produzida” (BIO, 1996, p. 22).

Megginson et al (1998), Donald C. Mosley e Paul H. Pietri Jr. dizem que uma das formas de se medir o desempenho organizacional refere-se à eficiência.

Para os autores:

eficiência é a capacidade de 'fazer as coisas direito', é um conceito matemático: é a relação entre insumo e produto (input e output). Um administrador eficiente é o que consegue produtos mais elevados (resultados, produtividade, desempenho) em relação aos insumos (mão-de-obra, material, dinheiro, máquinas e tempo) necessários à sua consecução. Em outras palavras, um administrador é considerado eficiente quando minimiza o custo dos recursos usados para atingir determinado fim. Da mesma forma, se o administrador consegue maximizar os resultados com determinada quantidade de insumos, será considerado eficiente (Megginson et al, 1998, p. 11).

Em relação ao gasto público é o uso racional dos recursos para prestação dos serviços públicos. Está relacionado à capacidade de alcançar os objetivos e metas programadas com o mínimo de recursos e tempo, conseguindo desta forma a sua otimização. Melhorar a qualidade do gasto público por intermédio da eliminação do desperdício e da melhoria contínua da gestão dos processos, com a finalidade de otimizar a prestação de bens e serviços aos cidadãos é fazer com que ocorra a maior eficiência na Administração Pública.

Mas para isso, gestores e servidores públicos precisam atuar para buscar essa maior eficiência. Estudos demonstram que o Estado brasileiro gasta muito e gasta mal, é pouco eficiente. Para equacionar o desafio imposto pelas demandas sociais e pelas limitações de recursos disponíveis, exige da organização a adoção de medidas que promovam o aumento da eficiência do gasto público e gerem resultados mais econômicos.

A eficiência é imposta a todo agente público, que deve realizar as suas atribuições com qualidade, dedicação e celeridade, pois desta atuação é que irá resultar a eficácia do trabalho prestado. A administração pública, que antes se preocupava apenas com a atuação pessoal de seu agente, tem nos dias de hoje de se preocupar também com o resultado dessa atuação, preocupar-se com as finanças e com aspectos institucionais, vez que é cada vez mais cobrado por institutos e normas, como a lei de licitações, lei de responsabilidade fiscal e os controles, principalmente por parte das controladorias e do próprio Tribunal de Contas dos Estados e da União.

Meirelles (2002), com sua ímpar sabedoria já ensinava há alguns anos o seguinte: Dever da eficiência é o que impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o

serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 2002, p. 94).

Agora a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo liga-se à ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado a Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deva agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão – características habituais da Administração Pública, com raras exceções. Seu objetivo é assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades demandadas da sociedade que os custeia. Integra o controle de legalidade ou legitimidade, e não de mérito administrativo. Em outras palavras: a atuação eficiente não é uma questão de conveniência e oportunidade administrativa, mas sim uma obrigação do administrador. Em tese, um ato é ineficiente e ilegítimo, o que enseja sua anulação.

É oportuno a partir de então, conhecer o município de Coxilha, lócus da investigação que se está desenvolvendo e que caracteriza o estudo de caso em referência.

2.8 Município de Coxilha

O Município está localizado na região Norte do Estado do RS, no Planalto Médio, Criado pela Lei Estadual nº 9.558, de 20 de março de 1992, possui área territorial de 422,79 km² e população de 2.826 habitantes (censo 2010). Possui o nome de Coxilha, por estar localizado em uma região que apresenta as mais altas elevações do planalto rio-grandense. Essas contínuas elevações, arredondadas, fazem parte da história do município. Os primeiros moradores da região construíram as suas moradas nos altos das coxilhas. Desta forma, sentiam-se protegidos dos ataques dos índios Coroados (agressivos e predominantes na região). A localidade, por essa razão, ficou conhecida como região das fazendas das coxilhas. Por volta de 1840, Francisco de Barros Miranda e Manoel de Souza trouxeram gado manso, instalando os seus campos de pastoreio no alto das coxilhas existentes, ficando o lugar conhecido como "invernadas

das coxilhas". Tem sua fonte primária de economia baseada na agropecuária com a produção de grãos e fortalecimento da bacia leiteira.

O Município de Coxilha tem sua estrutura organizada constituindo-se em:

Gabinete do Prefeito;

Secretaria Municipal de Administração;

Secretaria Municipal da Fazenda;

Secretaria Municipal de Agricultura;

Secretaria Municipal de Educação;

Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos;

Secretaria Municipal de Saúde;

Secretaria Municipal de Assistência Social; e

Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

Os servidores municipais pertencentes ao quadro geral são efetivos e há também cargos de livre nomeação (cargos em comissão).

O orçamento municipal tem como base de recursos as transferências constitucionais, transferências voluntárias e parcela de receitas próprias. As principais receitas são o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, IPVA, e de valores de arrecadação de receitas próprias, o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial – IPTU, Imposto Sobre a transmissão de Bens Imóveis - ITBI e Imposto Sobre Serviços - ISS. Também o Município recebe recursos de transferências para o custeio do Sistema Único de Saúde – SUS, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Em relação as despesas ocupa o maior percentual com folha de pagamento, seguido com os gastos em Educação e Saúde.

Então, conhecida essa realidade, encaminham-se com clareza os procedimentos metodológicos que conduzem a investigação.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Segundo Vergara (2003), existem dois critérios básicos de classificação de pesquisa: **fins** – através de uma investigação qualitativa e descritiva-exploratória, busca analisar situações internas na administração e procura definir formas para aperfeiçoar o processo de gestão de compras e contratações; e quanto aos **meios** – se buscará na pesquisa bibliográfica, publicações, revistas, artigos, conteúdos disponíveis que tratam o tema, também através do estudo de caso em que o órgão pesquisado disponibilizará documentos para análise.

Isto posto, é necessário evidenciar que o processo de administração de compras por ser uma atividade meio, é essencial para a realização dos serviços prestados pelas secretarias e departamentos. A implementação de melhorias é de grande relevância para o sistema, as ações ocorrendo integradas trará benefícios a organização.

Sem dúvidas, entre os resultados esperados existe a expectativa pela redução no tempo das atividades, aumento da qualidade dos bens e serviços adquiridos e redução dos custos, além disso, a própria geração de conhecimentos promovida traz melhorias indiretas na produção dos serviços públicos municipais (SILVA, 2004).

Para tal, o levantamento dos dados foi realizado junto a Prefeitura Municipal de Coxilha, através das 08 (oito) secretarias com a aplicação do questionário para cada um dos encarregados responsáveis pela elaboração das requisições de compras e também para os 06 (seis) servidores que integram a comissão de licitação e pregão.

Além da análise dos questionários, também o exame de documentos internos como processos de licitações, cadastros, empenhos, compras sem licitações e outros, foi possível estabelecer maior compreensão e aprofundamento da pesquisa.

Após a realização desses procedimentos de coleta de dados, é importante tecer as discussões a partir dos resultados levantados.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Caracterização dos entrevistados

a) aspecto escolaridade:

elaboradores das solicitações de compras: 7 com ensino médio e 1 com graduação;

membros da comissão de licitações e pregão: 4 com ensino médio e 2 com graduação;

b) cargos ocupados:

elaboradores das solicitações de compras: todos cargos em comissão;

membros da comissão de licitações e pregão: todos efetivos;

c) tempo de efetivo exercício:

elaboradores das solicitações de compras: todos menos de 5 anos;

membros da comissão de licitações e pregão: 1 de 6 a 10 anos e 5 de 11 a 20 anos;

A pesquisa caracterizou-se como um instrumento de coleta de dados, através de um questionário com opções de marcação: sim, não e em partes, com 26 perguntas, entregues pessoalmente a cada um dos entrevistados, oportunidade em que foi detalhada a finalidade e a importância do mesmo. Houve o retorno de 100% dos questionários. Os questionamentos abordavam assuntos como capacidade de elaboração das requisições, adequação orçamentária e financeira, compras fracionadas, planejamento e programação de aquisições, etapas do processo de compras, legislação que trata das compras públicas, modalidades de compras, capacitação do servidor, etc., perguntas relacionadas ao processo de gestão de compras e a capacidade de domínio do servidor quanto a atividade.

Na análise do levantamento destacam-se os resultados a partir de seis pontos que permitem melhor entender o processo:

Planejamento e controle

A centralização das funções de compras possibilita maior planejamento e controle para a atividade, além de uma maior integração entre os setores para que as decisões ocorram conjuntas e com menores probabilidades de erros. A comunicação entre os setores é fundamental.

Através da centralização é possível maiores vantagens de negociação com fornecedores, redução de custos e economia de tempo.

Também é possível exercer maior controle sobre as aquisições para não incorrer na prática de compras fracionadas, uma prática comum existente na organização. Essa prática consiste em comprar e contratar diretamente, sem licitação, sem obedecer à

modalidade aplicável para o mesmo objeto num todo, dividindo as contratações em parcelas, não se observando a integralidade do objeto a ser contratado. As informações dão conta de que esta prática é de longo tempo, em função de que não existe um planejamento efetivo e programação do período de tempo em que os produtos solicitados atenderão as demandas, ao ponto de que os mesmos produtos sejam adquiridos por várias vezes dentro de curtos espaços de tempo.

Também através do planejamento e controle é possível melhor avaliar os aspectos de qualidade dos produtos e custos das aquisições. Ao mesmo tempo, com um bom planejamento é possível uma diminuição do número de empenhos.

É fundamental que dentro da logística de trabalho o setor de compras disponha de um bom e atualizado cadastro de fornecedores como ferramenta imprescindível para a atividade de compras da organização o que em muito contribui para a integração e agilidade nos processos de compras.

Capacitação e treinamento

Uma das importantes conclusões da investigação é que a capacitação contínua dos servidores que atuam no processo de compras é fundamental para aprimorar e inovar a função dando uma maior qualidade ao serviço. A falta de experiência e domínio de quem atua como encarregado de elaborar as solicitações de compras é suprido a partir da qualificação e aperfeiçoamento em um processo de formação contínua.

Aspectos como adequação orçamentária e financeira, Lei de Responsabilidade Fiscal, despesas de caráter continuado, aquisições ou serviços contratados com recursos livres ou vinculados em que grande maioria dos entrevistados destaca que existe falta de conhecimento, somente a capacitação é possível atender esta demanda.

Adoção de novas modalidades de compras

A utilização do sistema de pregão eletrônico, o que oportunizará maior amplitude de disputas, a redução dos preços de compra, maior agilidade no processo de contratação e além de maior transparência e a adesão ao sistema de registro de preços são modalidades de compras que também melhor operacionalizarão o processo.

Por outro lado, o pregão eletrônico presencial limita muito a participação e gera custo elevado devido a muitas vezes se tornar deserto.

Estas ações são positivas mesmo que ainda não tenham sido implementadas, mas que devem ser avaliadas tendo em vista que há necessidade de uma equipe de servidores tecnicamente bem preparada.

Integração de setores

Integrar a função de compras aos setores: (administração, financeiro, contabilidade, jurídico, almoxarifado) é importante, de maneira que as decisões aconteçam conjuntas e com menor probabilidade de erros. Por isso mesmo, a necessidade de comunicação entre os setores é fundamental.

Adoção de novas práticas

Mesmo que através de práticas simples, como a utilização de formulários padrões, permitem uma diminuição da ocorrência de erros. Também, trará diminuição do tempo dedicado em corrigir falhas, ou seja, o retrabalho.

A análise de documentos internos da instituição possibilitou verificar a ocorrência de número elevado de solicitações de compras que gera despesas de valores inferiores a vinte reais, o que através do sistema de pagamento de despesas pelo regime de adiantamento, reduz o número de ocorrências e processos que demandam de tempo e custos de operacionalização.

Também, experiências bem sucedidas e trocas de experiências de boas práticas podem ser adequadas e implementadas para aprimorar o processo.

Comprometimento e valorização

Aperfeiçoar este processo depende muito da colaboração e comprometimento dos servidores envolvidos. Assim haverá condições de inovar o sistema, dar uma maior qualidade, tornando-o mais efetivo se os servidores estiverem engajados na atividade.

Também a necessidade de valorização dos servidores vai estimular para colaborarem e se empenharem cada vez mais para a melhoria do processo.

São poucos os servidores que se interessam em colaborar como membros das comissões de licitação e pregão e na gestão de contratos, em detrimento das responsabilidades assumidas diante dos órgãos de fiscalização e controle, a pressão de escalões superiores que nem sempre levam em consideração a complexidade da legislação.

Outro aspecto importante é a profissionalização do setor com focos para a qualidade e desempenho da atividade. A valorização da função e melhora na remuneração faz com que servidores mais preparados/qualificados passem a se interessar e a colaborar. Quando se trata de qualificação, treinamento, remuneração e motivação é consenso que isso resulta em melhoras substantivas para a qualidade do gasto público.

Também, outro meio de se melhorar a gestão desse processo é através da substituição dos servidores que atualmente ocupam as funções de assessores com cargos em comissão por servidores do quadro. Com isso, haverá maior qualidade de trabalho, responsabilidade e comprometimento diante das funções desempenhadas, além de que o poder público pode exercer uma maior cobrança por resultados. Há de se considerar que essa atitude encontrará resistência do gestor, visto que gera impactos negativos politicamente.

Todas essas mudanças se justificam se procederem de forma legal, sob pena de que todas estas modificações não passem de apenas intenções, sem nenhum valor prático e acima de tudo que seus agentes incorram na responsabilização.

Quanto à análise de documentos internos na organização temos no setor de licitações os dados relativos às quantidades e às modalidades de licitações realizadas no exercício atual até o período de 30.11.2012. Os dados são demonstrados abaixo:

Modalidade	Quantidade	Situação	
		Deserta	Anulada
Convite	04	01	
Tomada de Preços	04		
Pregão Presencial	19	01	02
Consulta Pública	02		
Leilão	01	01	

Figura II – Modalidades de licitações

Fonte: Prefeitura Municipal de Coxilha

Assim se caracterizam os processos: Convite: peças e mão-de-obra para conserto máquina pesada; contratação de empresa para realização de concurso; confecção de uniformes escolares. Tomadas de Preços: coleta, transporte, tratamento e

destinação final de resíduos sólidos; construção de escola de educação infantil; construção de prédio em favor de uma entidade social; e execução de pavimentação de rua em blocos de concreto. Pregão Presencial: equipamento ambulatorial; equipamentos para patrulha agrícola; gêneros alimentícios para merenda escolar; equipamentos da patrulha agrícola e veículos unidade de saúde; materiais de construção e materiais elétricos; tubos de concreto; aquisição de calcário; materiais odontológicos; pá carregadeira; retroescavadeira; combustíveis; medicamentos; gêneros alimentícios para merenda escolar; emulsão asfáltica; gêneros alimentícios para merenda escolar; aquisição de adubo e uréia. Consulta Pública: Aquisição de gêneros alimentícios para alimentação escolar da agricultura familiar; Aquisição de gêneros alimentícios para alimentação escolar da agricultura familiar. Leilão: venda de bens móveis.

Há um número reduzido de processos licitatórios diante de um número de 7.611 empenhos produzidos até 30.11.2012, o que confirma dados da pesquisa quando se fala na prática do fracionamento de despesas, excesso de despesas de pequenos valores e quando não existe uma programação de compras para atendimento das demandas da organização.

Por fim, são elencados a seguir alguns aspectos importantes do trabalho, identificados na conclusão final.

5. CONCLUSÃO

Há alguns procedimentos importantes deduzidos desse estudo e que merecem registro.

Ainda que muitas medidas sejam efetivadas ao longo do tempo, muitas ações atingiram significativos progressos para a melhoria do processo de gestão de compras.

O desenvolvimento organizacional eficiente passa, necessariamente, pela melhoria dos processos internos de gestão, por um modelo de gestão capaz de otimizar os processos e procedimentos relativos às compras realizadas, tornando-as mais claras e transparentes e de fácil verificação pelos agentes envolvidos.

Aperfeiçoar esse processo depende muito também da conscientização e colaboração dos servidores envolvidos juntamente com os gestores. A implementação de mudanças seja de comportamento ou de rotinas, com a incorporação de novas técnicas e novos modelos pode gerar resistência de alguns. Somente com o comprometimento de todos haverá possibilidades de inovar o sistema, dar uma maior qualidade ao conjunto de diretrizes do sistema, desburocratizando o atual processo e procedimentos tornando-o mais efetivo.

A gestão pública deve se preocupar principalmente com a eficiência de suas ações, isto é, buscar atingir os melhores resultados possíveis, dada a escassez de seus recursos e objetivos, e quanto com sua eficácia, com a propriedade do que está fazendo, com a devida alocação dos recursos para a obtenção de resultados de excelência e com responsabilidade.

Para buscar tornar a gestão de compras um processo altamente eficiente na Administração Pública é necessário também investir em modelos inovadores que contribuem para a implementação eficaz do processo de compras o que pode se dar também, e por que não, através de experiências bem sucedidas e de boas práticas de gestão de outros órgãos e entidades e que podem ser adequadas a cada realidade.

Embora, existam poucas pesquisas sobre o assunto, o tema proposto despertou perspectivas para novas pesquisas, é um assunto não só importante, mas de certa forma desafiador. Ele estimula a busca por novas práticas e de aprimoramento das funções administrativas e no caso em questão o processo de compras.

Com isso, conclui-se que a pesquisa se reveste de extrema importância como contribuição para ampliação de conhecimentos, formação profissional e relevância para a organização, e que a gestão de compras no setor público possui plenas condições de evoluir. Precisa, para isso, de articulação e coordenação mais centralizadas, mais planejamento e controle o que certamente proporciona destacada produtividade e eficiência.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 31 out. 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 20. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COELHO, Edmundo Campos. **A retórica da racionalidade e o mito da estrutura**. IN: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ANPAD, II, Anais...São Paulo, 1979.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. Licitações e contratos administrativos: perguntas e respostas. Brasília 2011. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/LicitacoesContratos/Arquivos/LicitacoesContratos.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2012.

JOSÉ, Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional positivo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 655.

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

MARTINS, Petronio Garcia; CAMPOS, Paulo Renato. **Administração de materiais e recursos patrimoniais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva. 2006.

MEGGINSON, Leon C.; MOSLEY, Donald C.; PIETRI, Paul H. Jr. **Administração: conceitos e aplicações**. Tradução de Maria Isabel Hopp. 4 ed. São Paulo: Harbra, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28ª ed. São Paulo, Malheiros, 2003.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 2007.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 2002.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 10ª ed. São Paulo, Malheiros, 1998.

_____. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Curso de direito administrativo**. São Paulo, Malheiros, 2004.

MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, n. 2, maio, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>> Acesso em: 06 de novembro de 2012.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Contratações diretas por dispensa e inexigibilidade**. BLC - Boletim de Licitações e Contratos. São Paulo: Editora NDJ, jan. 2005.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 82).

ROSA, Rodrigo de Alvarenga. **Gestão logística**. Florianópolis: CAPES, UAB, 2010.

SALDANHA, Clezio. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006

SILVA, B. B. L; MACIEIRA, A. R.; SANTOS, R. P. C. Um olhar da Engenharia de Produção sobre a Administração Pública Municipal: Compras e Contratações na

Prefeitura de Florianópolis. In: **XXIV Encontro nacional de engenharia de produção**. 2004.

SILVA, R. C. **Plano plurianual e orçamento público**. Brasília: CAPES, UAB, 2010.

SILVA, Silvana Ferreira Pinheiro e. **Materiais e logística**. Florianópolis: CEFET-SC, 2007.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 7ª ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2001.

TRIDAPALLI, J. P. et al. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de administração pública** vol.45 nº. 2 Rio de Janeiro Mar./Apr. 2011.

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. **As funções da administração pública**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 11 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.31496&seo=1>>. Acesso em: 17 dez. 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. Editora Atlas. 4. ed. São Paulo. 2003.

Utiliza algum meio eletrônico para enviar a solicitação de compras para o setor responsável?			
Você entende que o tempo a partir da solicitação até o momento da efetiva compra e entrega do produto são demorados?			
Você realiza requisições de compras com valores inferiores a R\$ 20,00?			
Você utiliza algum catálogo para especificar os produtos na solicitação de compras?			
Você considera importante a criação de um catálogo de produtos em que detalhe de forma precisa a descrição dos produtos?			
Você tem conhecimento das etapas necessárias para a realização de um compra pública (requisição, pré-orçamentos, dotação orçamentária, ordem de compra, financeiro, empenho, pagamento)?			
Você já participou de eventos de capacitação (cursos, treinamentos, seminários, palestras) sobre compras?			
Como responsável pela emissão das solicitações foi orientado em como elaborar as requisições de compras?			
Geralmente quem orienta como elaborar a solicitação é servidor capacitado e com pleno conhecimento?			
Você conhece a legislação que trata das compras públicas e quais são as modalidades de compras que a lei de licitações determina?			
Sobre a qualidade dos produtos adquiridos atendem as expectativas da organização em termos de qualidade?			
Sobre o processo de compras e legislação que norteia estas, julga que seria fundamental capacitar mais o servidor para o desempenho da função?			
Sobre a quantidade de emissão de solicitação de compras diárias considera elevado?			
Realize suas considerações/sugestões que julgar importantes.			

demorado?			
Você considera importante a criação de um catálogo de produtos que detalhe de forma precisa a descrição dos produtos para auxiliar nos setores?			
Você já participou de evento de capacitação (cursos, treinamentos, seminários) sobre compras/licitações/pregão?			
Você possui pleno conhecimento e amplo domínio das legislações que tratam das compras na Administração Pública?			
Sobre a qualidade dos produtos adquiridos nas licitações considera que atendem as necessidades da organização?			
Em relação ao aprimoramento dos conhecimentos sobre o processo de compras e legislação que norteia a atividade, julga que seria fundamental capacitar mais os servidores que atuam diretamente para o desempenho da função?			
Você como membro da comissão de licitação/pregão é motivado, prestigiado, valorizado (recompensado) financeiramente por realizar esta atividade além das suas atribuições normais do cargo?			
Você se acha preparado/capacitado o suficientemente para fazer parte de uma comissão de licitações/pregão?			
Utiliza a modalidade de licitação pregão eletrônico?			
Você julga que a modalidade pregão eletrônico em relação ao pregão presencial é mais eficiente e econômico para a Administração Pública?			
Possui conhecimento de como ocorre a função de compras no setor privado?			
Realize suas considerações/sugestões que julgar importantes.			