

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO

Instituto de Ciências Sociais Aplicadas

Departamento de Ciências Administrativas

Curso Bacharel em Administração

Nádia Patrícia dos Santos

**GESTÃO DE COMPRAS NO SETOR PÚBLICO:
Uma análise do processo de compras de um Órgão Público Municipal do Estado de
Minas Gerais**

Mariana

2018

Nádia Patrícia dos Santos

**GESTÃO DE COMPRAS NO SETOR PÚBLICO:
Uma análise do processo de compras de um Órgão Público Municipal do Estado de
Minas Gerais**

Monografia apresentada ao Curso de Administração da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito para obtenção do título Bacharel em Administração.

Orientadora: Profa. DSc. Simone Aparecida Simões Rocha

Mariana

2018

S237g

Santos, Nádía Patrícia dos.

Gestão de compras no setor público [manuscrito]: Uma análise do processo de compras de um órgão Público Municipal do Estado de Minas Gerais / Nádía Patrícia dos Santos. - 2018.

31f.: il.: tabs.

Orientador: Profa. DSc. Simone Aparecida Simões Rocha.

Monografia (Graduação). Universidade Federal de Ouro Preto. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Ciências Econômicas e Gerenciais.

1. Administração pública - Teses. 2. Contrato público - Teses. 3. Licitação pública - Teses. I. Rocha, Simone Aparecida Simões. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU: 658.7

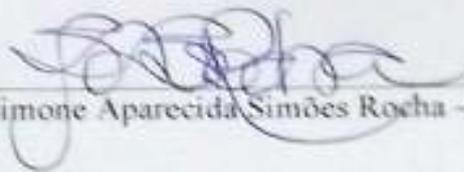
Catálogo: ficha@sisbin.ufop.br

NÁDIA PATRÍCIA DOS SANTOS

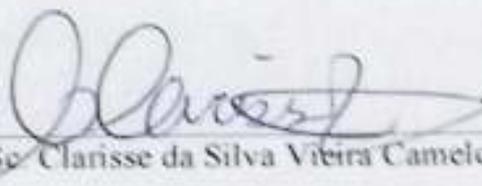
Monografia apresentada junto ao Curso de Administração da Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP, como requisito à obtenção do Título de Bacharel.

Orientadora: Professora DSc. Simone Aparecida Simões Rocha

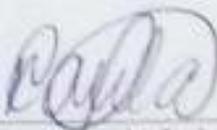
COMISSÃO EXAMINADORA



Professora DSc. Simone Aparecida Simões Rocha - Orientadora



Professora DSc. Clarisse da Silva Vieira Camelo de Souza



Pos-Graduanda Itaiane de Paula

Mariana, 26 de fevereiro de 2018.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter me permitido chegar até aqui.

Aos meus pais, Rildo e Marta, e ao meu irmão, Roger, por acreditarem em meu potencial e não medirem esforços para essa conquista; ao meu namorado, Zezinho, pelo incentivo e apoio.

Aos colegas de turma que estiveram presentes nessa caminhada.

À UFOP e aos professores pelos ensinamentos, em especial à minha orientadora, Prof^a. Simone Rocha, que me norteou durante a pesquisa.

Enfim, agradeço a todos que de alguma forma contribuíram para a realização desse trabalho.

“O sucesso nada mais é que ir de fracasso em fracasso sem que se perca o entusiasmo”.

(Winston Churchill)

RESUMO

Tem-se como objetivo analisar o fluxo de compras do setor de uma instituição pública municipal do Estado de Minas Gerais. O processo licitatório é uma exigência para qualquer aquisição de bens e serviços na Administração Pública para a melhoria dos serviços ofertados, conforme aponta Ferreira et al (2014). Quanto à metodologia utilizada para o desenvolvimento desta pesquisa, se caracteriza como qualitativa, descritiva, bibliográfica, documental e estudo de caso (MARCONI; LAKATOS, 2005). A conclusão se dá pela melhoria da gestão de compras, para minimizar os gastos na gestão eficiente dos recursos públicos.

Palavras-chave: Administração pública, Contrato público, Licitação pública.

ABSTRACT

The objective is to analyze the flow of purchases from the sector of a municipal public institution in the State of Minas Gerais. The bidding process is a requirement for any acquisition of goods and services in the Public Administration to improve the services offered, as Ferreira et al (2014) points out. As for the methodology used for the development of this research, it is characterized as qualitative, descriptive, bibliographical, documentary and case study (MARCONI; LAKATOS, 2005). The conclusion is given by improving procurement management to minimize spending on efficient management of public resources.

Keywords: Public administration, Public contract, Public bidding.

LISTA DE SIGLAS

SCS - Solicitação de Compras e Serviços

SRP - Sistema de Registro de Preço

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxo de compras no setor em estudo.....	24
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Modalidades de Licitação (valores/limites)	19
---	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	REVISÃO DA LITERATURA	15
2.1	Administração pública.....	15
2.2	Gestão de compras.....	16
3	DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA.....	22
4	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	23
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	28
6	REFERÊNCIAS	29

1 INTRODUÇÃO

O atendimento às necessidades da população e a melhoria da qualidade dos serviços ofertados, são constitucionalmente instituídos e devem ser objetos da Administração Pública. Estes, devem ser desenvolvidos através de políticas e procedimentos que aprimorem o uso de todos os seus recursos, com a máxima eficiência.

Conforme o art. 6º, inciso XI, da Lei nº. 8.666, a Administração Pública é a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que abrange inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações, por ele instituídas ou mantidas (BRASIL, 1993).

Para Batista e Maldonado (2008), é importante a realização do gerenciamento dos suprimentos, da gestão de compras, da aquisição e acondicionamento dos recursos materiais, tangíveis e intangíveis (materiais e serviços) necessários à manutenção e ao desenvolvimento das atividades realizadas na instituição. Estes autores destacam a importância da gestão de suprimentos para a administração pública, pois são aplicados recursos orçamentários para a compra de recursos materiais e serviços, necessários para a instituição alcançar seus objetivos, e ter uma importante posição estratégica junto ao município e a sociedade que a compreende.

Há de se considerar, conforme Ferreira et al. (2014), que o gasto com compras em instituições públicas no Brasil, representam uma parcela significativa e que estas, deveriam dar uma destinação mais apropriada para estes recursos. Ainda corroboram quando destacam da necessidade de transparência com estes gastos.

Diante deste contexto, surge a necessidade de validar o processo de gestão de compras em um setor de suprimentos de uma instituição municipal do Estado de Minas Gerais. Sabe-se que a gestão de compras, compreende das atividades funcionais e garante um gerenciamento eficaz e eficiente nas empresas (ROCHA, 2016). E não é diferente em uma instituição pública, pois esta atividade está relacionada à disponibilidade de todos os recursos necessários para o funcionamento da mesma, com o intuito diferenciado de empresas que objetivam lucros. Então, a gestão de compras em instituições municipais, não as condicionam em competitividade e sucesso e sim, em manutenção de suas atividades, conforme aponta a autora acima citada.

Ter a definição de gestão de compras como a aquisição de bens tangíveis e intangíveis, é como identificá-la em uma atividade em que as empresas determinam quais recursos deverão ser adquiridos. Torna-se importante para as empresas desenvolver fornecedores e

seus contratos, emitir ordens de compras, de recebimento, de pagamento pelos bens e pelos serviços recebidos (BAILY et al., 2000).

Arnold (1999) diz que a gestão de compras é de responsabilidade de quem exercem controle desta atividade dentro de uma instituição, e toma por definição, a de que gestão de compras é o “estabelecimento do fluxo dos materiais na organização, pelo segmento junto ao fornecedor, e pela agilidade da entrega”. Espera-se que o setor de suprimentos da instituição pública municipal em estudo, possa gerenciar o fluxo de recursos tangíveis e intangíveis, para a manutenção de suas atividades.

A pergunta que orienta o desenvolvimento desta pesquisa é: Como é o processo de gestão de compras do setor de suprimentos da instituição pública municipal? A partir deste questionamento, tem-se como objetivo geral, o de identificar e analisar os processos que compreendem o fluxo de compras do setor de suprimentos desta instituição municipal.

Portanto, para atender ao objetivo geral, foram delineados os objetivos específicos: (i) identificar os processos que compreendem a gestão de compras do setor de suprimentos; (ii) analisar cada processo; e (iii) proposta de ações estratégicas para o setor em estudo.

Ao analisar o objeto em questão, tem-se a noção de como a gestão de compras pode ser aplicada em instituições com características tão peculiares como a estudada aqui. Também, pode-se por considerar que os resultados obtidos nesta pesquisa, poderão contribuir com sugestões para que estas instituições possam utilizar desta pesquisa para a sua gestão de compras e, assim, adequar sua “filosofia” às limitações impostas a esse meio de atuação. Desta forma, ficará mais perceptível a todos, os percursos que as instituições devem seguir, para conseguir concluir suas atividades com menos burocracias estratégicas.

2 REVISÃO DA LITERATURA

O desenvolvimento deste capítulo, consiste na leitura de autores contemporâneos que discutem sobre a definição e a importância da gestão de compras em instituições públicas municipais.

2.1 Administração pública

A Administração Pública inicia sua organização entre os séculos XVIII e XIX. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), foi a primeira Carta Constitucional brasileira a regulamentar a Administração Pública. Sua evolução é ser representada por três modelos: administração pública patrimonial, burocrática e gerencial, sendo cada um deles, classificado de acordo com o momento vivenciado. O objetivo destes, é introduzir novos conceitos, aperfeiçoar e adequar os serviços prestados à população.

No modelo patrimonialista, a Administração Pública deve atender aos interesses do governante, e assim deixa de atender aos interesses da sociedade, privilegiando aos assuntos que interessam uma minoria. São características marcantes deste modelo, o nepotismo e corrupção (OLIVEIRA, 2010).

O modelo burocrático, analisado e sintetizado por Max Weber, tem o objetivo de defender a sociedade contra o poder arbitrário do soberano. Neste modelo, foram adotadas medidas, visando a defesa da coisa pública, em contraposição ao período patrimonialista antecedente, buscando combater o nepotismo e a corrupção (OLIVEIRA, 2010). A proposta do modelo burocrático, é de realização de um controle rígido dos processos, como na admissão de pessoal e contratações a serem realizadas pelo Poder Público, baseando-se nos princípios da profissionalização, da carreira, da hierarquia, da impessoalidade e do formalismo (BRASIL, 1995).

Para Oliveira (2010), a partir da crise do modelo burocrático, juntamente com o desenvolvimento tecnológico e a globalização econômica, surge um novo modelo de Administração Pública, o gerencial. Este tem como prioridade a eficiência, qualidade na prestação de serviços e a redução de custos. Segundo Pereira (1998), o modelo gerencial, tem como característica a descentralização administrativa, a delegação de autoridade e de responsabilidade, designadas ao gestor público, o rígido controle de desempenho, a otimização dos gastos públicos e a utilização de procedimentos mais flexíveis.

Assim, Administração Pública pode ser definida como conjunto de órgãos, serviços e agentes que possuem como objetivo assegurar as necessidades e interesses públicos. A Lei nº. 8.666 (BRASIL, 1993), em seu art. 6º, inciso XI, determina Administração Pública, a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas.

Para discutir sobre gestão de compras, sabe-se que a Administração Pública deve utilizar de procedimentos licitatórios, e conforme o art. 37, da Constituição Federal, deve obedecer aos princípios da legalidade, onde somente se pode fazer aquilo que a lei permite ou autoriza; impessoalidade, onde o agente deve ser imparcial ao se praticar este ato, buscando somente o fim público, sem privilégios ou discriminações; moralidade, onde exige do servidor público ética na sua conduta; publicidade, dar conhecimento dos atos/ações ao público e surtir seus efeitos; e eficiência, onde os serviços devem ser executados de forma a alcançar o melhor resultado (BRASIL, 1988).

Também na Administração Pública, conforme Pereira (1998), como em qualquer outra empresa, a gestão de compras tem importância para a obtenção da eficiência com os materiais certos, nas quantidades corretas, do cumprimento de prazos e preços mais adequados à prática do mercado. Como administram recursos públicos e são monitorados por órgãos responsáveis por estes, devem dispor de atenção e responsabilidade na conduta dos procedimentos, quanto à utilização dos recursos. Isto porque, estes recursos, retornam para a sociedade em forma de serviços públicos prestados.

Segundo Batista e Maldonado (2008), entende-se por gestão de suprimentos a compra, aquisição, e o acondicionamento dos recursos materiais e serviços, necessários à manutenção e ao desenvolvimento das atividades realizadas na instituição. Estes autores ressaltam a importância da gestão de compras de suprimentos, pois são aplicados recursos orçamentários para compra destes, necessários para a instituição alcançar seus objetivos, bem como ter uma posição estratégica junto à sociedade, quanto ao pronto atendimento ao serviço a ser prestado pela Administração Pública.

2.2 Gestão de compras

O atendimento das necessidades da população e a melhoria da qualidade dos serviços ofertados por instituições públicas, são constitucionalmente instituídos e devem ser objetivos primordiais da Administração Pública, conforme discutido pelos autores Batista e Maldonado

(2008). Sendo assim, devem ser desenvolvidas políticas e procedimentos que possam aprimorar o uso dos recursos materiais com a máxima eficiência.

A aquisição de recursos, sejam estes serviços ou materiais, no setor público, estão condicionados ao estabelecido na Lei nº. 8666/93 (Lei das Licitações e Contratos Administrativos) (BRASIL, 1993), que é a lei que regulamenta as compras e contratações neste setor. Esta, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes às obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Conforme o art. 6º, da Lei nº. 8.666/93 inciso III, compra é “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”.

Para Costa (1994), compras, consiste em uma atividade administrativa, e seu controle, deve ser desenvolvido em um sistema de informação, para que se tenha acuracidade de materiais. Ainda segundo este autor, deve-se ter um controle do mesmo, para que se tenha garantia da disponibilidade destes recursos para os consumidores. Ballou (2010) complementa a ideia deste autor, dentro de uma perspectiva logística, descrevendo que “a função compras está envolvida com a aquisição de matérias primas, suprimentos e componentes para toda organização”.

Gonçalves (2010 *apud* SANTOS JÚNIOR, 2013, p. 3) complementa as contribuições dos autores acima citados e diz que, compras requer um processo de planejamento da aquisição, licitação, pesquisa, seleção e julgamento das propostas de fornecedores e ainda, “a contratação destinada ao fornecimento de materiais e serviços utilizados pelas empresas”. Fica evidenciado nas contribuições deste autor, que todas as funções orientadas para a gestão de compras, requer o desenvolvimento e o acompanhamento das formas de contratação de fornecedores.

O processo licitatório, de acordo com Di Pietro (2005), é uma exigência legal para toda e qualquer aquisição de serviços ou materiais na Administração Pública, e a lei é para dar mais transparência ao processo. Para uma Administração Pública transparente e eficiente, se faz necessário a utilização da igualdade de condições no processo licitatório. O processo licitatório é importante, tanto para a Administração Pública, quanto para a sociedade. Estes devem saber, para quem se destina o orçamento público mediante o ganho da licitação, quando da compra de um material de utilidade, quanto para execução de obras e aquisições de bens e serviços, quais são os documentos e exigências burocráticas.

A Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993), em seu artigo 3º, estabelece que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta

mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável em conformidade com os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e que lhes são correlatos.

Assim, diante da conceituação de gestão de compras, e da importância da mesmas para as instituições, pode-se definir licitação como “... a possibilidade de apresentação de propostas, dentre as quais selecionará a mais vantajosa para a celebração de um contrato” (BITTENCOURT, 1998, p. 18). Percebe-se que a licitação é uma atividade da gestão de compras, é um processo administrativo e faz parte do procedimento das funções de uma instituição administrativa, quanto à aquisição de recursos materiais e de serviços.

Segundo Meirelles (2003), a licitação é um processo administrativo usado pela Administração Pública, com o objetivo de selecionar a melhor proposta por meio de critérios para celebração de contratos, buscando atuar com igualdade, eficiência e moralidade. O que fica evidenciado para este autor, é que se tenha a transparência neste procedimento.

De acordo com Justen Filho (2014), a licitação é um processo para selecionar fornecedores, com base em critérios específicos, a proposta de contratação mais vantajosa para a administração. Desta forma, estará obedecendo o princípio constitucional que determina o tratamento igualitário a todos quantos desejam participar da Licitação.

Marinela (2011), diz que a licitação é um procedimento administrativo destinado a selecionar a melhor proposta das que foram apresentadas, pelos que desejam contratar a Administração Pública. E ainda, continua a autora, selecionar os que preenchem os requisitos necessários para cumprir as obrigações a serem assumidas.

Para Piscitelli (2004) a licitação é um conjunto de procedimentos legais, através do qual a Administração Pública, tem meios para validar quem oferece as melhores condições para ofertar determinados serviços, bens e realizar obras dentre os interessados habilitados. Pode-se dizer que o processo licitatório é um dos principais meios de aplicação dos recursos públicos, e tem como objetivo buscar a proposta mais vantajosa para a instituição, conforme discutido nos autores acima.

A partir desta discussão, são apresentadas as etapas a serem seguidas em um processo de licitação para compras, e que estas, dependendo da modalidade, serão fixadas pela faixa de preço do objeto de licitação. As modalidades de licitação estão previstas no art. 22 da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993), são elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A concorrência é a modalidade de licitação realizada entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação, comprovem possuir os requisitos mínimos exigidos no edital. A

tomada de preços é a modalidade realizada entre interessados cadastrados ou que estiverem com o cadastramento concluído até o terceiro dia anterior à data de recebimento das propostas, observando as qualificações necessárias. Convite é a modalidade realizada entre interessados do ramo cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três, com a convocação estendida aos demais cadastrados, na correspondente modalidade que manifestarem interesse, com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas, observadas as exigências de qualificação previstas. Concurso é a modalidade entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico e artístico, mediante instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes do edital publicado com antecedência mínima de 45 dias. Leilão é a modalidade entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para alienação de bens imóveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação.

A Lei 10.520/2002 (BRASIL, 2002) vem estabelecer no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada Pregão. O pregão, conforme aponta Niebuhr (2004), tem por objeto a aquisição de materiais e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação.

Tabela 1 - Modalidades de Licitação (valores/limites)

MODALIDADE	OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	COMPRAS E SERVIÇOS
Dispensa	Até 15.000,00	Até 8.000,00
Convite	Acima de 15.000,00 até 150.000,00	Acima de 8.000,00 até 80.000,00
Tomada de Preço	Acima de 150.000,00 até 1.500.000,00	Acima de 80.000,00 até 650.000,00
Concorrência	Acima de 1.500.000,00	Acima de 650.000,00
Pregão	Não há limite de valor	Não há limite de valor

Fonte: Adaptado de Brasil (1993) e Brasil (2002).

Outra forma para aquisição de materiais e serviços é o Sistema de Registro de Preço – SRP, que é um procedimento que viabiliza diversas contratações de compras, esporadicamente ou constantemente, sem a necessidade de realizar um novo processo licitatório para cada aquisição. O art. 15, II, da Lei nº. 8.666/1993 (BRASIL, 1993), determina que as compras efetuadas pela administração pública devem sempre que for possível, ser processadas através do Sistema de Registro de Preço. Este sistema, proporciona maior transparência, simplifica e otimiza os processos de licitação para a Administração Pública,

além de possibilitar estabilidade quanto ao fornecimento, para que o mesmo possa ser mantido por um tempo maior.

A definição do tipo de licitação é essencial para que o julgamento das propostas possa ser o mais objetivo. Os tipos de licitações são aqueles definidos no § 1º, do art. 45, da Lei nº. 8.666/93 (BRASIL, 1993), exceto na modalidade de concurso: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta. Existem, entretanto, determinadas hipóteses em que, legitimamente, tais contratos são celebrados diretamente com a Administração Pública, sem a realização da licitação. Há duas situações distintas em que tal situação é observada, a saber: (a) a dispensa de licitação, que é a possibilidade de celebração direta de contrato entre a Administração Pública e o particular, nos casos estabelecidos no art. 24, da Lei 8.666/93; e (b) a inexigibilidade de licitação, ocorre quando há inviabilidade de competição, melhor dizendo, é impossível promover a competição, tendo em vista que um dos contendores reúne qualidades tais que o tornam único, exclusivo, inibindo os demais pretendentes participantes.

Segundo Costa (1994), as etapas gerais e comuns a serem seguidas em uma licitação, são: 1. Requisição da compra e seu objeto; 2. Pesquisa de mercado para determinação do preço provável; 3. Previsão orçamentária para a compra; 4. Elaboração do edital; 5. Publicação do edital; 6. Prazo legal de espera para conhecimento público do edital; 7. Habilitação dos candidatos, julgamento das propostas e adjudicação da proposta pela comissão de licitação; 8. Homologação da compra; 9. Contrato com o fornecedor escolhido; e 10. Entrega do material.

Sabe-se que independente da modalidade adotada, o processo licitatório é burocrático. A burocracia se deve ao fato da tramitação do processo e também pelos prazos legais estabelecidos, e que não há como realizar compras no poder público municipal sem a realização de licitação. Portanto deve-se buscar sempre a modalidade que possa trazer ao município transparência, legalidade e economicidade.

Foi criado um instrumento poderoso no Brasil, e que teve sua regulamentação por meio da Lei Complementar N.º 123, de 14 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006), e que veio por mudar a forma com que as compras governamentais ocorriam. Passou a levar em conta o artigo 1.º da Lei Complementar em referência, a qual estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Portanto, Campos e Cazzarin (2009) complementam e enfatizam a importância do gerenciamento de compras em uma administração pública, e que deve-se considerar as

variáveis econômicas, políticas, sociais, técnicas e jurídicas. Estes autores chamam a atenção pela escassez dos recursos públicos, a necessidade de satisfazer o anseio da sociedade de uma forma geral. Quanto às questões técnicas e jurídicas, os autores destacam a aquisição de materiais com qualidade que atendam às especificações técnicas para o uso e, os processos e procedimentos de compras, devem ser submetidos às leis nacionais.

3 DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA

Para Richardson (1989, p.70) “(...) método em pesquisa significa a escolha de procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação de fenômenos”. Sendo assim, um trabalho de pesquisa precisa ser planejado e executado conforme as normas.

Para delinear a tipologia da pesquisa abordada, Beuren (2009) diz que é preciso definir três categorias: quanto aos objetivos, que contempla a pesquisa exploratória, descritiva e explicativa; quanto aos procedimentos, que aborda o estudo de caso, o levantamento, a pesquisa bibliográfica, documental, participante e experimental; e quanto à abordagem do problema, que aborda a pesquisa qualitativa e a quantitativa.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o processo de compras em um setor de suprimentos, de uma instituição pública municipal, do Estado de Minas Gerais, identificando e analisando os procedimentos que compreendem esta gestão. Quanto à abordagem do problema, esta pesquisa se torna qualitativa, pois não será traduzida em números e o pesquisador irá verificar de forma indutiva a relação da realidade com o objeto de estudo, chegando às interpretações (RAMOS et al. 2005).

Quanto aos objetivos, a pesquisa se caracteriza como descritiva. Descritiva, pois pretende demonstrar as características do processo licitatório de uma instituição pública municipal, no Estado de Minas Gerais. Na pesquisa descritiva o investigador deve obter uma série de informações sobre o que irá pesquisar, buscando descrever os fatos e fenômenos da realidade (TRIVIÑOS, 1987).

Quanto aos procedimentos, será bibliográfico, documental e um estudo de caso. A pesquisa bibliográfica “é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas e tornadas públicas em relação ao tema de estudo” (MARCONI; LAKATOS, 2005). Logo, será bibliográfico, pois para a fundamentação teórico-metodológica da pesquisa, realizaram-se estudos sobre os seguintes assuntos: compras, processo licitatório, modalidades de licitação, tipos de licitação, administração pública e princípios da licitação, baseada em pesquisa nos materiais de uso acessível ao público em geral, como livros, revistas especializadas, artigos e leis já publicadas, disponibilizadas na internet, bibliotecas, etc. Documental, pois utilizou documentos e dados internos do setor que dizem respeito sobre o objeto estudado. Conforme Yin (2015), um estudo de caso, pois se propõe a identificar um problema, analisar as evidências, desenvolver argumentos lógicos, avaliar e propor soluções.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A pesquisa foi realizada em uma instituição pública municipal, localizada em um município do Estado de Minas Gerais. O setor analisado é o de suprimentos, responsável pela compra e aquisição dos materiais e serviços necessários à manutenção e desenvolvimento das atividades realizadas, que por sua vez, utiliza-se dos recursos adquiridos para o atendimento da demanda da sociedade.

Desta forma, a gestão de suprimentos fornece insumos necessários, desempenhando papel central na busca de um serviço eficiente para a população. Este setor conta com três funcionários e suas atividades de trabalho são definidas e distribuídas previamente, embora todos tenham a capacidade de realizar cada tarefa, caso o outro não esteja presente.

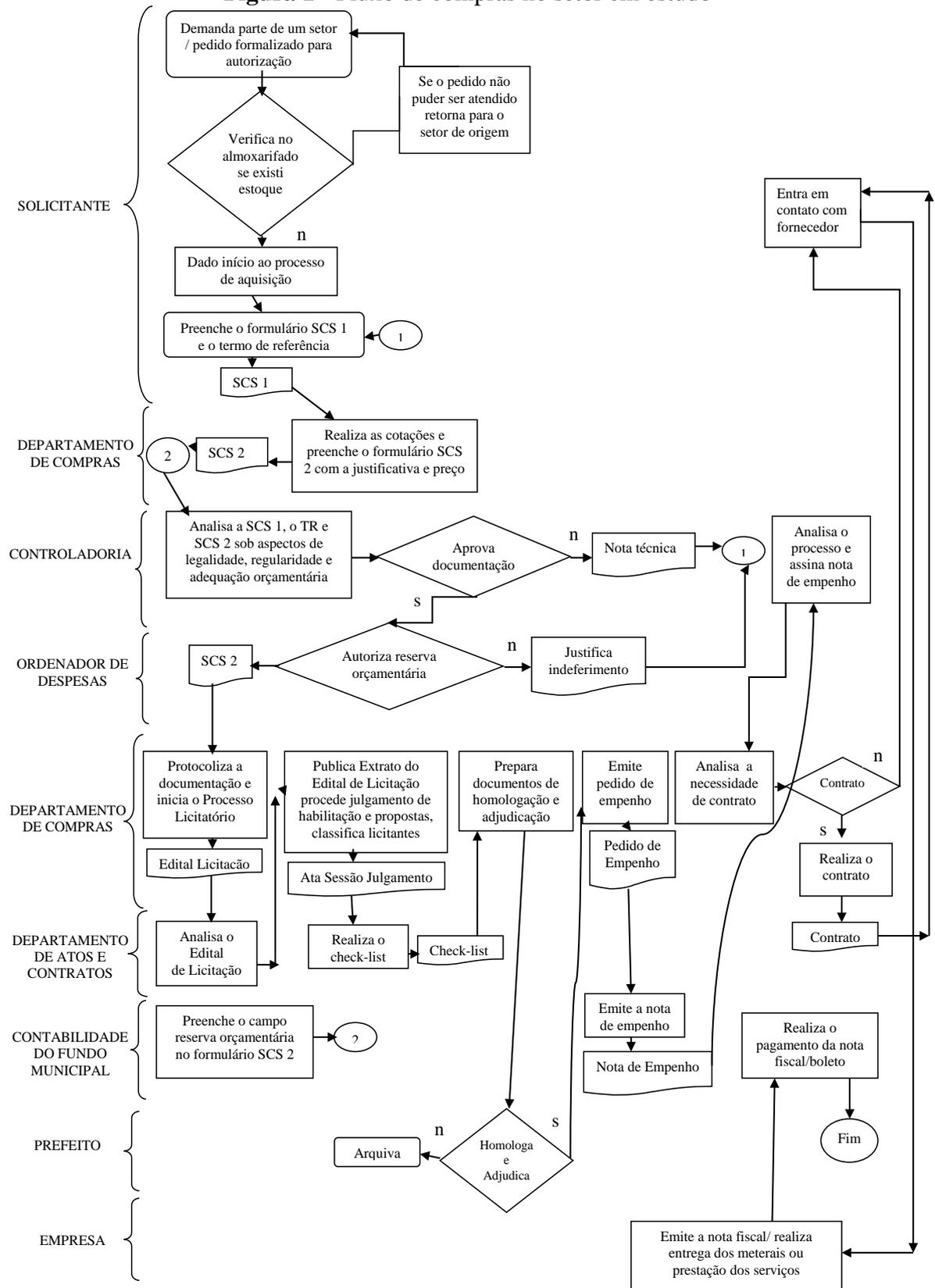
Neste setor são realizadas as cotações de materiais e serviços, através de e-mail e contato telefônico, elaboração de solicitações e termo de referência com os detalhamentos a serem considerados para a compra ou prestação de serviços. São realizados contratos e atas de prestação e aquisições de produtos e serviços, como compra de medicamentos, material médico, materiais de escritório, materiais de laboratório, materiais odontológicos, fraldas geriátricas, etc., e prestação de serviços como realização de exames, cirurgias, locação de imóveis, manutenção dos equipamentos, etc., assim são feitos os controles para acompanhar a vigência dos contratos e atas, e diante disso realizar as renovações caso necessário, e controlar o saldo para ser gasto. Também são feitos ofícios, memorandos, e arquivamento de documentação.

No processo formal administrativo de compras são vários os documentos e informações que são anexados constantemente, durante a vida útil do processo: solicitações, autorizações, pedidos, levantamentos, cotações, mapa de preços, despachos, documentos de habilitação, pedidos de empenho, notas de empenho e pagamentos. Todos estes, quando juntos, servem para compor todos os passos utilizados para efetuar os procedimentos administrativos necessários para realizar uma compra.

O processo de compras do município, está orientado pelo Decreto Nº. 3396, que dispõe sobre o processo de despesa, estabelecendo o fluxo de compras e contratação de serviço. Este decreto, envolve diversas etapas que vão desde a identificação da demanda até o momento em que a mesma é suprida.

O procedimento licitatório envolve diversos departamentos e tem os procedimentos internos e externos. Na FIG. 1, são demonstrados os fluxos de compras, a partir do Decreto Nº. 3396, a saber:

Figura 1 - Fluxo de compras no setor em estudo



Fonte: Adaptado do Decreto N°. 3396, que dispõe sobre processo de despesa estabelecendo o fluxo de compras e contratação de serviços no Município.

Para compra e aquisição de materiais e serviços, a demanda parte de um setor, por meio de um pedido formalizado, encaminhado à Secretária Municipal para análise, que é realizada com base nas cotas orçamentárias e a real necessidade da aquisição. Mas antes de tudo é verificado no almoxarifado se o estoque existe. Caso o pedido não possa ser atendido, o mesmo retorna para o setor de origem, para adequação e/ou posteriores negociações. Caso seja autorizado, e não tenha o material no estoque, é dado início ao processo de aquisição.

No setor de suprimentos é feito o preenchimento do formulário SCS 1 (solicitação de compras e serviços) constando os dados do solicitante, a especificação, quantidade e unidade do objeto ou serviço a ser adquirido e a justificativa da contratação. Juntamente, elabora-se o termo de referência, sendo que a mesma deve ser minuciosa e precisa na discriminação do objeto, inclusive quantidade, preço unitário, além de indicações de recursos orçamentários para o pagamento, vedando-se a determinação de marcas, modelos ou qualquer observação que venha a caracterizar preferências.

Realizam-se as cotações dos produtos ou serviços, sendo necessárias no mínimo três cotações, com fornecedores diferentes. O contato com os fornecedores é feito através de e-mail ou eventualmente por telefone. E faz-se o preenchimento da SCS 2 (solicitação de compras e serviços). A contabilidade do Fundo Municipal preenche na SCS o campo da reserva orçamentária, que é de fundamental importância para não correr o risco de realizar despesas não previstas no orçamento e sem saldo na dotação orçamentária.

Encaminha o processo para a Controladoria Geral, que avalia a legalidade e os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, analisando as solicitações, o termo de referência e demais documentações. No meio desse processo, caso haja alguma alteração a ser feita, é gerada uma nota técnica e o processo retorna à Secretaria para correção e adequação.

Se aprovada a documentação, o ordenador de despesa autoriza reserva orçamentária. Assim o processo retorna ao Departamento de Compras onde é protocolizado a documentação e dado início ao processo licitatório com elaboração do edital de licitação. O Departamento de Atos e Contratos analisa o edital de licitação. Se aprovado o processo retoma ao Departamento de Compras para publicação do extrato do edital de licitação, procedendo o julgamento de habilitação e das propostas e classificação dos licitantes. É feita a ata de sessão de julgamento. No Departamento de Atos e Contratos é realizado o check-list. Retorna ao compras para a preparação de documentos de homologação e adjudicação. O Prefeito homologa e adjudica. O Departamento de Compras emite o pedido de empenho. O Fundo Municipal emite a nota de empenho. A Controladoria analisa o processo e o controlador

assina a nota de empenho. O Departamento de Compras analisa a necessidade de contrato. Se for necessário o Departamento de Atos e Contratos realiza o contrato, caso não for preciso entra em contato direto com o fornecedor e encaminha para a empresa o empenho para que realize a entrega parcial ou total do objeto contratado, conforme estiver no processo. Assim a empresa emitirá uma nota fiscal e encaminhará para pagamento, finalizando o processo.

Os compradores públicos devem estar cientes de que, para realização das compras, torna-se necessário e imprescindível o fornecimento da especificação (que é fornecida pelo solicitante do pedido) completa do bem, além da definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, para garantir a perfeita aquisição dos materiais ou serviços necessários, além de permitir clareza e exatidão por parte de quem está cotando os preços, no caso, o fornecedor. Sabe-se também, que o processo licitatório é burocrático quanto à tramitação do processo e prazos legais estabelecidos.

Percebe-se que apesar das leis serem claras e fundamentadas, o processo licitatório no setor público é burocrático, o que dificulta a agilidade dos processos. Sendo assim sempre serão encontradas dificuldades para a realização do processo, como falta da pessoa responsável no momento da assinatura, falta de orçamento destinado a esta operação, elevada demanda relacionada à compra de materiais e itens, devido ao quadro reduzido de pessoal no setor. Outro problema que gera reclamações é a demora na finalização de um processo, tendo em vista que o mesmo é montado na secretaria e depois passa por outros setores para aprovação, gerando uma demora na finalização.

Muitas vezes há dificuldade em conseguir cotação para os produtos ou serviços, pois algumas empresas não trabalham com prefeituras, ou não tem o produto/serviço, não trabalham com nota de empenho, etc., e isso acaba gerando atrasos na finalização do processo. Outro problema que é enfrentado são os gestores de contratos, muitos desconhecem sua função e não acompanham de perto o processo.

A Prefeitura realiza seus pregões presenciais e faz-se necessário o deslocamento dos representantes até o município para a realização do pregão presencial, podendo gerar acordo entre licitantes para combinar preços ou como vão se comportar durante a realização do processo licitatório dando vantagem sobre os demais.

Diante das dificuldades encontradas, sugere-se um plano de ação para melhorias da gestão de suprimentos como forma de minimizar os gastos públicos na busca por uma gestão eficiente dos recursos públicos. Como medidas para melhorias no setor sugere-se a contratação de um sistema (banco) de preços para facilitar as cotações de preços de

produtos/serviços. Para a melhoria no fluxo do processo de compras, é importante refletir, repensar e mapear todas as etapas, buscando identificar e corrigir eventuais gargalos.

Deve-se também, elaborar um manual de compras para auxiliar o servidor público nas dúvidas e nos encaminhamentos; bem como criar um catálogo padronizado dos itens para facilitar nas cotações e identificação dos produtos e serviços. Desta forma, poderá ter uma padronização e qualidade dos produtos e serviços a serem adquiridos.

Para os gestores e servidores mais antigos, sugere-se o desenvolvimento de programas de capacitação e treinamento, para que eles possam entender, mais profundamente, o funcionamento do processo e desempenhar as suas funções com maior efetividade. Do ponto de vista da Prefeitura, sugere-se o investimento em tecnologias da informação (exemplo: pregões online), visando automatizar e agilizar os processos de compra. Acredita-se que estas medidas sejam importantes para aprimorar a eficiência e o trabalho realizado na organização.

Utilizando-se da revisão de literatura, sugere-se para o caso em estudo, conforme o que foi discutido em Costa (1994) e diante da Lei Complementar N.º 123, de 14 de dezembro de 2006, a elaboração de documentos com uma determinação de preço de mercado em um sistema de informação disponível para esta instituição. E ainda, pensar, de que forma, sendo este um município constituído por micro, pequenos e médios empresários, poderão ser melhor assistidos por esta lei complementar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão de compras no setor público é de extrema importância, tendo em vista que lida com recursos orçamentários para aquisições de produtos e serviços como forma de atender às demandas da sociedade. E um bom gerenciamento garante eficiência no uso do orçamento público e melhora o desempenho destas instituições.

A pesquisa teve como objetivo, analisar a gestão de compras de um setor de suprimentos, de uma instituição pública municipal, identificando e analisando os procedimentos que compreendem esta atividade.

Observa-se que o setor público poderia utilizar de forma mais eficiente a gestão de compras, pois teoricamente ela funciona, mais operacionalmente ela depende de outras variáveis que por fim acabam atrapalhando a funcionalidade dos processos.

Quanto à gestão de compras, o papel político, social e econômico das prefeituras e o reduzido número de estudos técnicos na academia sobre este segmento, nos conduz a uma discussão com pouca profundidade, mas sempre visando ao bem de toda a sociedade. Vivemos nos municípios e somos afetados ou beneficiados, diretamente ou indiretamente por decisões desta atividade nas prefeituras.

A Administração Pública é muito complexa, e ainda tem no Departamento de Compras, potenciais falhas, ocasionadas por ingerência ou improbidade administrativa. Por certo, diversos esforços têm sido executados para tornar processo transparente e eficiente, gerencial, via diferentes formas de certames, inclusive os pregões eletrônicos (MENEZES, 2004).

O objetivo desta pesquisa não foi apresentar a modalidade mais eficiente de compra, mas sim o processo que antecede a melhor proposta e que gere maior eficácia no procedimento de aquisição como um todo e não apenas a uma parte. Avançar com processos administrativos de ponta é assegurar melhor qualidade de vida à sociedade, transparência nas prestações de contas.

O setor público pode colaborar para uma melhor gestão, trata-se, assim, de conhecer melhor seus procedimentos de compras, que gere maior eficácia no processo de aquisição como um todo e não apenas a uma parte.

6 REFERÊNCIAS

ARNOLD, J. R. T. **Administração de Materiais**. São Paulo, Editora Atlas S. A., 1999.

BAILY, P. et al. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

BALLOU, R. H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos/ logística empresarial**. Tradução: Raul Rubenich. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

BATISTA, M. A. C; MALDONADO, J.M.S.V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **RAP** – Rio de Janeiro 42(4):681-99, jul/ago. 2008.

BEUREN, I. M. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BITTENCOURT, S. **Curso básico em licitação**. Rio de Janeiro: Revan, 1998. 197 p.

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

BRASIL. **Lei nº 8.666, 21 de junho de 1993**. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8666cons.htm, Acesso em 11 out. 17.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995. Disponível em:
www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm, acesso em 11 nov. 17

BRASIL. **Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm. Acesso em 04 nov. 17.

BRASIL, Lei **Complementar N.º 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm, Acesso em: 31 jan. 18.

CAMPOS, V. R.; CAZARIN, W. E. Gestão de compras na administração pública utilizando modelagem organizacional. **Simpósio de Engenharia de Produção**. XVI SIMPEP, 2009.

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

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FERREIRA, M. A. M. et al. O Pregão Eletrônico e Eficiência nos Gastos Públicos Municipais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 2, abr/jun, p. 74-81, 2014.

- GONÇALVES, P. S. **Administração de materiais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16ª ed. – São Paulo: Dialética, 2014.
- MARCONI, M.de A.; LAKATOS, E. M.. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 315 p.
- MARINELA, F. **Direito Administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.
- MEIRELES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. Ed. São Paulo, Malheiros, 2003.
- MENEZES, R. A. **Difíceis decisões: etnografia de um Centro de Tratamento Intensivo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.
- NIEBUHR, J. M. **Pregão Presencial e Eletrônico**. Zênite. Curitiba, 2004.
- OLIVEIRA, G. J. **Modelos Teóricos da Administração Pública** *In* Administração Pública. Campinas, SP: IESDE, 2010.
- PEREIRA, L. C. B. **A reforma do Estado dos anos 90 — governança: a reforma administrativa**. 1998. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=283>. Acesso em: 10 jan. 17.
- PISCITELLI, R. B. **Contabilidade Pública: uma Abordagem da Administração Financeira Pública**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- RAMOS, Paulo; RAMOS, Magda Maria; BUSNELLO, Saul José. **Manual prático de metodologia da pesquisa: artigo, resenha, projeto, TCC, monografia, dissertação e tese**, 2005. Blumenau, SC: Acadêmica Publicações, 2003. 84 p.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1989.
- ROCHA, S. A. S. **Administração de materiais e logística**. Apostila do Curso de Administração da Universidade Federal de Ouro Preto, 2016. 86 p.
- SANTOS JÚNIOR, J. D. et al. Gestão de Compras em Órgãos Públicos: o uso do Pregão Eletrônico no Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe. In: XXXVII EnANPAD, 2013, Rio de Janeiro. **Anais do EnAnpad** - Encontro da Associação Nacional dos Programas em Administração, 2013. p. 1-16.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO. Sistema de Bibliotecas e Informação. **Guia para normalização bibliográfica de trabalhos acadêmicos**. Ouro Preto, 2017. Disponível em: <<http://www.repositorio.sisbin.ufop.br/>>. Acesso em 09 dez. 2017.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.