



RODRIGO MELO REGGIANI ALVES ABREU

**PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE
CASO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE UM MUNICÍPIO
DE MÉDIO PORTE DA REGIÃO SUL DE MINAS GERAIS**

**LAVRAS - MG
2017**

RODRIGO MELO REGGIANI ALVES ABREU

**PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO DA SECRETARIA
DE EDUCAÇÃO DE UM MUNICÍPIO DE MÉDIO PORTE DA REGIÃO SUL DE
MINAS GERAIS**

Monografia apresentada à Universidade de
Lavras, como parte das exigências pelo Curso
de Administração Pública para a obtenção do
título de Bacharel.

Prof^ª. Dr^ª. Daniela Meirelles Andrade
Orientadora

**LAVRAS – MG
2017**

RODRIGO MELO REGGIANI ALVES ABREU

**PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO DA SECRETARIA
DE EDUCAÇÃO DE UM MUNICÍPIO DE MÉDIO PORTE DA REGIÃO SUL DE
MINAS GERAIS**

Monografia apresentada à Universidade de
Lavras, como parte das exigências pelo Curso
de Administração Pública para a obtenção do
título de Bacharel.

APROVADA em: 31 / 07 / 2016.

Prof^a. Dr^a. Daniela Meirelles Andrade - UFLA

Prof^a. Me. Andressa Aparecida Santana Furtini - UFLA

Prof. Dr. Renato Silvério Campos - UFLA

Prof^a. Dr^a. Daniela Meirelles Andrade
Orientadora

**LAVRAS – MG
2017**

RESUMO

Com a atual responsabilidade do Estado de prestar contas a uma sociedade cada vez mais exigente de uma gestão pública eficiente e eficaz, com transparência e equidade dos gastos públicos, faz necessário que a administração pública planeje, desenvolva e execute suas atividades, avaliando-as e melhorando continuamente, de modo a atender os anseios sociais. Assim, com a modernização das compras públicas, tanto em seu arcabouço jurídico como nas demandas do mercado fornecedor e da sociedade, deve-se aperfeiçoar sua gestão, de modo a obter qualidade nos gastos públicos. Dado contexto de ampliação do quantitativo das aquisições públicas, a gestão do macroprocesso de compras assume importante papel na qualidade dos gastos públicos e na efetivação das políticas públicas, que por ser extenso e compreender diversos atores, carece de uma gestão estratégica, que sincronize as atividades envolvidas, aperfeiçoando-as, com o objetivo único da excelência das aquisições públicas. Que através da transparência, possa combater à morosidade e desperdícios durante as aquisições públicas, estas que geram insatisfação aos requisitantes e à sociedade, por não efetivar os objetivos organizacionais na produção do bem comum. Assim, em busca do objetivo geral de evidenciar o processo de compras públicas da secretaria municipal de educação, foram traçados como objetivos específicos, identificar os atores envolvidos no processo, suas atividades e procedimentos operacionais, assim como mapear seus processos e levantar as boas práticas e os gargalos existentes. Então, sob a perspectiva da gestão por processos, a pesquisa se inicia pela identificação das demandas por materiais escolares (entradas) e termina pela entrega dos materiais adquiridos (saída). Portanto, foram entrevistados os principais atores participantes do processo, através de entrevistas semi estruturadas com perguntas abertas e observação não participante das atividades desenvolvidas pelos mesmos, sendo realizada a análise qualitativa dos dados coletados. Assim, os resultados são estruturados pela transcrição das atividades e procedimentos realizados pelos atores do processo, que interligados entre si, formam o fluxo processual. Posterior, foi mapeado por fluxograma o macroprocesso de compras públicas da secretaria municipal de educação, e evidenciados os procedimentos operacionais positivos e negativos realizados pelos atores. Por fim, o trabalho conclui com sugestões referentes aos resultados encontrados, oferecendo um redesenho do processo e alternativas para os gargalos encontrados, assim como propostas de trabalhos futuros que proporcionem a aplicação de melhorias contínuas à gestão do processo de compras públicas da Secretaria Municipal de Educação, em busca de sua excelência.

Palavras chaves: Macroprocesso de Compras Públicas, Gestão por Processos, Mapeamento do Processo de Compras Públicas, Gestão de Materiais, Administração Pública Municipal.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Critérios diferenciadores quanto a classificação de bens permanente e de consumo	19
Quadro 2 - Métodos de classificação dos materiais	20
Quadro 3 - Objetivos gerais da atividade de compras	23
Figura 1 - Gestão de diferentes partes da cadeia de suprimentos	24
Figura 2 - Hierarquia dos processos	26
Quadro 4 - Definição dos processos por hierarquia	27
Diagrama 1 - Processo interno da atividade de compras	28
Diagrama 2 - Macroprocesso de compras	29
Quadro 5 - Algumas das ferramentas para melhoria da qualidade	33
Figura 3 - Ciclo de gestão pelo método P.D.C.A.	37
Quadro 6 – Estruturação das entrevistas.....	45
Diagrama 3 - Fluxograma do macroprocesso de compras da secretaria municipal de educação de um município de médio porte do Sul de Minas Gerais.....	59
Quadro 6 - Levantamento dos procedimentos positivos e negativos ao processo geral das compras públicas municipais	64

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	07
2	REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1	Um breve histórico da Administração Pública Brasileira.....	11
2.2	Gestão de materiais no setor público	16
2.3	Gestão de compras públicas	21
2.4	Gestão do processo de compras públicas	25
2.4.1	Melhorias aplicadas ao processo de compras públicas	32
2.5	Legislações norteadoras das compras públicas	38
3	METODOLOGIA	44
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	47
4.1	Processo de compras públicas da Secretaria Municipal de Educação (S.M.E.)	48
4.1.1	Secretaria de Educação do Município (S.M.E.).....	50
4.1.2	Instituições demandantes	51
4.1.3	Setor de compras da Educação.....	53
4.1.4	Departamento de compras (Gerência de Suprimentos).....	56
4.1.5	Gerência de licitações	57
4.1.6	Gerência de contratos e convênios	57
4.1.7	Gestora de contratos da Educação	58
4.2	Mapeamento dos processos de compras	59
4.3	Aspectos negativos e positivos do processo de compras da Secretaria Municipal de Educação (S.M.E.)	64
4.3.1	S.M.E. (planejamento de compras)	65
4.3.2	Instituições demandantes	66
4.3.3	Setor de compras da S.M.E.....	67
4.3.4	Gerência de Suprimentos/Departamento de Compras	68
4.3.5	Gerência de licitações	69
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
	REFERÊNCIAS	74
	ANEXOS	78

1 INTRODUÇÃO

O objetivo da gestão pública é administrar com eficiência os recursos e fornecer serviços e utilidades públicas efetivas às demandas da sociedade a qual abrange. Principalmente em momentos de contingenciamento de gastos, a administração pública brasileira vive um dilema, entre a pressão social e o surgimento de inovações legais diante dos entraves arraigados em sua estrutura organizacional. Daí, a importância de implementar melhorias de qualidade a seus processos, no qual sempre esteve em evidência as aquisições públicas. Segundo Santana (2015), a função de compras tem grande importância para as atividades governamentais, no qual “todo o aparato governamental se justifica para a prestação de serviços e fornecimento de utilidades públicas para a comunidade. E a concretização desse mister se dá no geral pela via dos suprimentos públicos” (SANTANA, 2015, p. 20).

No caso, as atividades de compras públicas são os principais parâmetros para o resultado da gestão da cadeia de suprimentos, esta que tem seu macroprocesso dado por múltiplos subprocessos ou atividades operacionalizadas, as quais carecem de uma gestão estratégica para o sucesso das aquisições governamentais. A partir de um dever do poder público de desenvolver técnicas e aprimorar sua gestão para aumento da eficiência e eficácia de seus gastos (KENAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010).

Apesar da evolução dos paradigmas da administração pública brasileira ser de longa data, foi a partir da década de 90 que tiveram os avanços mais expressivos no âmbito municipal, quanto à profissionalização do serviço público, padronização de suas atividades baseadas em estruturas e regras, institucionalização do planejamento, direção e controle, o enfoque nos resultados, inspirado na administração privada, e a democratização do Estado, garantindo assim, relevante aumento na eficiência do serviço público municipal. Mas ainda hoje são difusas as características paradigmáticas na administração pública brasileira, o que torna necessário reafirmar os objetivos da Reforma Gerencial, dado momento democrático descentralizador do Estado, de fazer com que a administração pública seja eficiente, eficaz e efetiva, ofertando um serviço público de melhor qualidade, em que o critério de êxito seja o melhor atendimento ao cidadão-cliente, a um custo menor (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Para que o processo das compras públicas efetive seu objetivo organizacional de excelência nas aquisições, deveram ser gerenciados seus subprocessos. Gestão referente a

todas as ações que integram a transformação das demandas de abastecimento em entrega de suprimentos (KENAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010).

Assim, identificando os departamentos organizacionais que compõe o processo de compras públicas municipais, o fluxo dos subprocessos, contendo as atividades gestoras e operações internas de cada departamento integrante do macroprocesso das compras públicas, referente às demandas da secretaria municipal de educação. Por ser este um processo amplo, são envolvidos diversos departamentos durante o processo, que por lidar com o fluxo de materiais e informações, é necessário que métodos e ferramentas da administração de materiais sejam evidenciados, a fim de se ter eficiência e eficácia durante a gestão dos materiais objetos das compras, a qual engloba funções como planejamento e controle de produção, gestão de estoques, armazenagem, compras e distribuição física (SLACK, 1999).

Gestão de materiais, a qual aborda os métodos procedimentais, como classificação dos materiais, padronização das operações, passando pela gestão do processo organizacional, o qual deve ter um fluxo bem delimitado dos diversos atores que o integra, sendo desenvolvido a sincronia entre as tarefas e a interação entre os gestores responsáveis, principalmente com o auxílio de um mapeamento do processo. A fim de possibilitar a otimização dos resultados do processo, a partir do planejamento e controle, desde a identificação até a aplicação de inovações. Transformando os recursos públicos, através da excelência da gestão administrativa, em melhorias aplicadas à sociedade (LIMA, 2007).

Como principal ator do macroprocesso das compras, o setor de compras públicas tem como obrigação operacionalizar as contratações públicas via processo licitatório. De acordo com o instrumento legal que disciplina suas aquisições, Lei de Licitações nº 8.666/93, atualizada pela Lei nº 9.648/98, que regulamenta o Art. 37, § XXI da Constituição Federal, são estabelecidos os princípios máximos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, igualdade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, e do julgamento objetivo. Instituído modelos contratuais e licitatórios de forma a garantir o a primazia do interesse da administração pública, objetivando a qualidade de seus gastos (SANTOS, 2006).

À esta obrigatoriedade procedimental da função de compras do setor público, é primordial que seja planejada as compras, assim como todas as atividades envolvidas em seu processo, de modo a garantir a eficiência eficácia e efetividade das aquisições públicas, na busca dos objetivos governamentais. Se fazendo necessária a gestão desta atividade macro, que tem por primazia manter o fluxo contínuo de suprimentos, coordenando e gerindo com investimentos o fluxo, a fim de garantir seu bom funcionamento, comprar com preço justo,

estipular prazo, quantidade, qualidade e local de entrega, com um contrato licitatório que busque a melhor forma de pagamento segundo as necessidades organizacionais (SANTOS, 2006).

Para isto é fundamental que sejam formalizadas práticas operacionais, identificadas por um mapeamento do processo, de favoreçam a gestão da cadeia de suprimentos. Fazendo que haja uma ligação entre o planejamento operacional das compras e o planejamento estratégico governamental, exercitando melhorias contínuas ao processo, no atendimento ao bom funcionamento dos órgãos públicos, conseqüentemente à boa prestação dos serviços e satisfação do usuário-cidadão. Sendo propiciado o melhor resultado quando utilizado ferramentas de melhorias e redesenho dos processos, possíveis quando o processo é bem delineado e existem formas de medi-lo (KENAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010).

Como o autor Santana (2015) relata, há um massivo gasto governamental dado pelas aquisições, e salienta a importância da administração pública melhorar seu gerenciamento, que envolve estratégias que antecedem o processo de compras e inovações procedimentais e operacionais que possibilitem melhorias no setor de suprimentos governamentais, respeitando os marcos legais. Gerando eficiência das atividades e bons resultados para os fins da Administração Pública (SANTANA, 2015).

Neste contexto o trabalho busca evidenciar o macroprocesso das compras públicas municipais, proporcionando através de uma gestão por processos e da aplicação de ferramentas da administração de materiais que possibilitem a padronização, formalização e sistematização, de forma a corrigir os gargalos que geram desperdício de recursos e ingerência causadora da morosidade, de forma a otimizar o valor público gerado pelas aquisições de materiais.

O objeto de estudo foi uma secretaria municipal de educação, situada em um município de médio porte, localizado no Sul de Minas Gerais. A fim de atender o objetivo geral de descrever o processo de compras da secretaria referente às aquisições de merenda escolar, material permanente e de consumo de escritório e de limpeza escolar, foram traçados os objetivos específicos, de identificação dos atores responsáveis por cada etapa, sendo identificados os procedimentos realizados e o fluxo das atividades envolvidas no macroprocesso das compras públicas. Assim, o estudo busca realizar o mapeamento do macroprocesso das compras públicas e levantar pontos positivos e negativos da administração operacional de cada ator identificado no processo. Possibilitando sugerir alternativas de melhorias aos mesmos.

Para este estudo foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre administração pública, gestão de materiais, compras públicas e gestão de processos. A metodologia utilizada foi a de estudo de caso, sendo realizada entrevista semi estruturada por meio de perguntas abertas com os principais agentes públicos da prefeitura municipal, executores das atividades envolvidas no macroprocesso da compras públicas municipais da Educação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Um breve histórico da Administração Pública Brasileira

O Estado ou Governo é uma organização de direito público que tem como objetivo buscar o bem comum da sociedade o qual o mesmo abrange. Em suas três vertentes, a do bem-estar, da segurança e da justiça, diretamente ligadas, e em horas difusas, através dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, existe uma “máquina” que transforma os insumos em produtos e serviços, além de representar a estrutura organizacional, esta denominada administração pública (MATIAS-PEREIRA, 2012).

O Estado, ao definir seus planos de governo, necessita da administração pública para que os mesmos possam ser concretizados. Assim, a administração pública é o instrumento do Estado para que sua vontade seja efetivada. O governo – que pode ser entendido como o Estado em ação – se apresenta como um elenco de objetivos, metas, ações e medidas delineadas pelo Estado para serem realizadas em certo período e em locais e áreas específicas (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 20).

Assim, a administração pública é formada por um conjunto de órgãos formais, com servidores e atividades, instituídos com o objetivo de efetivar as vontades do governo. É o aparelho estatal organizado de forma a executar um trabalho contínuo, sistemático, legal e técnico, orientado a realizar serviços que buscam atender às necessidades coletivas. Seja na administração pública direta, atribuído a ela as funções primordiais exercidas pelo Estado, ou a indireta, a qual é criada na medida em que são ampliadas a atuação do Estado, esta repassada a outras formas de pessoa jurídica, como autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Segundo Meirelles (2016) apud Matias-Pereira (2012), a administração pública é a gestão dos interesses coletivos, seja em qualquer âmbito federal, com o intuito do bem-estar social, de forma que a se tornar ilícito e imoral o ato administrativo que ir contra tal interesse.

Assim, à administração pública são estabelecidas normas, por instrumentos legais do Estado, como princípios e regras, as quais orientam todas as atividades executadas e coordenadas de um governo em exercício, baseados no art. 37 da Constituição Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

Porém, ao longo da história do Estado Brasileiro, a legislação desta atividade administrativa esteve norteadas sobre diferentes perspectivas, ou paradigmas, dentre os quais

estão: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Mesmo sendo morosas as transições paradigmáticas da administração pública, estas se difundiram e ainda são presentes na administração pública brasileira, com características marcantes ainda existentes em seu labor, principalmente no âmbito municipal (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Para entender um pouco melhor suas características, principalmente quanto aos gargalos, o capítulo mostra a cronologia evolutiva da “máquina” estatal. Assim, a primeira ruptura paradigmática ocorreu na queda do modelo de gestão patrimonialista, justamente por suas práticas públicas de nepotismo, corrupção, personalismo e clientelismo, característicos de governos absolutistas, “no qual o patrimônio público e privado eram confundidos” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5).

Como demonstrado por Cardozo Júnior (2011), o período brasileiro de aproximação da primeira reforma gestora da administração pública do país:

(...) o Estado brasileiro que se vai constituindo, sobretudo a partir da década de 1930, está fortemente orientado pela missão de transformar as estruturas econômicas e sociais da Nação no sentido do desenvolvimento, sendo a industrialização a maneira historicamente preponderante de se fazer isso (...) Isso, por sua vez, apenas se faz possível em contextos tais que os Estados nacionais consigam dar materialidade e sentido político à ideologia do industrialismo, como forma de organização social para a superação do atraso, sendo, portanto, inescapável a montagem de estruturas ou sistemas de planejamento governamental por meio dos quais a missão desenvolvimentista se possa realizar naquele espaço-tempo nacional (CARDOZO JÚNIOR, 2011, p. 14).

Implementado pelo Governo Vargas em 1936, a administração pública burocrática clássica vem com características fortes da administração privada, em um momento industrial, entendido por Bresser-Pereira (1996) como a alternativa disponível para substituir o modelo de administração pública característico de um Estado Absolutista, a qual estava ultrapassada frente ao novo modelo administrativo, já aplicado em Estados europeus. Junto a ele houve a criação do DASP, Departamento Administrativo do Serviço Público, com características de afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos, a fim de garantir uma legalidade rígida da burocracia clássica, suas principais características, de concentração legal, incrementando à administração pública processo burocráticos que ditassem sua operação por preceitos legais e sistematicamente centralizados e rígidos, mas que posteriormente seriam carros chefe da ruptura do modelo (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6).

Devido a sua característica centralizadora, o modelo burocrático se mostrava como principal gargalo às ações estatais, e já adquiria força movimentos contrários a ele. Segundo Bresser-Pereira (1996): “(a burocracia) é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6).

Assim o movimento de reforma da administração pública se fundamenta em 1967 com o Decreto-Lei 200, criando uma proposta de descentralização e autonomia da administração pública indireta. Segundo Bresser-Pereira (1996), este período pode ser visto como início do Gerencialismo, modelo idealizado por Hélio Beltrão, o qual participaria da reforma administrativa de 1967 e seria Ministro da Desburocratização de 1979 a 1983. O modelo traria como proposta política a perspectiva do “cidadão usuário”, característica da administração pública gerencial de Bresser-Pereira. Ou seja, uma administração pública que desenvolvesse instrumentos administrativos que atendessem a uma sociedade participativa e exigente de serviços públicos de qualidade (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Assim, aos poucos foram tendo resultados parciais de uma ruptura paradigmática, sobretudo quanto à característica centralizadora, que levaria a uma mudança na formulação do planejamento. Esta destacada por Freitas (1980), na década de 80, foi representada pelo Ciclo Operacional de Planejamento Governamental Tradicional, um avanço a época que permeia, a priori, pelo aporte de recursos (tributos), passando pela execução (compras), seguindo pelo acompanhamento orçamentário, e por fim, na fabricação do orçamento (FREITAS, 1980).

Resultante de um movimento democrático, a Constituição Federativa do Brasil de 1988, objetivou mudanças muito válidas para a consecução da cidadania democrática e na funcionalidade da administração pública, principalmente frente à sociedade, como bem relata Cardozo Júnior (2011). Estabelecido do art. 37 até o 41, considerações a cerca da administração pública, de forma a obedecer o princípio da supremacia constitucional, é regra máxima para a administração pública direta e indireta, de qualquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios obedecerem os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Segundo Bresser-Pereira (1996), já era se esperado a institucionalização da descentralização e flexibilização organizacional da administração pública, a qual foi ignorada por seus construtores, renovando ideais da burocracia clássica. O que gerou desprestígio da administração pública brasileira, resultante não dos administradores públicos, que segundo o autor eram majoritariamente competentes, honestos e dotados de espírito público, mas por conta da centralização e rigidez administrativa, tomada por privilégios corporativistas,

patrimonialistas e clientelistas, os quais retomam à administração patrimonialista dos antigos Estados Absolutistas (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Com o objetivo de controle das contas públicas e elevação das ações estatais, de forma a introduzir métodos de gestão do setor privado, focalizando o a eficiência econômica, apenas em 1995 foi institucionalizada a reforma gerencial da administração pública, inicialmente aplicada ao âmbito da administração pública federal, com métodos alternativos frente à crise da burocracia, esta seguida por inúmeras ingerências, descritas por Matias-Pereira:

(...) deficiência na estratégia; fragilidade na estrutura (lenta, excessiva em alguns setores, escassa em outros); disfunções no processo (regras altamente padronizadas); despreparo dos servidores; problema cultural (permeável a práticas patrimonialistas); e inexistência de um modelo de burocracia pública consolidada (2012, p. 28).

Esta reforma do Estado, de 1995 no Governo FHC, teve como objetivo geral de transitar de uma administração burocrática para gerencial, aproveitando conquistas e aspectos positivos e eliminando os gargalos, os quais se mostram como gargalos operacionais. Seus objetivos específicos eram: “a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios,[...] a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 17).

O novo paradigma proposto à administração pública era voltado à satisfação do cidadão, importando as inovações e contemplando métodos da administração privada. Assim, Longo (2003) apud Matias-Pereira (2012) define que a gestão operacional, vivida em tal modelo baseia-se em mobilizar os meios e recursos sob sua autoridade formal de modo a alcançar os objetivos definidos com eficiência e eficácia, assumindo responsabilidade pelos resultados (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Apesar de seu notório avanço para a administração pública brasileira, o modelo implementado por Bresser-Pereira também tem críticas, as quais são descritas por Cardozo (2011):

(...) a reforma gerencial brasileira não foi completa e gerou mais fragmentação dos aparelhos do Estado; não democratizou o funcionamento dos aparelhos do Estado, realizando uma prática manipuladora à gestão participativa; os controles sociais da gestão, por sua precariedade e limitação, só existiam na teoria; e por fim, a orientação para o cidadão-cliente não efetivou a “desprivatização” do Estado e seu clientelismo com o mercado (CARDOZO JÚNIOR, 2011, p. 123).

Muito se deve aos modelos paradigmáticos difusos e ainda presentes na administração pública brasileira, que de forma cultural se mantém enraizados, sendo responsáveis pela ingerência no setor público e insatisfação social. Assim, partindo de outra perspectiva, a

administração pública societal, descrita por Paula (2005), surge focada sob a dimensão sociopolítica, com o objetivo de romper a política da administração. Modelo que tenta fugir da gestão estratégica e busca uma gestão participativa e dialógica, voltada a um processo democrático deliberativo.

(...) A elaboração de uma nova proposta para a organização administrativa do aparelho de Estado; a necessidade de sistematizar as experiências alternativas de gestão que contemplem os aspectos técnicos e políticos; a busca de um equilíbrio entre as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica (PAULA, 2005, p. 178).

Segundo Matias-Pereira (2012), a modernização da administração pública requer mudanças estruturais, de regras e processos, de forma a criar um novo modelo de gestão que agregue valores em aos serviços públicos, em busca de sua qualidade. De forma a criar uma cultura empreendedora, a qual permite alcançar eficiência, eficácia e efetividade, assim como simplificação de processos e procedimentos.

A crescente complexidade das necessidades, a escassez de recursos e as novas aspirações das populações têm exigido, cada vez mais, a introdução de critérios científicos no processo de tomada de decisões governamentais. A necessidade de atuar racionalmente nos assuntos governamentais, de decidir com plena consciência sobre as alternativas e resultados, bem como de levar adiante as mudanças estruturais necessárias, traduzem um espírito que impulsiona a imaginação do futuro e da concretização de aspirações e interesses (SANTOS, 2006, p. 23).

As ações públicas passam a ser monitoradas pelo cidadão-usuário, detentor de um conhecimento notável de seus direitos, e requisitante dos mesmos, não só da efetivação das políticas públicas, mas da eficiência e eficácia da gestão administrativa, de forma a ampliar os benefícios frente aos recursos existentes, exigindo qualidade dos gastos. O que exige da administração pública gerir suas funções com o máximo de qualidade, isoladas ou em conjunto, através das diferentes especialidades que garantem os objetivos institucionais (SANTOS, 2006).

As decisões governamentais não podem ser regidas pelo imprevisto (...) é papel do Estado definir rumos sustentáveis, a médio e longo prazo, para atender às necessidades coletivas, buscando caminhos e oportunidades, aglutinando e coordenando atores (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 30).

À administração pública fica a responsabilidade de obedecer com primazia os princípios trazidos pela Constituição Federal de 1988, desta forma devendo sistematizar os processos organizacionais, de forma racional planejar, desenvolver e executar as atividades,

assim como avaliar as mesmas de modo a agregar valor ao desempenho organizacional. Em busca da eficiência, eficácia dos gastos públicos, e da efetividade das ações públicas demandadas pela sociedade, torna necessário aos gestores estudar e aplicar métodos racionais em sua relação com os recursos materiais, da entrada dos insumos à entrega dos produtos ou serviços (SANTOS, 2006).

De forma a entender os conceitos e aplicabilidades administrativas que interferem a toda organização, e principalmente à gestão das compras públicas, segue o próximo capítulo com os métodos e procedimentos da gestão de materiais.

2.2 Gestão de materiais no setor público

Como grande área da administração pública, a administração de materiais é responsável por determinar quais, como, quando e em qual quantidade a organização deverá programar, estocar ou armazenar, transportar, comprar, conservar, controlar, movimentar, etc, os materiais necessários para suas operações internas e/ou realização de suas atividades fins. Ou seja, gestão que envolve a totalidade do fluxo de materiais, com o objetivo do contínuo abastecimento de materiais necessários à execução dos serviços públicos organizacionais (SANTOS, 2006).

Uma organização pública é um sistema aberto em constante intercâmbio com o ambiente externo e, ao mesmo tempo, é constituída internamente de outros subsistemas, vem como de informações que fluem dentro e fora desses sistemas e subsistemas, as quais vão acionar os fluxos de materiais necessários para a consecução dos respectivos objetivos programados (SANTOS, 2006, p. 135).

Os recursos públicos materiais têm distinção dos serviços quanto a inúmeras características, os quais devem ser administrados por diferentes procedimentos. Slack (1999) os diferencia quanto às características da tangibilidade, estocabilidade, transportabilidade, simultaneidade. Sendo tangíveis, em sua maioria, os bens por se tratar de coisas palpáveis, são assim objetos, e intangíveis os serviços, por serem prestados e ilusoriamente consumidos instantaneamente. Daí percebe-se as demais características. A estocabilidade de bens, o poder de armazená-los, não sendo possibilitado aos serviços. A transportabilidade quanto à habilidade de transportar, e a simultaneidade da produção, sendo possibilitada aos bens, posteriormente providos, e não possibilitada aos serviços que são produzidos em mesmo momento do recebimento do consumidor.

O Decreto nº 99.658/1990 que trata, no âmbito da administração pública federal, do reaproveitamento, movimentação, alienação e outras formas de desfazimento de material, tem em seu art. 3º a definição do que seriam recursos materiais em órgãos públicos: “designação genérica de equipamentos, componentes, sobressalentes, acessórios, veículos em geral, matérias-primas e outros itens empregados ou passíveis de emprego nas atividades dos órgãos e entidades públicas federais, independente de qualquer fator (BRASIL, 1990).

Assim, a administração de materiais ou gestão de materiais, como os demais desmembramentos administrativos de uma organização, detém funções ou departamentalizações que vão além da perspectiva operacional. Portanto, Rosa (2011) define, de maneira ampla, esta atividade organizacional, a qual segundo ele tem como função: planejar, executar e controlar os materiais utilizados pela organização, o que envolve o processo de aquisição, do diagnóstico das demandas, controle de estoque, armazenagem, processo de compras, escolha dos fornecedores e entrega.

A Administração de Materiais é, portanto, um conjunto de atividades que tem por finalidade o abastecimento de materiais para a organização no tempo certo, na quantidade certa, na qualidade solicitada, sendo tudo isso conseguido ao menor custo possível (ROSA, 2011, p. 36).

Deste conjunto de atividades envolvidas na gestão de materiais, Fenili (2015) apud Gonçalves (2007) traz uma separação em três grandes nichos da gestão de materiais, os quais são: gestão de centros de distribuição (como controlar fisicamente os materiais na organização); gestão de estoques (o que, quanto e quando comprar); e gestão de compras (de quem e com quais condições comprar). Daí, Felini (2015) constrói de forma atualizada, nítida à imagem das organizações, quatro nichos mais relevantes à gestão de materiais, os quais são: Gestão de centros de distribuição; gestão de estoques; gestão de compras e gestão de recursos patrimoniais.

Destes nichos trazidos por Fenili (2015, p. 18), o mesmo destaca suas principais atividades, sendo: a gestão de centros de distribuição, muito se assemelha as funções do almoxarifado, segundo o autor envolve o recebimento, armazenagem, distribuição, movimentação de materiais etc. O segundo nicho, gestão de estoques, envolve a análise dos custos de estoque, previsão de consumo, operacionalização dos sistemas de reposição de estoque, inventários dos estoques, apuração de indicadores (giro e cobertura de estoques, entre outros) etc., esta sendo função dos órgãos ou departamentos internos à organização, demandantes dos recursos materiais. O terceiro nicho, gestão de compras, tem como atividade identificar os fornecedores, pesquisar os preços de mercado, negociar com o mercado, licitar,

comprar (casos de dispensa e inexigibilidade de licitação), acompanhar os pedidos etc. O quarto, gestão de recursos patrimoniais, faz o tombamento, desfazimento (alienação), guarda e conservação, inventário de bens patrimoniais, cálculo de depreciação etc.

A todas estas funções da gestão de materiais descritas acima, devem-se aplicar racionalmente práticas administrativas que assegurem a boa utilização dos recursos materiais públicos disponíveis, de forma eficiente, eficaz e efetiva. Assim, Fenili (2015) diferencia os recursos físicos ou materiais em sentido amplo (material de consumo e permanente), por sua aplicabilidade e características tangíveis, assim sendo material de consumo ou material permanente. O primeiro detendo natureza não permanente, e o segundo, também denominado recurso patrimonial, de natureza permanente, diferenciado pelo autor em três tipos: imóveis, como prédios e terrenos; instalações, como central de iluminação; e materiais permanentes, como máquinas, móveis, eletrônicos etc. (FENILI, 2015).

A excelência da gestão pública é marcada por sua racionalização, além de ser pautada pela legalidade, assim são estipuladas suas regras. No âmbito da administração pública federal, a distinção entre material de consumo e permanente segue uma classificação contábil, referente à natureza da despesa, de modo que sua classificação nos é apresentada da seguinte forma, segundo o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), por:

Material de consumo: É aquele que, em razão de seu uso corrente, perde normalmente sua identidade física e ou tem sua utilização limitada a dois anos. Material permanente: É aquele que, em razão do seu uso corrente, não perde sua identidade física, mesmo quando incorporado a outro bem, e ou apresenta uma durabilidade superior a dois anos (FENILI, 2015, p. 35).

A Portaria nº 448 de 2002, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, através do art. 3º, traz cinco aspectos excludentes, tomados em conjunto, para diferenciar a classificação de um bem permanente e um bem de consumo. Representado pelo Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Critérios diferenciadores quanto à classificação de bens permanente e de consumo.

PARÂMETROS	MATERIAL DE CONSUMO	MATERIAL PERMANENTE
Durabilidade	Perde ou tem reduzido suas condições de funcionamento no prazo máximo de dois anos de uso normal.	Não perde ou tem reduzido suas condições de funcionamento no prazo mínimo de dois anos de uso normal.
Fragilidade	Estrutura sujeita a modificação por ser quebradiço ou deformável, caracterizando-se pela irrecurabilidade e/ou perda de sua identidade.	Sua estrutura não se modifica ou se deforma, mantendo sua identidade.
Perecibilidade	Sujeito a modificações (químicas ou físicas) ou que se deteriora ou perde sua característica normal de uso.	Não está sujeito a modificações (químicas ou físicas) nem se deteriora ou perde sua característica normal de uso.
Incorporabilidade	Quando destinado à incorporação a outro bem, não podendo ser retirado sem prejuízo das características do principal.	Mesmo quando destinado à incorporação, pode ser retirado sem prejuízo de suas características principais.
Transformabilidade	Quando adquirido para fim de transformação.	Sua aquisição não tem fim de transformação.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Métodos de classificação de materiais que tratam da abrangência e praticidade gestora são abordados por Fenili (2015, p. 26), conforme o Quadro 2:

Quadro 2 - Métodos de classificação dos materiais.

Catologação	Arrolamento de todos os itens de material existentes em estoque, permitindo uma idéia geral do conjunto.
Simplificação	Redução da diversidade de itens de material em estoque que se destinam a um mesmo fim. Caso existam dois itens de material que são empregados para a mesma finalidade, com o mesmo resultado – indiferentemente, opta-se pela inclusão de apenas um deles no catálogo de materiais. A simplificação é uma etapa que antecede a padronização.
Identificação (Especificação)	Descrição minuciosa do material, possibilitando sua individualização em uma linguagem familiar ao mercado.
Normalização	Estabelecimento de normas técnicas para os itens de material em si, ou para seu emprego com segurança. Pode-se dizer que a normalização de itens de material é necessária para a consecução da padronização em sua completude. Um exemplo de material a ser normalizado são os medicamentos – a bula é, nesse caso, o produto final da normalização. Para outros tipos de materiais, a entidade oficial de normalização no Brasil é a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Há de se ressaltar que nem todos os materiais carecem de normalização.
Padronização	Uniformização do emprego e do tipo do material. Facilita o diálogo com o mercado, facilita o controle, permite a intercambialidade de sobressalentes ou demais materiais de consumo (peças, cartuchos de impressoras padronizadas, bobinas de fax etc.).
Codificação	Atribuição de uma série de números e/ou letras a cada item de material, de forma que essa informação, compilada em um único código, represente as características do item. Cada item terá, assim, um único código.

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Fenili (2015).

Segundo Santos (2006), a classificação de materiais é fundamental para a eficiente gestão administrativa de materiais, tendo-se ganho de eficiência no controle de estoques, adequação da armazenagem, qualidade das compras e efetividade do material quanto a seu objetivo. Um ganho de precisão operacional que gera clareza, agilidade e eficiência ao processo de suprimentos da organização.

Dos princípios trazidos pelo caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), à administração pública direta e indireta, a eficiência é destacada por Fenili (2015), o qual explicita o objetivo central da gestão de materiais referente a este princípio, que é: maximizar o uso de tais recursos na organização pública, evitando desperdícios. E como objetivos secundários: suprir a organização dos materiais demandados, no momento certo, com a qualidade requerida, praticando preços econômicos, armazenando e distribuindo de modo apropriado, evitando estoques desnecessários e mantendo controle efetivo quanto de sua utilização.

Dentre as múltiplas atividades que venham ser realizada pela gestão de materiais, a sincronia entre elas é vital para o abastecimento da organização (FENILI, 2015).

Assim, em detrimento de uma especificação do processo amplo das compras públicas, é fundamental que se tenha uma excelência da gestão de materiais, principalmente na programação das aquisições governamentais, é fundamental abordar os procedimentos aplicados à função de compras (SANTOS, 2006). Estes que, resultam em redução de custos, celeridade das aquisições organizacionais, economicidade, entre outros ganhos perceptíveis à organização pública como também pela sociedade (FENILI, 2015).

A este amplo processo da cadeia de suprimentos, como importante função a ser destacada da grande área de administração de materiais, o próximo capítulo se atenta exclusivamente à gestão de compras públicas, abordando seu conceito, seus objetivos e métodos procedimentais. Além de sua importância organizacional, como bem destaca Fenili (2015):

Não menos importante, ainda no bojo dos objetivos secundários da gestão de materiais, há de se salientar o papel que as compras públicas detém em termos de fomento de mercado, guardando destaque as políticas de aquisições e contratações em grande escala – compras compartilhadas – e de incentivo às micros e pequenas empresas, com esteio na Lei Complementar nº 123/2006, alterada pela Lei Complementar nº 147/2014 (FENILI, 2015, p. 17).

2.3 Gestão de compras públicas

A atividade organizacional de compras se fundamenta operacionalmente pela aquisição de insumos necessários para o funcionamento das atividades que venham ser desempenhadas pela organização, de forma que atenda as demandas do requisitante e ainda venha a contemplar outras políticas institucionais (FENILI, 2015).

Segundo Rosa (2011), no setor público a atividade de compras é o meio de abastecimento de produtos de insumos para a execução dos serviços prestados ao cidadão. Saldanha (2006) descreve que o setor de compras deve acionar o fluxo de materiais e serviços necessários para a consecução dos respectivos objetivos organizacionais. Matias-Pereira (2012) o descreve como o segmento responsável pelo suprimento de materiais ou serviços necessitados, planejando sob os aspectos de quantificação e qualificação, desde seu pedido até o recebimento.

Segundo Santos (2006) o conceito de compras no setor público envolve:

(...) o processo de localização de fornecedores, fonte de suprimento, consulta, escola de aquisição de materiais por meio de licitações que envolvem quantidade, qualidade, preço (condições de pagamento, desconto), prazo de entrega, transporte, bem como o acompanhamento de processo perante o fornecedor escolhido e o recebimento do material para inspecionar e garantir o fornecimento dentro das especificações solicitadas (SANTOS, 2006, p. 138).

Assim, a tarefa de compras exige do gestor responsável pela mesma um conhecimento exato do material ou serviço solicitado que se recebe. Slack (1999, p. 309) elenca cinco pontos a serem observados pelo gestor a fim de garantir uma compra certa, os quais o autor chama de “os cinco corretos de compras”. Que seria, comprar ao preço correto; determinando a entrega no momento correto; sendo os produtos e serviços de qualidade correta; na quantidade correta; da fonte correta. Matias-Pereira (2012, p. 166) descreve a aquisição correta dos produtos, implicando ao gestor responsável a aquisição eficiente em termos da “quantidade, qualidade, preço, época e do fornecedor apropriado”. Santana (2015, p. 43) trata a aquisição pública como ação de publicidade da demanda governamental para que o mercado fornecedor possa suprir suas necessidades em relação a bens, materiais, serviços e obras.

Segundo Felini (2015), a eficiência das compras públicas está voltada para três atributos, que para ele seriam: o preço econômico, ou seja, de forma a comprar a um preço menos oneroso à administração pública; a qualidade, sendo as características intrínsecas à produto de aquisição, beneficiadoras ao demandante; e a celeridade, rapidez na aquisição que possibilita inúmeras vantagens, tanto para o gestor de compras como os demais contemplados no processo de aquisição. Portanto, a fim de se obter eficiência nas compras é necessário saber o que comprar, de quem comprar, em qual quantidade, em que momento, com qual limite de preço e qualidade (FENILI, 2015).

De forma a tratar os mesmos atributos, Santana (2015) traz a gestão do tempo, valor e qualidade sendo essenciais às compras públicas eficientes. Principalmente o elemento tempo, o qual é sempre mal visto quando relacionado aos suprimentos governamentais, pelo elevado tempo procedimental, causador do moroso ciclo do processo de compras, sendo o mais expressivo quanto a não efetividade das políticas públicas.

Segundo Santana (2015), o fator tempo é um problema característico de um modelo burocrático que cria inúmeros gargalos durante o processo das aquisições publicas brasileiras, como foi analisado pela comunidade externa, em relatório do World Bank, trazido por Santana (2015):

A implementação de contratos no Brasil é frequentemente atrasada (é comum que ocorra entre seis meses e um ano) por uma variedade de razões, incluindo especificações deficientes e incompletas (...) A maioria das

deficiências são atribuídas a um planejamento pobre e a inadequada gestão de contratos (SANTANA, 2015, p. 22).

O valor e qualidade são trazidos por Santana (2015) sendo a questão do justo preço ou do melhor preço, que venha a ser vantagem para a contratação pública, em termos do gasto público empenhado, e justamente, no retorno de serviços e utilidades públicas ao cidadão, financiador do aparato governamental.

Felini (2015) distingue a parte operacional e estratégica da atividade de compras, sendo a primeira, “compras”, apenas referente à aquisição e a segunda, “função compras”, engloba planejamento, acompanhamento e processo de decisão quanto à pesquisa e seleção de fontes supridoras. Além de exigir coordenação entre os diversos órgãos organizacionais que se apresentem como demandantes ou operadores das compras a serem realizadas. Desta forma, o autor traz os objetivos da função de compras, os quais são representados no Quadro 3 a seguir:

Quadro 3 - Objetivos gerais da atividade de compras.

OBJETIVOS DA FUNÇÃO COMPRAS
Garantir o efetivo suprimento de materiais e serviços, nas quantidades e nos prazos demandados pelos clientes internos;
Comprar com qualidade, celeridade e ao preço econômico;
Manter um cadastro de fornecedores que garanta maior agilidade e segurança na pesquisa de preços
Planejar as compras (fazendo um calendário de aquisições, por exemplo);
Manter uma relação próxima com as áreas internas da organização, em especial os clientes internos, almoxarifados e finanças;
Manter um bom relacionamento com fornecedores
Criar ferramentas que permitam um efetivo controle do processo de compras.

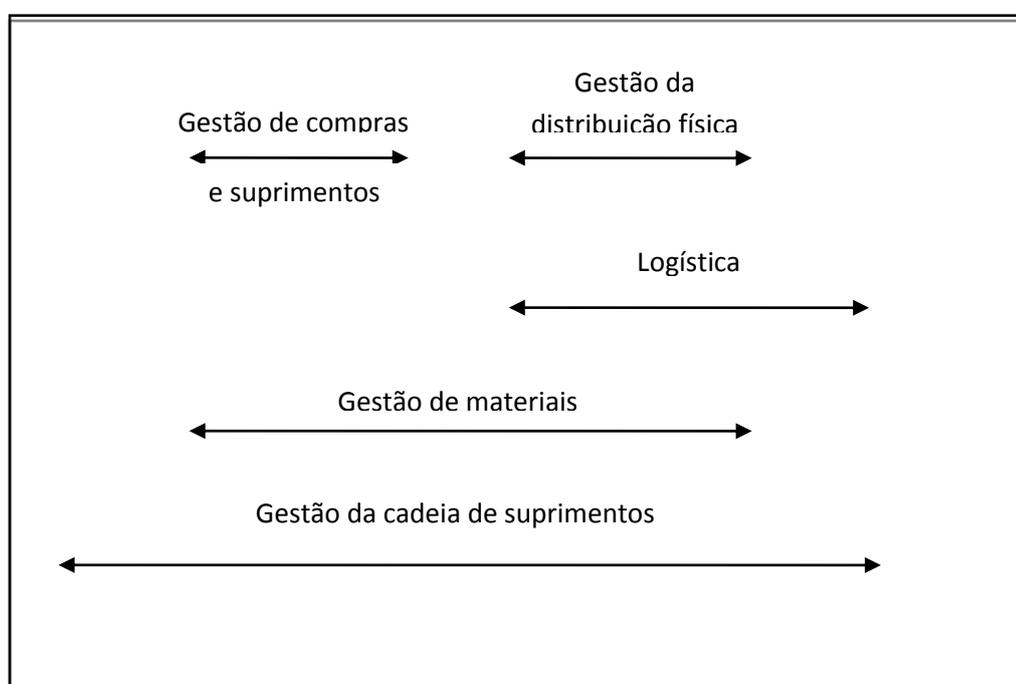
Fonte: Felini (2015, p. 87).

Com o objetivo de aprimorar a gestão das compras públicas, é necessário que sejam evidenciadas as múltiplas atividades, com um mapeamento das aquisições públicas, quanto aos processos internos da função compras, e global do processo organizacional das aquisições públicas, sistematizando-os, identificando todas as operações realizadas, parâmetros de gestão e

treinamento de pessoal, a fim de que haja uma sincronização entre os atividades e os atores envolvidos no processo, alcançando os objetivos propostos (VINHEIROS, 2008).

A cadeia produtiva de suprimentos públicos é responsável pela administração de materiais necessários para produção de bens comuns. Ou seja, segundo Santos (2006), a gestão de compras ou suprimentos é o processo de interação entre a unidade produtiva e o mercado fornecedor. De forma que sua função é adquirir materiais e serviços, seja para a produção de bens ou serviços entregues aos clientes, seja sua aquisição referente ao auxílio operacional da organização (SLACK, 1999). Esta perspectiva do autor vem bem ilustrada, conforme a Figura 1 a seguir:

Figura 1 - Gestão de diferentes partes da cadeia de suprimentos.



Fonte: Slack (1999, p. 306).

Assim, para uma otimização dos resultados da gestão de compras, é fundamental a eficiência gestora das demais atividades integrantes do processo de abastecimento organizacional na produção do bem público. Sendo necessária uma aplicação padronizada da gestão de materiais aos componentes do processo, com procedimentos operacionais e seu fluxo formalizados, a fim de sincronizar as diversas atividades envolvidas ao amplo processo de compras públicas, sejam elas de programação dos itens demandados, atividades de compras, de recepção, de armazenamento, conservação, controle, movimentação interna,

diligenciamento e transporte externo, em razão do desempenho de uma gestão eficiente de todo o processo alinhada aos objetivos organizacionais (SANTOS, 2006).

Portanto, o próximo capítulo tem como objetivo adentrar no estudo da gestão por processos, que permite mapear as compras públicas racionalmente, evitando desperdícios através da aplicação de métodos padronizados que favoreçam a confiabilidade nas tomadas de decisões (KENAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010).

2.4 Gestão do processo de compras públicas

O conjunto de atividades que compõe o fluxo das compras públicas, forma um processo, ou seja, todos órgãos, atores e operações em cadeia responsáveis pela efetivação das aquisições públicas. De modo a conceituar “processo”, Slack (1999) define o mesmo sendo o caminho que deve ser percorrido, desde a fase do input até o output. Lima (2007) define como: “um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transforma insumos (entradas) e produtos e serviços (saídas) com alto valor agregado” (LIMA, 2007, p. 69).

Matias-Pereira (2012) destaca a gestão estratégica do processo de compras, também denominado *Supply Chain Management*, como mecanismo de importância estratégica nas organizações. Segundo ele, a mesma “está orientada para o estudo do processo logístico, que cuida do fluxo de materiais e informações dentro e fora das empresas (...) na busca de garantir seus melhores resultados em termos de redução de desperdícios e agregação de valor.” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 166).

Segundo Fenili (2015), a Gestão por Processos é um modo de gestão intersetorial e sincronizada entre departamentos que trabalham com um mesmo objetivo e por isso fazem parte do processo. Uma forma de pensar diferente da visão estruturada por funções, esta organiza seus recursos e fluxos de acordo com seus processos básicos de operação. Desta maneira, a organização dos processos busca a maior eficiência na obtenção do seu produto ou serviço (FELINI, 2015).

Esse enfoque de gestão, baseia-se, portanto, nos elementos básicos do processo, quais sejam: tarefas executadas, reuniões realizadas, decisões tomadas, metas alcançadas e resultados produzidos pelo processo. Em consequência, desenvolve-se a liderança do grupo, a ligação entre pessoas, a facilitação dos mecanismos grupais, o desenvolvimento de conhecimento, o gerenciamento de compromissos e funcionamento das equipes, implicando em treinamento e desenvolvimento das habilidades básicas em relações interpessoais, bem como treinamento interfuncional visando solução de problemas, criatividade, coordenação e planejamento (FELINI, 2015, p. 87).

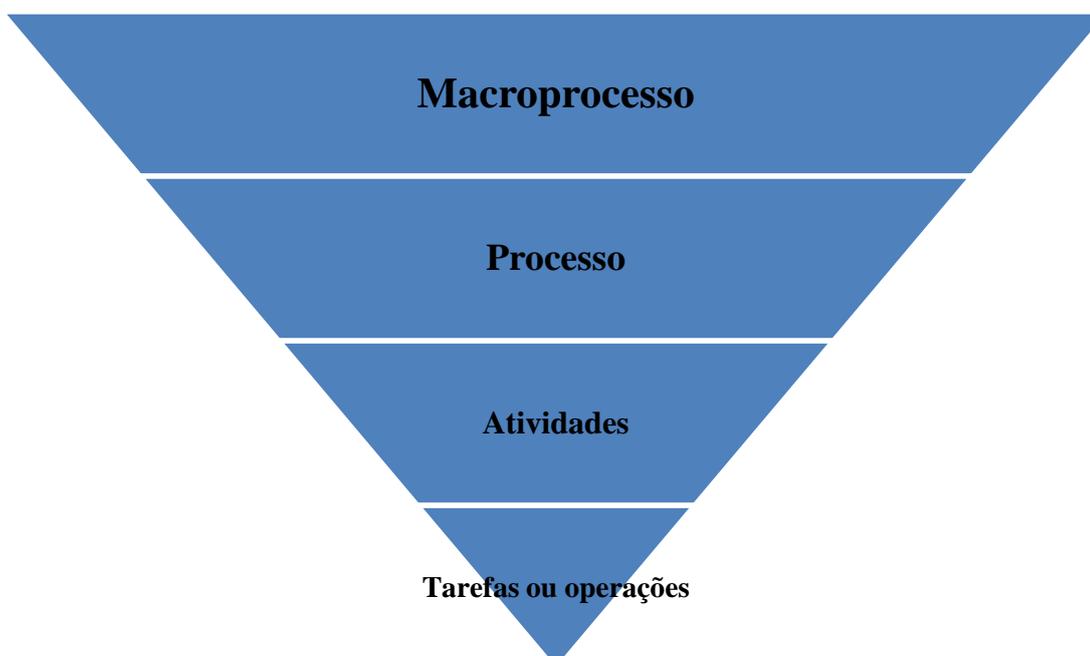
Assim, a gestão por processos busca evidenciar e mapear as atividades envolvidas no processo, de modo a desenvolver o mesmo, a partir do controle entre o planejamento e a operação (FELINI, 2015).

Processos estes relacionados com o suprimento têm como objetivo melhorar a gestão das compras públicas, a fim de que sejam realizadas aquisições eficientes, eficazes e efetivas a que se propõem (KENAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010).

O processo de compras públicas para Lima (2008) é visto sob uma óptica técnica, pois o mesmo não tem alto valor agregado quando de seu término. Tal processo está inserido em um processo mais amplo, envolvendo outros atores organizacionais, com funções administrativas ou de suporte, com o objetivo de efetivar as aquisições públicas, segundo Lima (2007) sendo o macroprocesso. Segundo Kenaane, Fiel Filho e Ferreira (2010) todos os processos relacionados à cadeia de suprimentos buscam garantir a qualidade nas aquisições de bens, materiais e serviços, estes que devem ter como objetivo melhorar o desempenho da cadeia de suprimentos (macroprocesso).

Segundo Kenaane, Fiel Filho e Ferreira (2010) apud Harrington (1993), os processos apresentam uma hierarquia, de forma decrescente os níveis superiores abrangem os níveis inferiores, esta sendo representada pela Figura 2 a seguir:

Figura 2 - Hierarquia dos processos.



Fonte: Elaborado pelo autor, segundo Kenaane, Fiel Filho e Ferreira (2010).

Assim, a hierarquia dos processos, representada pela Figura 2, é composta por macroprocesso, processos, atividades e tarefas ou operações, estes que são definidos por Kenaane, Fiel Filho e Ferreira (2010), conforme o Quadro 4:

Quadro 4 - Definição dos processos por hierarquia.

Macroprocesso:	Um processo que geralmente envolve mais que uma função na estrutura organizacional, sua operação tem impacto significativo no modo como a organização funciona
Processo:	Conjunto de atividades sequenciais (conectadas), relacionadas e lógicas
Atividades:	Ações que ocorrem na realização dentro do processo ou no subprocesso, geralmente desempenhadas por um grupo de pessoas
Tarefas ou operação:	Parte específica do trabalho, geralmente está relacionada como um item que desempenha uma incumbência específica.

Fonte: Elaborado pelo autor..

Kenaane, Fiel Filho e Ferreira (2010) definem a decomposição do macroprocesso, tendo seu início representado pela entrada do insumo ou demanda, ou seja, o que justifica sua operacionalização. Em seguida há o macroprocesso seguido pela saída, também externo ao macroprocesso, sendo a efetivação do serviço ou produto entregue ao demandante. Então, dentro do macroprocesso se tem os processos, dentro destes há as atividades ou subprocessos, compostas por tarefas ou operações, todos em fluxo sequencial (KENAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010).

No caso das compras públicas, Felini (2015) define o mesmo tendo início representado pelo surgimento das demandas e tem o término representado pela aquisição do objeto demandado. Segundo Santana (2015) é o processo geral de suprimentos públicos, ou cadeia de suprimentos. No qual todos os processos, atividades e operações têm como objetivo a efetivação das aquisições públicas.

No que refere ao processo de compras públicas, o mesmo tem suas atividades próprias enquanto um órgão da gestão de materiais, com um fluxo de atividades e operações por subsequente. Vistos por Lima (2007) sob a óptica técnica, sendo que o mesmo depende de outros processos para que se transmita valor agregado ao usuário.

O mesmo é representado por Felini (2015), através do desenho de um fluxo das atividades internas ao setor de compras, conforme o Diagrama 1 a seguir:

Diagrama 1 - Processo interno da atividade de compras.



Fonte: Felini (2015, p. 88).

De forma a contemplar todo o processo, Felini (2015) trata deste, conceitualmente, sendo o ciclo de compras, ou seja, envolvendo desde o recebimento das demandas até o acompanhamento do pedido e controle do recebimento. No qual, descrevendo seu ciclo, o fluxo seria representado pelo: Recebimento das requisições de compras, momento em que as demandas organizacionais são formalizadas e aprovadas para início das atividades; Manutenção de cadastro de fornecedores representa o vínculo da organização com seus parceiros comerciais; pesquisa de preços tem como objetivo evidenciar os preços do mercado fornecedor, a partir deles definir um preço médio ou o menor preço do produto; a seleção do(s) fornecedor(es) será realizada segundo processo licitatório, baseado em seu modelo e tipo, ou em casos de dispensa, na escolha do menor preço que atenda as exigências da compra; emissão de pedidos de compras é a última atividade de execução da compra; finalizado o processo pelo acompanhamento do pedido/controlado do recebimento, o qual tem como objetivo observar o cumprimento das obrigações do fornecedor para garantia da efetivação da compra.

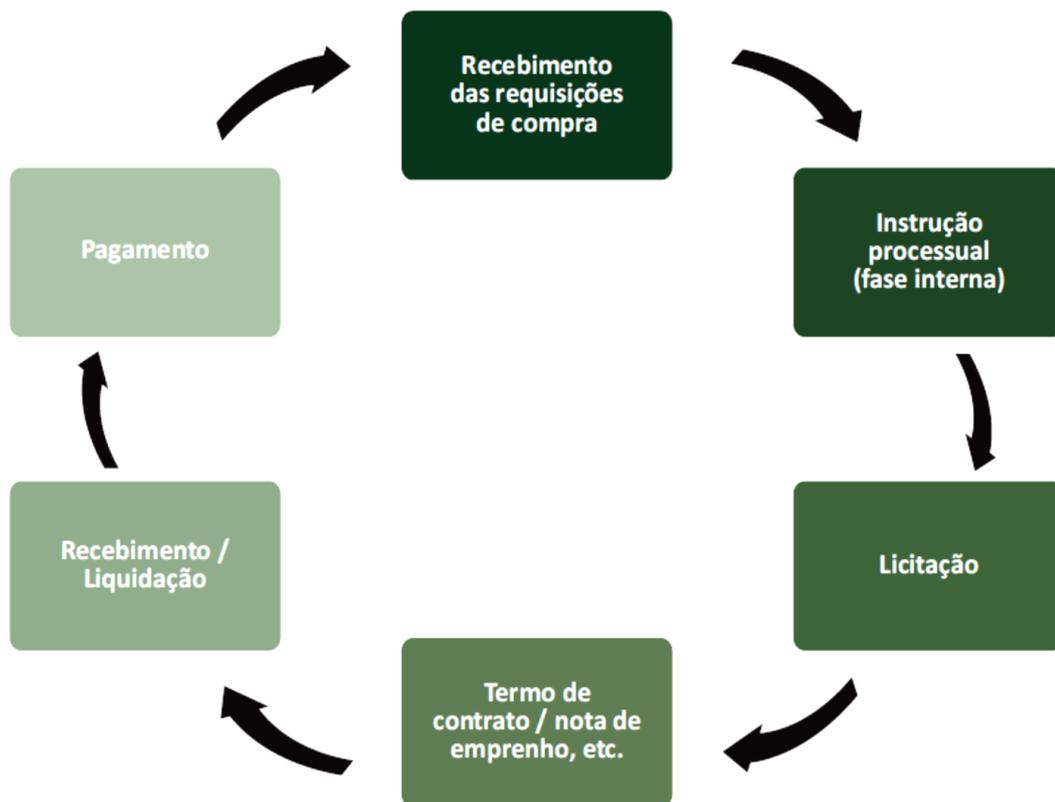
Ao favorecimento do processo, Kenaane, Fiel Filho e Ferreira (2010) atenta aos seguintes aspectos a serem considerados, como a identificação dos potenciais fornecedores, a garantia de um fornecimento confiável, o valor dado ao desenvolvimento sustentável, a transparência em todo processo e o atendimento a legislação, estes fundamentais para a qualidade do macroprocesso das aquisições públicas.

Através de uma dinâmica intersetorial organizacional os macroprocessos são vistos sob a óptica da gestão pela qualidade, a qual Lima (2007) considera como grandes processos da organização, capazes de gerar alto valor agregado ao cidadão usuário. Assim, “as compras” deixam de ser atividades isoladas de gestão de materiais e passam a exercer função estratégica

nas organizações públicas, principalmente sob a perspectiva da qualidade nos gastos públicos e da efetivação das políticas públicas.

Adaptado à realidade do setor público, Felini (2015) retrata de forma generalizada o processo completo das aquisições públicas, conforme Diagrama 2 a seguir:

Diagrama 2 - Macroprocesso de compras.



Fonte: Elaborado por Felini (2015, p. 89).

O processo tem como início das atividades o “recebimento das requisições de compra”, estas formuladas internamente pela organização, devidamente autorizadas, devendo conter descrição e quantidade do objeto de compra bem definida. A etapa seguinte é a “instrução processual ou fase interna”, nesta fase são realizadas as atividades da função compras, da atualização do cadastro de fornecedores, pesquisa de preços, escolha de fornecedores e acompanhamento da aquisição. A etapa “licitação” segue um processo específico, baseado na Lei 8.666/93, no qual o setor de compras emite a ordem de compra para os fornecedores adjudicados no processo, ou em casos de dispensas, é enviada a ordem direta para o fornecimento. Próxima etapa se tem o “termo de contrato, nota de empenho, etc”, representa a obrigação assumida por parte da administração pública e do terceiro ao cumprimento dos deveres, conforme compactuado. Posterior, há a etapa

“recebimento/liquidação”, é a entrega do objeto da compra sendo confirmado pela administração pública através da ordem de liquidação da compra. O pagamento é a última fase, na qual a administração pública desembolsa quantia pecuniária conforme estipulado em contrato, sendo confirmado pelo credor (FELINI, 2015).

Santana (2015. p. 69), detalha quatro fases essenciais ao macroprocesso de compras públicas, sendo a “gênese” de tal atividade governamental, quais são: “Preparação”, sendo o bloco das atividades que integram o macroplanejamento das compras públicas. Identificando as demandas em geral, avaliando o objeto e seu custo juntamente com os recursos para financiar tal investimento, o processo antecedente da licitação e contrato, sincronia entre os setores envolvidos, avaliação de mercado, além de outras variáveis pertinentes estão contempladas nesta parte do ciclo. A “Transação ou operação”, expressa e conglobera todas as atividades que tem por fim materializar a aproximação, dentro das regras do jogo, entre o governo e os fornecedores. A “Gestão e a fiscalização” é a tarefa que fecha o ciclo, disciplinando e gerenciando as atividades executadas. E por último, mas não menos importante, “Fornecedores” integra o ciclo, sendo segundo o autor, a arena negocial, a qual será decisiva para a eficiência da aquisição de suprimentos públicos (SANTANA, 2015).

Nos dois modos, macroprocesso e processos, há um ganho operacional na realização das tarefas, conforme Felini (2015) cita Hammer (1998): “As pessoas cumprem tarefas, mas têm uma visão mais ampla e pensam a respeito dos processos” (FELINI, 2015, p. 134).

Assim, destaca-se o mapeamento do processo e sua massificação dentro da organização, sendo disponibilizado aos atores integrantes do processo, de forma a ser visualizados os pontos críticos, assim como identificados os procedimentos e o fluxo realizado durante o processo.

No entanto, de forma a atender a crescente demanda social por uma gestão pública transparente e eficiente, a gestão dos macroprocessos ou de seus desdobramentos (processos menores) deve ser evidenciada, sendo bem definida sua estrutura e documentação de suas atividades. Lima (2007) aborda este conceito, no qual:

A definição desses processos pressupõem o mapeamento ou descrição das várias atividades que os compõem. Esses “mapas”, muitas vezes expressos em gráficos, como fluxogramas e diagramas, permitem visualizar de forma objetiva a seqüência de atividades ou operações do processo (LIMA, 2007, p. 180).

Para que seja definido de forma correta, Lima (2007) acrescenta que deve-se identificar as demandas e expectativas dos usuários e dos demais atores envolvidos; os marcos

legais que regem as atividades; as políticas públicas relacionadas ao processo (quando for o caso) e os conhecimentos e habilidades necessários à boa execução do processo.

Kenaane, Fiel Filho e Ferreira (2010) mostram a importância do mapeamento dos processos como valiosa ferramenta de diagnóstico de gestão: “Mapear os processos é a primeira etapa de uma gestão de processos efetiva, é um dos trabalhos mais importantes nessa metodologia de gestão. É a construção da principal ferramenta de gerenciamento e melhoria na organização (KENAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010, p. 142).

É através do mapeamento das demandas e dos processos de compras focado na qualidade dos gastos que o planejamento de compras poderá promover a melhor utilização dos recursos públicos. No entanto, muitos segmentos da Administração Pública ainda desconhecem a abrangência do impacto do planejamento como ferramenta importante e eficiente, além de ser um processo composto por ações inter-relacionadas e interdependentes (SANTANA, 2015).

A grande maioria de unidades governamentais não utiliza técnicas adequadas no planejamento de necessidades de materiais e serviços alinhados com o plano estratégico, desenvolvimento de fornecedores, processo virtual, gestão de estoques, gestão estratégica, gestão de custos relevantes e outros importantes, dentro de uma visão integradora, tanto interna como externa, a fim de reduzir custos operacionais, alcançar metas de redução dos gastos e maximizar os serviços essenciais para a população (TRIDAPALLI; FERNANDES; MACHADO, 2011).

Este mapeamento pode ser feito com um de forma sintética ou detalhadamente acerca das atividades e operações envolvidas, assim com os símbolos usados, estes que podem seguir regras como a Asme 194 (American Society of Mechanical Engineers) e outros comumente usados, como representado por Fiel Filho (2010), alguns símbolos costumeiros como o círculo para demonstrar “terminal”, o retângulo para “operações” e o hexágono para “executante ou responsável” (KENAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010).

Portanto, é do mapeamento do processo de compras que será possibilitado diagnosticar a gestão e visualizar pontos a serem melhorados, assim traçar métodos inovadores, planejamento contínuo e outras estratégias envolvidas na consecução dos objetivos organizacionais.

Vinheiros (2008) destaca os ganhos organizacionais trazidos pela gestão por processos, sendo estes:

(...) o deslocamento de grande parte do processo decisório que, antes, estava em mãos dos superiores hierárquicos, para os operadores do processo; eliminação das barreiras de comunicação hierárquica e funcionais da organização; enxugamento dos níveis hierárquicos de decisão;

reconfiguração das habilidades necessárias para o trabalho orientado por processos; sinergia entre profissionais de diferentes habilidades e competências; fortalecimento de parcerias externas; terceirização de atividades não fundamentais para a organização (VINHEIROS, 2008).

Assim, a gestão dos processos proporciona o planejamento, desenvolvimento e execução das atividades, avaliação e mensuração de resultados, além de possibilitar transformações de hierarquias burocráticas em redes de unidades de alto desempenho (LIMA, 2007).

Apesar da gestão por processos, por si só, aderir maior eficiência na obtenção do valor ao seu produto ou serviço, melhor adaptação à mudança, melhor integração de seus esforços e maior capacidade de aprendizado, é necessário que haja melhorias contínuas, assim como inovações, estes possibilitados por instrumentos de planejamento (FELINI, 2015).

Portanto, a excelência na gestão por processos significa um avanço aos resultados da administração pública, mas que vão tendo diferentes parâmetros ao longo do tempo, por exemplo, com mudança de paradigmas, necessitando uma proporcional evolução dos processos. Assim, “uma gestão que busca a melhoria contínua deve estar comprometida com a evolução dos processos, incentivando o redesenho dos mesmos periodicamente” (KENAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010, p. 129).

2.4.1 Melhorias aplicadas ao processo de compras públicas

De forma a apoiar o processo de compras públicas, a gestão por processos prevê a aplicação de processos gerenciais, como dos instrumentos de planejamento, a fim de se criar parâmetros de excelência da gestão das compras públicas, estes que serão perseguidos pela organização. Contribuindo assim para diferentes melhorias, como sua agilidade e controle, de modo que sua aplicação venha a garantir eficiência, eficácia e efetividade às aquisições, além de dar economicidade, na relação do custo x benefício a favor da administração pública através da qualidade dos gastos públicos.

Tanto no processo interno de uma organização, como a organização vista como macroprocesso, o resultado direto é avaliado em termos de qualidade e quantidade. A definição prévia de metas e indicadores são recursos da gestão pela qualidade que dão a consistência necessária à avaliação do processo em termos de relevância, tendência e desempenho de seus resultados (LIMA, 2007, p. 9).

Para a aplicação do planejamento ao processo de compras públicas, primeiramente é necessário que haja um mapeamento dos processos e nítida identificação de suas atividades,

de forma que se possa avaliar o desempenho desta atividade, qualitativa ou quantitativamente, a partir da criação de indicadores. Segundo Ribeiro e Bliacheriene (2013), os indicadores buscam medir e garantir as várias dimensões do processo, estes incidindo sobre a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade do mesmo. Sendo eles:

indicador de economicidade – mede o custodos insumos e os recursos alocados para a atividade; indicador de eficácia – mede quantidade de produto, alcance, metas de entrega de bens e serviços; indicador de eficiência – mede relações entre qualidade de produto e custo dos insumos ou características do processo, como o tempo de produção; indicador de efetividade – mede o alcance dos objetivos finalísticos, traduzidos em solução ou redução de problemas da sociedade (RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013, p. 101).

Estes, que referente ao processo das compras públicas, podem ser criados sob diferentes perspectivas, como: Erros em Ordens de compras x Ordens de compras auditadas; Valor total comprado x Gastos totais do setor de compras; Gastos totais em compras x Número de ordens colocadas; Itens entregues no prazo x Total de itens entregue; etc. Que através dos resultados trazidos pelos indicadores pode-se ter traduzidos os pontos positivos e negativos da gestão do processo. Neste caso os mesmos podem se referir às tarefas ou operações, atividades, processos e/ou ao macroprocesso das compras públicas. Neste momento entra a função de planejamento, a qual irá realizar mudanças ou inovações ao processo em suas partes estratégicas ((RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013).

Kenaane, Fiel Filho e Ferreira (2010) demonstram a utilização do ciclo P.D.C.A. como forma de propiciar, a partir da situação demonstrada pelos indicadores aplicar uma sistematização de melhorias contínuas de qualidade aos processos. O mesmo descreve ferramentas utilizadas para melhorias da qualidade e sua aplicação, dadas pelo Quadro 5 a seguir:

Quadro 5 - Algumas das ferramentas para melhoria da qualidade.

Ferramentas	Aplicação
Formulário de coleta de dados	Coleta de dados para informação precisa dos fatos.
Benchmarking	Comparação dos indicadores de desempenho do processo analisado com os líderes reconhecidos.
Brainstorm	Explanação de idéias do grupo para a identificação de possíveis soluções para os problemas do processo.
Diagrama de causa e efeito	Análise e comunicação de relações de causa e feito, facilitando a resolução de problemas e identificação de causas.
Diagrama de fluxo	Descrição de um processo existente ou projeto de um novo

	processo.
Histograma	Comunicação visual sobre o comportamento da distribuição do processo indicando para onde os esforços devem ser direcionados.
Diagrama de Pareto	Classificação e priorização das oportunidades de melhorias.

Fonte: Kenaane, Fiel Filho e Ferreira (2010, p. 146).

Essas são ferramentas que propiciam aplicar melhorias contínuas. A partir da realidade visualizada, o P.D.C.A. realiza os planos, os implanta e monitora os mesmos, a fim de certificar sua eficiência. Sendo positivo, o mesmo é padronizado, caso contrário o ciclo se reinicia. O mesmo tende a se repetir várias vezes em busca de novas melhorias a serem padronizadas e assim sucessivamente (KENAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010).

Na administração pública se faz necessária uma gestão racional que desenvolva indicadores, que segundo Santana (2015) raramente são institucionalizadas “metas, desempenho, avaliação dos riscos, de performance e assuntos tais inerentes ao setor” (SANTANA, 2015, p. 84).

À capacidade de padronização das tarefas ou operações, atividades, ou do processo, Lima (2007) destaca a legislação e o fator ambiental, no qual a organização está inserida, como componente à padronização do processo e procedimentos.

No setor público, os processos observam requisitos constitucionais, legais e infralegais que padronizam procedimentos de forma a assegurar o atendimento aos princípios da administração pública da moralidade, impessoalidade, publicidade, legalidade e eficiência. As determinações legais são requisitos gerais dos cidadãos e dão legalidade à intervenção direta da sociedade sobre a Administração Pública (LIMA, 2007, p. 180).

Esta capacidade de aprendizagem com os erros e acertos ao longo do processo está diretamente ligada ao empreendedorismo dos gestores. Com ou sem sistematização de melhorias, Santana (2015) destaca as inovações procedimentais, de modo a garantir melhorias efetivas, assim o autor descreve a mesma:

Inovação nada tem a ver apenas com inventos ou desenvolvimento tecnológico. Antes, refere-se de modo amplo à alteração ou à criação de processos mais eficazes. [...] soluções inovadoras, em termos procedimentais e operacionais que respeitem o marco legal, são importantes para a tão buscada eficiência na administração pública (SANTANA, 2015, p. 107).

Neste aspecto, o planejamento pode ser inovado, de forma a se ter alternativas que busquem outras formas de executar ou realizar procedimentos, como no caso das compras públicas, Santana (2015, p.115) aborda a inovação no nível operacional de compras composto

por: “definição de novos procedimentos, revisão do ciclo de aquisições, inovação operacional, elaboração de editais, termos de referência e projeto básico, e o planejamento anual de compras.”

O planejamento tende a ser diversificado quanto suas estratégias, no setor de compras não é diferente. Um método muito utilizado é o de previsão de consumo, técnica quantitativa sobre histórico de consumo organizacional. Segundo Santos (2006), os Métodos de Previsão de Consumo são de três tipos: Método de consumo do último período; Método da Média Móvel: medias anteriores; Método da Média Móvel Ponderada: dando peso maior aos períodos mais próximos. Tal método busca ter previsibilidade quantitativa da próxima demanda, prevenindo acontecimentos inesperados, como um aumento repentino de demanda interna, ou antecipando algo, como uma compra sazonal, que demonstra diferentes preços e oferta do mercado fornecedor.

Portanto, o desempenho das compras públicas, quanto a sua eficiência, eficácia e efetividade, reflete o planejamento realizado para o processo de suprimentos, o qual tende a potencializar a qualidade do uso dos recursos públicos. Tendo em vista a atual gestão pública brasileira gerencial voltada para os resultados, o controle é componente imprescindível na gestão dos processos, como meio de monitoramento avaliativo, dado através de indicadores e metas.

Os indicadores são “ponteiros” estabelecidos a partir de elementos internos do processo que permitem examinar o processo em termos de eficiência, eficácia e efetividade (...) As metas são objetivos quantificados que indicam estados futuros do processo num determinado tempo (LIMA, 2007, p. 181).

Assim, se faz necessário adentrar nesta importante função administrativa, considerada a primeira, principalmente por servir de base para a execução de qualquer atividade organizacional, como diagnóstico da realidade e ferramenta de aplicação de inovações a serem alcançadas em um futuro de curto, médio ou longo prazo (SANTOS, 2006).

Com o propósito de alcançar a excelência da gestão pública voltada para os resultados ao cidadão, se faz necessário a aplicação de melhorias contínuas de forma transparente e consistente ao processo de compras públicas, de forma a prever os meios necessários é fundamental ter conhecimento das ferramentas de planejamento, assim como seus métodos a serem aplicados (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Como exemplo, Matias-Pereira (2012) cita:

A partir do contexto governamental, os níveis de planejamento, temos a estrutura estratégica lógica que orienta as previsões legais, ou seja, planos setoriais (nível estratégico), os Planos Plurianuais (tático) e orçamentos

(tático e operacional) (...) neste contexto fecha-se a idéia da existência de um ciclo que parte do Planejamento Estratégico, para um Planejamento Tático e, por fim, o Planejamento Operacional (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 115).

Para Matias-Pereira (2012) este ciclo tem êxito ao perceber que as ações implementadas foram executadas em conformidade com programas e ferramentas de planejamento, identificando os indicadores e causa e efeito das ações.

No que tange às aquisições públicas, o planejamento segue um ciclo que se inicia pelo planejamento estratégico, segundo Ribeiro (2013), definida pelos objetivos e indicadores estratégicos. Seguidos pelo planejamento tático, segundo Santos (2006), dado pelo plano plurianual, através do eixo estratégico de compras, sendo ações de grande vulto. E por fim o planejamento operacional sendo iniciada pela fixação das despesas na Lei do Orçamento com limites anuais. Após sua promulgação, fica detalhado as despesas separadamente à cada órgão público. A estes órgãos fica disponível, através de seus programas e atividades, solicitar suas aquisições, referente a materiais permanente e de consumo, equipamentos, instalações, contratação de obras e de serviços de terceiros, sempre por meio de licitações (SANTOS, 2006).

No que tange ao planejamento do processo das atividades de compras públicas, Santana (2015) evidencia como momento crucial a identificação das demandas, a qual deve conter com clareza a especificação do objeto (termo de referência e projeto básico), de modo a atender corretamente o que foi requisitado, além de utilizar os recursos orçamentários e financeiros com eficiência, estes norteados pela LOA, limitadas pela LDO (SANTANA, 2015).

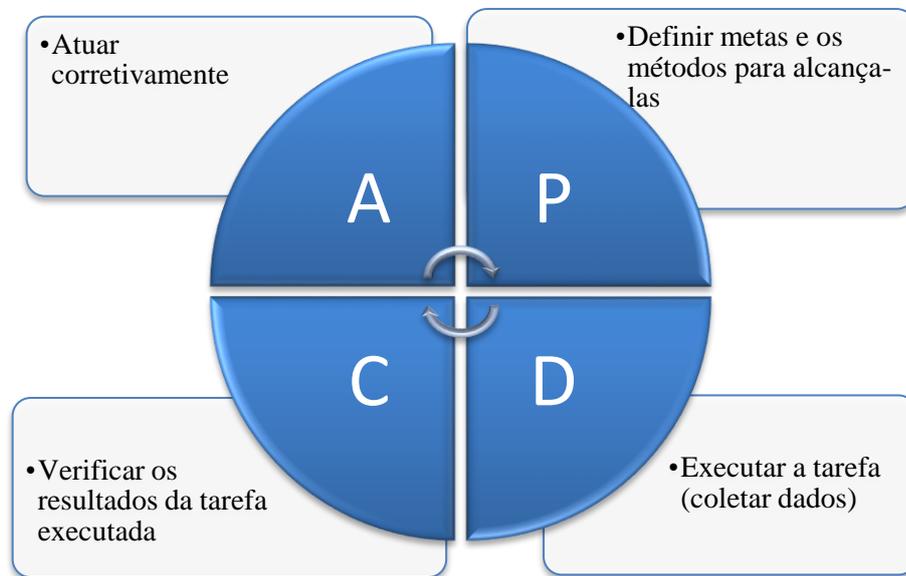
De certa forma, identificar a realidade é o ponto de partida de qualquer planejamento. Diagnósticos que serão realizados a partir de mecanismos de interação dos âmbitos.

A falta de um planejamento adequado à gestão de materiais faz com que o setor de compras da instituição realize aquisições ineficientes, desperdiçando seus recursos exageradamente, e assim resulte em insatisfação social quanto à qualidade dos serviços prestados. Sem conectar as necessidades organizacionais à qualidade das compras, é impossível o desenvolvimento de melhorias às múltiplas atividades envolvidas na cadeia de suprimentos (KENAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010).

Para que o planejamento tenha eficiência e se concretize, necessita de um efetivo controle e remodelamento quanto a sua implementação. Como um dos mais difundidos métodos de melhoria contínua, baseado na eficiência, eficácia e efetividade, e que se integra

ao processo tem-se o P.D.C.A., este que é definido por Campos (1996) como sendo um método de gerenciamento de processos ou de sistemas. O caminho para se atingir as metas atribuídas aos produtos dos sistemas empresariais. Propor melhorias voltadas para os problemas identificados, implementando-as conforme planejado, a partir de um controle são apurados os resultados, e deles serem propostas novos planos que serão desenvolvidos, assim, voltando a agir. Este ciclo chamado de P.D.C.A., significando em seu idioma de origem: “plan”, “do”, “check” e “act”, traduzindo-o, são as quatro etapas do processo de melhoria contínua, que são elas, planejar, executar, verificar e atuar (Figura 3).

Figura 3 - Ciclo de gestão pelo método P.D.C.A.



Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Ribeiro e Bliacheriene (2013).

O método P.D.C.A. é um caminho para se atingirem as metas, com o propósito de melhoria contínua, sendo assim, um ciclo vicioso. Portanto, o primeiro passo para se iniciar o Ciclo PDCA será a definição de uma meta a ser atingida. Posteriormente planejam as ações, colocam em prática, para ao final ter controle, comparando o que foi planejado, e posteriormente executado. Como é um ciclo de melhoria de qualidade contínua, o gestor age novamente para propor novas metas, ou de correção de pontos falhos durante o ciclo, que não possibilitaram o sucesso esperado (RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013).

Carpinetti (2012, p. 39) determina os procedimentos inclusos por cada fase do ciclo P.D.C.A., sendo, no planejamento (*plan*), um ciclo completo que inclui: identificação do problema; investigação de causas raízes; proposição e planejamento de soluções. A execução

(do), sendo a preparação (incluindo treinamento) e execução das tarefas de acordo com o planejamento. A verificação (*check*) sendo a coleta de dados e comparação do resultado alcançado com a meta planejada. E por fim, a ação corretiva (*action*), é a atuação sobre os desvios observados para corrigi-los. Se necessário, refazendo o planejamento das ações de melhoria, e assim, reiniciando o P.D.C.A. (CARPINETTI, 2012).

Segundo Machado (2010, p. 172) “podemos dizer que o objetivo de um programa de melhoria contínua da qualidade deve ser o de interferir ou modificar um ou mais fatores relativos à performance de um processo para obter a melhoria do resultado no produto ou no serviço fornecido”.

Portanto, a aplicação dos instrumentos de planejamento proporciona melhorias dos processos ou operações, a fim de ter excelência sobre o tripé da eficácia, eficiência e efetividade na realização das ações públicas. Estas, que ao processo de compras públicas, garantem a racionalização e aprimoramento dos procedimentos realizados e qualidade resultante às aquisições públicas (SANTOS, 2006).

2.5 Legislações norteadoras das compras públicas

As compras públicas, assim como toda atividade da administração pública é regida pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 37 sobre a administração pública, e tem como princípios: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim como destaca Lima (2007):

Por serem princípios e não leis e regulamentos, tais princípios devem permear todos os atos e fatos da administração pública que deve ser legal, pública, impessoal, moral, eficiente e dirigida, direta ou indiretamente, à geração do bem-comum e ao aumento contínuo dos ganhos sociais (LIMA, 2007, p. 54).

Assim, o inciso XXI, do Art. 37, estabelece que as compras, entre outros objetos de aquisição em que há transações de valores e prestações de serviços de terceiros com a administração pública direta e indireta, devem ser precedidas de licitação.

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 permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Regulamentando o art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, a licitação é regida pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Conforme parágrafo único do art. 1º, a mesma institui normas pertinentes às licitações e às hipóteses em que não se precederam por tal instrumento. Sendo previsto na lei em seu art. 2º, que necessariamente deverá se preceder por licitação, as compras públicas quando contratadas com terceiros (BRASIL, 1993).

Para realização de tal procedimento, segundo a Lei de Licitações, seguem os seguintes princípios:

Constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Devendo ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Assim, a licitação atende aos princípios da administração pública quando há moralidade do gestor em seguir o rol dos princípios trazidos pela legislação vigente, executando tal procedimento estritamente em conformidade com a legalidade, contemplando a probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo. Com impessoalidade, obedecendo à supremacia do interesse público frente o privado, em complemento da isonomia, princípio mor da licitação enquanto instrumento padronizado de contratações públicas. Neste processo há que se obedecer ainda a publicidade, dada aos atos, sendo comunicado de forma abrangente e com transparência suas informações, almejando ao seu final a eficiência das contratações públicas (SEBRAE, 2014).

Martins (2016) trata de tal procedimento, o qual, “possui como função precípua a proteção do interesse público, garantindo tratamento igualitário a todos os interessados em contratar com a Administração Pública, ao mesmo tempo em que viabiliza a contratação da proposta mais vantajosa” (MARTINS, 2016, p. 50).

Este método, processo ou procedimento que padroniza as contratações públicas, é visto por Matias-Pereira (2012, p. 127) sendo um rito, maneira pela qual desencadeiam os seus atos, percorrendo o caminho processual. Matias-Pereira (2012, p. 128) define tal procedimento administrativo como a forma do setor público extrair a proposta mais vantajosa a ser contratada, assegurando os princípios estabelecidos por lei, obtendo-se assim, eficiência e moralidade aos negócios públicos.

Portanto a licitação tem caráter de competição, na medida em que se institui como processo de escolha de fornecedor, a partir de apresentação de suas propostas, escolhendo a

mais vantajosa para administração pública segundo suas demandas, e que tenha atendido os requisitos legais durante todo processo (SEBRAE, 2014).

A Lei 8.666 de 1993, estabelece as exigências para habilitação dos concorrentes a fornecedores, dispondo a documentação necessária para participação no certame, na seção II, do Art. 27 ao 33. Também regulamenta os registros cadastrais, estes com efeito de habilitação, válido por um ano. Em conformidade legal será fornecido certificado, renovável sempre que atualizado o registro. O mesmo substitui os documentos exigidos para habilitação jurídica, qualificação econômica-financeira e regularidade fiscal. Sendo possibilitado às Unidades Administrativas utilizarem Registros Cadastrais de outros órgãos. Presente na seção III, do Art. 34 ao 37. As etapas do processo são regulamentadas pela seção IV, do procedimento e julgamento, que pelo Art. 38 (BRASIL, 1993).

Os objetos de aquisição a serem contratados são contemplados pela Lei 8.666, estabelecidos e descritos pelos incisos I, II, III e IV do Art. 6º, definindo a compra sendo: “III - Compra - toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente “ (BRASIL, 1993).

A seção V da lei 8.666, de 1993, trata objetivamente das compras, iniciando-se pelo art. 14 – “Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa” (BRASIL, 1993).

A compra sempre se realiza por intermédio de um contrato bilateral, com direito e obrigações e com pagamento de preço, como contra prestação da transferência do domínio do bem. De acordo com o Art. 14, é necessária a caracterização do objeto da compra, adotando sempre que possível, as vantagens do setor privado, o princípio da padronização e o sistema de registro de preços, conforme as legislações brasileiras normatizadas pela Lei 8.666 de 1993, Lei Complementar nº101/2000 e o Decreto nº 3.931, 2001.

As modalidades da licitação são trazidas pelo Art. 22, regulamentados pelos incisos I, II, III, IV, V, assim como seus conceitos pelos parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, e 5º, respectivamente, assim como seus tipos, trazidos pelo art. 45 (BRASIL, 1993).

Os tipos de licitação são previstos pelo Art. 45 da lei 8.666 de 1993, em seu § 1º, sendo os incisos I, II, III, IV. E são eles menor preço, melhor técnica, técnica e preço, melhor lance ou oferta. É vedado qualquer outro tipo de licitação pelo § 5º do Art. 45 (BRASIL, 1993).

Às compras públicas, fica definido pelo Art. 23, inciso II, o valor limite gasto na contratação, estabelecido quanto a modalidade, sendo convite até oitenta mil reais; tomada de preços até seiscentos mil reais e concorrência valores acima de seiscentos mil reais.

Diferentemente dos processos licitatório descrito até então, há os casos previstos pelo Art. 2º, da lei das licitações, regulamentando o inciso XXI do Art. 37 da Constituição Federal, o qual estabelece suas exceções pelos Arts. 24 e 25, disciplinando a dispensa e inexigibilidade de licitação. Segundo Martins (2016):

A inexigibilidade é resultado de uma impossibilidade lógica de realização do procedimento licitatório, por inviabilidade de competição, sendo independente da vontade do legislador e, portanto, prevista de forma exemplificativa na lei. A dispensa, por sua vez, é tratada de forma taxativa na legislação e evidencia hipóteses em que a licitação, embora presente em todos os pressupostos, seria inconveniente ao interesse público (MARTINS, 2016, p. 51).

No que compete às compras públicas, fica definido pelo Art. 24, inciso II, a dispensa de licitação para valores de até 10% do limite previsto para compras na modalidade convite, ou seja, oito mil reais. Desde que não seja referente às parcelas de um mesmo objeto de compra. No inciso IV, a dispensa é possibilitada em casos de emergência ou calamidade pública. Como ilustrado em cartilha do TCU, sobre compras diretas, neste último caso, além da descrição detalhada de todas as circunstâncias fáticas que ensejam o tratamento da contratação como emergência, é necessário apresentar documentos que caracterizem a situação (BRASIL, 1993).

As duas modalidades se justificam na inexistência do procedimento licitatório. A dispensa se faz pelo fato da necessidade por força maior de se realizar uma compra direta, sem a morosidade do processo, e a inexigibilidade tem-se a impossibilidade. A maior diferença entre as duas modalidades está na possibilidade de concorrência, possível em uma e impossibilitada por outra. Ou seja, a dispensa fica a critério do gestor julgar e se justificar do motivo da impossibilidade de regulamentados pela própria lei Aquisições governamentais sem licitações são previstas, através de contratação, dispensa ou inelegibilidade do modelo licitatório de aquisição pública. Estipulado na Lei Federal 8.666/93: “Circunstâncias especiais: Baixo valor, impessoalidade de disputa ou concorrência, ausência de benefícios ou contrário, etc.” (BRASIL, 1993).

A legislação da modalidade pregão presencial é regida sob os termos da Lei Estadual n. 14.167, de 2002, regulamentada pelo Decreto n. 42.408 de 2002, o qual é aplicado às aquisições públicas de bens e serviços comuns. Muitas vezes, usando do Sistema de Registro de Preços para basear os preços utilizados no processo licitatório (SEBRAE, 2014).

O Sistema de Registro de Preços – SRP – tem seu ordenamento jurídico estipulado inicialmente pela lei nº 8.666, de 1993, em seu art. 15, inciso II, estabelece que sempre que possível as compras deverão ser processadas através do Sistema de Registro de Preços (SEBRAE, 2014).

Trata-se de cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante prévio processo de licitação, para eventual e futura contratação de bens e serviços por parte da Administração Pública. A qual deve realizar, no caso de registro de preços, a modalidade concorrência ou pregão, do tipo menor preço, precedido de ampla pesquisa de mercado, de forma a garantir uma compra mais econômica possível à organização (SEBRAE, 2014).

As condições das obrigações assumidas pelas partes são formalizadas em um instrumento escrito, que é denominado de Ata de Registro de Preços (ARP). Assim, o rito desta atividade se amplia quanto à atribuição legal complementar referente aos contratos firmados, como através da Lei 9.784/1999, que traz a finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público a tal processo. No Decreto 3.555/2000, a celeridade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação seletiva das propostas. No Decreto 5.450/2005, os princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade. Através da LC 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, a legislação de controle orçamentário das contas públicas sugere existência de um aprofundamento acerca das despesas continuadas ou de custeio gerado pelo desencadeamento licitatório (SEBRAE, 2014).

Segundo Santana (2015), a Lei de Licitações (8.666/93), a Lei do Pregão (10.520/02), a Lei do Regime Diferenciado de Contratações – RDC – (12.462/11) e a Lei de Responsabilidade fiscal – LRF – Lei Complementar 101 de 2000, são as principais normas incidentes sobre o setor de compras públicas, sendo que as inovações operacionais do processo licitatório são mais comuns que em qualquer outra fase do processo de compras (SANTANA, 2015, p. 30).

Como é o caso do pregão eletrônico, disciplinado pelo Decreto n. 5.450 de 5 de agosto de 2005, às contratações de bens e serviços comuns por transferências voluntárias da União, o qual demonstra resultados quanto a ampliação do número de participantes e barateamento do processo licitatório. Permite a agilidade licitatória, a ampliação de competição de concorrentes, e efetivamente é a contratação mais barata (SANTOS, 2006).

Segundo Lei 8.666/93, “Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência observando as disposições da lei.” Mesmo com tal autonomia cedida por Lei,

órgãos de níveis mais baixos de governo, principalmente prefeituras de pequeno porte, sofrem com deficiências estruturais, tanto de recursos financeiros e de bens moveis e imóveis, como de baixa capacitação dos profissionais (SANTANA, 2015).

3 METODOLOGIA

O estudo tem caráter exploratório, uma vez que busca identificar o processo de compras municipais, a partir das demandas municipais da Secretaria de Educação de um município de médio porte do Sul de Minas Gerais. Para isso, foi utilizada pesquisa descritiva, na forma de um estudo de caso, a fim de alcançar os objetivos específicos que possibilitam mapear e por fim identificar o processo de compras públicas. Pesquisa esta, que segundo Gil (2002), tem como objetivo a descrição característica ocorrida na prática de determinado fenômeno. Em forma de estudo de caso, evidenciou detalhadamente tais procedimentos operacionais desenvolvidos desde a demanda de suprimentos, da secretaria municipal de educação, até a gestão de contratos. Assim como os atores envolvidos e o fluxo de compras municipais, da secretaria municipal de educação. Para isso, foram aplicadas entrevistas qualitativas com os responsáveis envolvidos no processo de compras da secretaria analisada.

O estudo teve um embasamento teórico empírico, uma vez que se baseou em um referencial teórico e na coleta de dados, realizada por meio de observação participante e entrevistas semi estruturadas, por um roteiro estruturado por perguntas abertas (ANEXO A). A pesquisa iniciou por meio de visitas às unidades escolares (escolas e creches), por meio da qual foi evidenciando a falta de conhecimento dos demandantes de suprimentos (diretoras e coordenadoras), os quais são responsáveis pelo processo de compras municipais. Posteriormente, foram aplicadas entrevistas com os principais atores municipais: As secretárias da Secretaria Municipal de Educação (secretaria responsável e secretaria adjunta), acerca da gestão estratégica das compras, os responsáveis pelas instituições demandantes (coordenadores de escolas e creches), os responsáveis pelas solicitações de compras (setor de compras da educação), os responsáveis pelo recebimento das demandas, cotações e compras diretas (Gerência de Suprimentos), responsáveis pelas compras licitatórias (Gerência de licitações) e responsável pela gestão de contratos da Sec. Municipal de Educação (Gerente de Contratos da Educação).

Toda a análise dos dados qualitativos foi feita de forma respeitosa com os entrevistados e com a teoria abordada. Uma síntese do material coletado (entrevistas ANEXO A) objetivando identificar a realidade da atividade pública municipal em análise. Como trata o Gil (2008) acerca dos dados documentados, os quais são capazes de oferecer um conhecimento mais objetivo da realidade. Assim, foi evidenciado o processo de compras de materiais e os atores responsáveis por cada etapa do processo. O estudo foi realizado a partir

das compras públicas municipais de materiais da educação, destes foram envolvidos materiais permanentes, de consumo e merenda escolar.

O mapeamento do processo de compras foi possibilitado a partir das entrevistas semi estruturadas, estas que foram reafirmadas a partir de novas visitas, nas quais foram realizadas observações que garantissem a veracidade das respostas obtidas, além de evidenciar ainda mais o processo objeto de caso.

Com relação aos responsáveis pelas demandas foi utilizada a técnica de saturação, ou seja ao iniciar informações repetitivas, entre uma escola e outra, a coleta de dados foi interrompida. A saturação, segundo Fontanella, Ricas e Turato (2008), indica o momento em que a coleta de dados deixa de ser relevante para a conclusão da pesquisa.

Portanto, de um total de 17 escolas e 15 creches, todas foram visitadas, mas foi necessário entrevistar apenas 4 escolas e 4 creches, que a partir da observação, pode-se concluir a perfeita aplicação de uma amostragem por saturação na aplicação das entrevistas semiestruturadas.

No setor de compras da educação foi entrevistado o nutricionista, responsável pelas compras dos alimentos da merenda escolar municipal, e a responsável pelas compras de materiais permanentes e de consumo. Também interno a secretaria foi entrevistada a gestora de contratos e a gestora financeira, de forma que fossem evidenciados os procedimentos internos, realizados pelos atores operadores envolvidos no processo de compras da secretaria.

Em seguida, na prefeitura municipal, foi aplicada entrevista com a gerente de suprimentos, e uma servidora responsável pela gestão das licitações municipais. As quais efetivam as solicitações de compras das secretarias da prefeitura municipal.

A partir dos relatos concedidos pelas entrevistas semi estruturadas (questionários) e as observações, o pesquisador narrou os procedimentos operacionais de cada ator do processo de compras da S.M.E. A partir dessas informações, foi possível elaborar o processo de compras públicas municipais, partindo de demandas escolares (despesas da Secretaria Municipal de Educação), definindo os atores e suas tarefas operacionais (POP's), estes responsáveis por cada etapa do processo das compras públicas municipais. De forma a ilustrar o processo, foram construídos fluxogramas que representassem estruturalmente o mapa do processo, contendo o fluxo das aquisições públicas municipais.

Com a evidenciação dos procedimentos realizados e do processo de compras públicas como um todo, foram levantados pontos positivos e negativos, ou seja, boas práticas e gargalos, dos procedimentos realizados pelos atores envolvidos no processo de compras. Estes

que são impactantes às aquisições da secretaria municipal de educação, e ao processo de suprimentos públicos municipais em geral.

A fim de proporcionar implementações de melhorias de gestão ao processo público, se partiu dos gargalos existentes para sugestão de métodos administrativos que busquem efetivar a melhoria contínua nos procedimentos e no processo, como forma de maximizar os resultados obtidos pelas compras públicas da secretaria municipal de educação do município de médio porte da Região Sul de Minas Gerais, através da eficiência, eficácia e efetividade da gestão administrativa do processo de aquisições públicas.

O quadro abaixo representa sucintamente os órgãos integrantes ao processo, e os atores responsáveis pela execução das atividades e tarefas (quadro 6):

Quadro 6: Estruturação das entrevistas

Ator do processo	Executante ou responsável entrevistado
Unidades educacionais	4 diretoras de escolas e 4 coordenadoras de CEMEIS
Departamento de compras da S.M.E	3 servidores
Secretaria Municipal de Educação (S.M.E)	Secretária geral e adjunta, servidora contábil e gestora de contratos
Departamento de compras e Gerência de Suprimentos	Gerente de Suprimentos
Gerência de Licitações	1 servidora

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com o objetivo de identificar os procedimentos operacionais das compras públicas municipais, assim como o mapeamento do seu processo, o capítulo apresenta os dados coletados das entrevistas estruturadas, aplicadas aos atores públicos integrantes do processo de compras municipais, partindo das demandas da secretaria municipal de educação. Posteriormente, faz-se um levantamento dos pontos positivos e negativos dos procedimentos realizados, diretamente ao gerenciamento do processo de compras. Processo de aquisições públicas, que segundo Santana (2015), é constituído por procedimentos próprios do setor público, ou seja, a burocracia das compras públicas (SANTANA, 2015).

O capítulo é dividido pelas narrativas dos entrevistados (atores da fase interna das compras públicas) e pelo mapeamento do processo de compras públicas, da secretaria municipal de educação. Assim, o sub-capítulo 4.1 é composto pelas entrevistas, busca identificar os procedimentos operacionais realizados pelos atores envolvidos no processo das compras municipais, e em seu final, conclui-se com o mapeamento dos atores e o fluxo do processo, dado pelo construto de um fluxograma do processo de compras da secretaria municipal de educação, do município de médio porte do Sul de Minas Gerais.

O sub-capítulo 4.2, a partir do levantamento dos procedimentos evidenciados no sub capítulo 4.1, são abordados os procedimentos operacionais de cada ator do processo, em razão de sua eficiência e eficácia, evidenciando os pontos positivos ou negativos quanto às atividades e sua contribuição ao processo de compras. De maneira que se possa ter um entendimento sobre a gestão pública municipal, no que se refere à administração do processo de compras públicas municipais, especialmente do suprimento da S.M.E.

4.1 Processo de compras públicas da Secretaria Municipal de Educação (S.M.E.)

As narrativas que seguem buscam elucidar as práticas operacionais de cada ator do processo interno de compras municipais da secretaria de educação e posterior, o fluxo do processo. As narrativas seguem o caminho percorrido para efetivação das compras, ou seja, inicia-se pela secretaria demandante, a qual tem seu nível estratégico representado pelas secretárias de educação do município e um nível tático/operacional representado pelo setor de compras da secretaria e pelas coordenadoras das unidades de ensino demandantes. Estes atores representam a demanda no processo de compras.

Posterior, seguem os relatos dos responsáveis pela operacionalização das compras, ou seja, os atores que recebem as demandas. Segundo Santana (2015), a parte burocrática do processo de compras. Esta representada pela Gerência de Suprimentos e Gerência de Licitações, órgãos da secretaria municipal de administração, responsáveis por todas as compras municipais. Ao final do fluxo interno, e conforme mostra a “gênese” das compras públicas, a Gestora de Contratos, esta locada na secretaria municipal de educação, responsável pela observância da obediência ao cumprimento contratual, por parte dos fornecedores adjudicados.

4.1.1 Secretárias de Educação do Município (S.M.E.)

Todas as compras que serão realizadas ao longo do ano partem do planejamento orçamentário municipal, instrumento que estipula a origem e destino do recurso, sobretudo, atendendo a lei de responsabilidade fiscal – LC. 101 de 2000. Portanto, as compras partem dos objetivos traçados pelo Plano Pluri Anual (PPA), de médio prazo, articulando-os em cada ano pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), através dos programas estabelecidos, estes que têm suas despesas estipuladas no orçamento anual, planejamento orçamentário de curto prazo de detalhamento das dotações. A S.M.E. conta com o auxílio de uma servidora lotada na secretaria do planejamento para construção do orçamento anual. A mesma realiza estimativa de receita e despesas e faz seu controle, calculado a partir do índice de inflação (Índice de Preços ao Consumido Amplo – IPCA).

O construto das aquisições da Secretaria para o ano vigente segue uma estimativa do ano anterior, de despesas que se repetem todo ano, como por exemplo, para licitações de material de consumo (escritório e limpeza) e permanente. A alteração do cálculo de alimentos de merenda escolar segue o aumento do quantitativo de alunos, ou alguma outra variável que necessite de uma alteração no quantitativo exigido. Estrategicamente surgem algumas necessidades (vista pelas secretárias municipais de educação) a serem realizadas no curto ou médio prazo, estas presentes no planejamento orçamentário LOA e PPA, daí são demandas que partem do nível estratégico. Ao mesmo momento, são realizadas visitas às unidades de ensino (pelas próprias secretárias e servidores de compras da secretaria) a fim de conhecer as demandas específicas de cada unidade escolar municipal e dar aconselhamento sobre o procedimento para enviar os pedido, a partir do levantamento das demandas, de solicitação de compras. Este que deve ser agrupado e enviado por ofício para o setor de compras da S.M.E.

As solicitações enviadas para processo licitatório obedecem ao cronograma anual de compras da Prefeitura, elaborado pela Gerência de Suprimentos, estipulando as datas e os gêneros de materiais ou serviços que serão licitados (por se tratar de pregão, são licitados os materiais comuns), esta que envia um aviso para que cada secretaria mande suas demandas, contendo descrição e quantitativo dos itens demandados.

São enviados os pedidos de materiais de consumo, permanente e da merenda escolar, para participar do modelo pregão presencial, do tipo registro de preços. Os resultados são vistos de modo positivo, sendo supridas as demandas escolares a partir das compras realizadas pelos processos licitatórios existentes, sem dificuldades relevantes à operacionalização escolar.

A Secretaria tem um setor interno solicitante de compras, o setor de compras da educação, responsável por formalizar todas as solicitações de compras da S.M.E., seja o levantamento de demandas enviadas para realização de processo licitatório, assim como solicitações de compras oriundas de processo licitatório vigente ou em eventuais casos emergenciais de solicitar uma compra direta, sendo dispensável ou inexigível a licitação, devidamente justificada. Assim, para merenda escolar, material permanente, consumo, transporte, etc, são realizadas licitações anuais, as solicitações são de certo modo previsíveis pelo histórico do ano anterior e pelas demandas específicas de cada unidade escolar, estas que são levantadas estrategicamente, pela secretária municipal e secretária adjunta, a partir da LOA, ou a partir de visitas às unidades escolares.

A gestão financeira fica a cargo da secretária administrativa. A qual acompanha os saldos financeiros, e a execução das despesas, além de fornecer acessória contábil ao setor de compras da educação, identificando as dotações e elementos de despesa referente aos objetos de compras solicitados. Ao final, a solicitação deve ser assinada (pela secretária municipal de educação ou secretária adjunta) autorizando a solicitação de compra e enviada para o departamento de compras, efetivar a mesma.

Os contratos dos processos licitatórios têm duração de um ano, o mesmo é realizado na modalidade “Pregão Presencial” e o Sistema de Registro de Preço para as compras de material permanente, de consumo e merenda escolar, os quais serão necessários para as atividades do ano vigente. A Secretaria tem um responsável pela Gestão de Contratos. Através de uma servidora lotada na S.M.E. se controla o comprimento, dos fornecedores adjudicados, das cláusulas dos contratos de compras firmados pela prefeitura em sua causa.

O controle externo ocorre por visitas do conselho gestor de educação, para controle dos gastos públicos da S.M.E., um instrumento de controle que existe e funciona, com reuniões anuais. Composto por pessoas da sociedade civil e servidores municipais.

4.1.2 Instituições demandantes

As Escolas (ensino fundamental e médio) e os Centros Municipais de educação infantil (CEMEI's) obedecem ao método de levantamento de demanda da merenda escolar estipulado pelo setor de compras. Na qual devem mandar, no período que antecede as licitações, a quantidade de alunos matriculados ao nutricionista responsável pelas compras. O mesmo recebe tal número para calcular a quantidade de alimentos que serão comprados. Posterior a licitação, a quantidade de alunos deve ser informada a cada mês, para que sejam destinados os alimentos. A unidade de ensino recebe um cardápio semanal de alimentos, que devem ser preparados para merenda escolar. Desta maneira os alimentos são controlados não gerando sobras ou falta de alimentos, uma vez que o cardápio é calculado os gramas por aluno. A qualidade é aceitável, com fluxo contínuo.

O material de consumo (limpeza e escritório) é fornecido, normalmente, duas vezes ao ano. Sendo necessário manter um controle de estoque, identificando o quantitativo e enviando-o ao setor de compras da educação para manter o fluxo de suprimentos. Quando surge uma necessidade emergencial, é realizado o pedido, tendo em estoque, logo é fornecido pelo almoxarifado, caso contrário utiliza-se a Ata de registro de Preços vigente, ocorre o processo de pedido de empenho e, posteriormente a entrega da compra. No caso de inexistência da compra por parte da secretaria, a escola utiliza do recurso vinculado P.D.D.E (Programa Dinheiro Direto na Escola), o qual destina verba de urgência para compras de material de consumo.

As demandas de material permanente são levantadas em visitas raras de representantes da S.M.E. durante o ano. Emergencialmente são levantadas as demandas pelo diretor ou coordenador das unidades escolares, quando surgem necessidades. No final do ano são agrupadas as demandas de materiais permanentes a serem adquiridos pela educação, enviados para o Setor de Compras, ou recebidos pelas secretárias em suas visitas às escolas. Quando está em período de vigência do processo licitatório, é enviada a pessoa responsável pelas compras da Educação, geralmente por telefone ou documento em forma de ofício, os pedidos. Raras são as visitas das Secretárias ou outro servidor da Educação para verificar as necessidades. O mais comum é receberem ligações do Setor de Compras da Secretaria

perguntando sobre uma necessidade de material que foi licitado e se tem em estoque. Os pedidos escolares são atendidos de forma a não faltar nenhum material necessário as atividades.

4.1.3 Setor de compras da Educação

O setor de compras, interno à Secretaria Municipal de Educação, tem como função realizar as solicitações de compras, esta concebida em dois momentos distintos. Quando são realizadas as solicitações dos pedidos a serem licitados e o momento de solicitações de compras diretas ou já licitadas. As solicitações dos itens a serem licitados, no caso, material de consumo, material permanente e merenda escolar, assim como seus quantitativos, são enviadas em épocas do ano aleatórias, de acordo com o prazo determinado pelo cronograma de compras estabelecido pela Gerência de Suprimentos, que seguem o vencimento das licitações vigente e a previsão da Gerência de Licitações para celebração de novos processos. Particularmente às aquisições descritas, são realizadas licitações na modalidade pregão presencial, e dele há a criação de Registro de Preços (SRP), que se concretiza por uma ata, a Ata de Registro de Preços (ARP), da qual serão solicitadas as compras durante o ano.

A ARP disponibiliza à S.M.E comprar até 25% do quantitativo total de cada item da ata. As solicitações partem de um planejamento do setor para durante o ano, de acordo com o levantamento prévio de demanda de cada unidade escolar. Assim, o procedimento de solicitação é realizado pelo sistema (SONNER), e posteriormente formalizado por um ofício, devidamente autorizado pela secretária municipal de educação, enviado à Gerência de Suprimentos. Nela deve conter a identificação dos itens, justificativa da compra, dotação orçamentária e conta corrente, caso seja recurso vinculado. A solicitação pode partir de uma demanda inesperada e específica de alguma unidade escolar.

Pode acontecer, pedidos de apostilamento, ou seja, inclusão de uma dotação orçamentária da Educação em um contrato existente. Uma prática usada pela Secretaria para poder comprar um item na qual não solicitou em momento prévio da realização do processo licitatório, e participa da compra de um item solicitado por outras Secretarias Municipais, com sua própria dotação, desde que tenha esta disponível, devidamente autorizada e justificada pela secretária municipal.

No que diz respeito às solicitações de compras de merenda escolar, material de consumo (limpeza e escritório) e material permanente, é utilizado o sistema de gestão integrado da prefeitura (SONNER), o qual fornece um catálogo de materiais, dividido por

gênero, contendo as identificações e descrições distintas de materiais que foram adquiridos anteriormente pelo município, e que servem para construção de novos pedidos de compras.

Raramente são realizadas modificações quanto à descrição e especificações do produto. Quando evidenciada a necessidade de modificações, entra-se em contato direto com o Almoxarifado Central para acrescentar ou corrigir descrições. Geralmente a necessidade de modificação ocorre devido às diferentes especificações usadas pelas secretarias municipais, de mesmo material ou item com diferentes descrições ou especificações, o qual é padronizado pela Gerência de Suprimentos ou devolvido às secretarias para se reformular os pedidos referentes.

O pedido de solicitação de material de consumo (limpeza e escritório) a ser licitado, é feito a partir de uma análise histórica. Assim, é utilizada uma planilha do quantitativo demandado no ano anterior, contendo a identificação e descrições de cada produto, bem como registrados no cadastro de bens do sistema de informações gerencial da prefeitura, sendo feitas modificações quanto ao quantitativo, referente a diferença de alunos matriculados nas Escolas e Cemei's, para o ano vigente. Agrupados os pedidos em uma única solicitação, a mesma é encaminhada para a Gerência de Suprimentos, em tempo hábil estipulado pelo cronograma, contemplado no pedido coletivo de todas as secretarias, por fim encaminhado à Gerência de Licitação.

Para todas as escolas é pedido que mantenham comunicação com o setor de compras informando o controle de estoque, para que possa ser repostado o material demandado, sem que haja interrupções nos suprimentos escolares. As solicitações são aleatórias, surgindo imprevistos de gastos a mais por eventuais ocasiões.

O processo de solicitação de compras de material permanente se difere pelo levantamento de demandas. O planejamento das compras de materiais permanentes a serem licitados se inicia ao final do ano, para realização das compras no ano seguinte. São realizadas visitas das secretarias municipais e os responsáveis pelas compras da S.M.E, para levantar, como planejado estrategicamente pelo PPA, as maiores necessidades das unidades educacionais e as que são comuns, também são recebidas as demandas das coordenadoras por ofício ou por email até próximo da data da licitação. Após isso, são computadas as demandas quanto à descrição e quantitativo, assim como, disponibilizado por uma servidora responsável pela parte financeira, as dotações e saldo disponível, de forma a sintetizar a solicitação de acordo com as dotações e recursos disponíveis, sendo pedido sempre em um quantitativo maior, com uma margem de segurança. Uma vez que o SRP não configura compromisso de compra.

Para as solicitações de compras da merenda escolar é utilizado um modelo centralizado de levantamento das demandas escolares. É realizado pelo nutricionista, lotado no setor de compras da S.M.E., uma contabilização das compras dos alimentos para as unidades de ensino, estruturado em uma planilha, referente ao quantitativo de alunos e nível escolar (infantil, fundamental, médio e o ensino de jovens e adultos) dentro de um padrão estipulado pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), suficiente para os duzentos (200) dias letivos anuais. Sempre no final do ano antecedente, três meses antes da data licitatória, tem de ser solicitado à Gerência de Suprimentos a inclusão dos pedidos para compra pública. Geralmente são solicitadas mensalmente, mas irá depender da capacidade de estocagem de cada unidade educacional. As unidades têm seu uso regrado por um cardápio construído pelo mesmo nutricionista, este estipulando os alimentos a serem utilizados e sua quantidade, esta dada por aluno, dentro do padrão estipulado pelo FNDE.

Desta forma, o controle utilizado estabelece a quantidade exata (com uma margem calculada) para que não aconteçam desperdícios ou exageros, nem a falta da merenda. Necessitando das diretoras e coordenadoras apenas o envio do quantitativo dos alunos matriculados. Todo ano se mantém um estoque mínimo nas escolas, a fim de suprir as necessidades do início do ano, que antecedem a licitação. A licitação da merenda escolar também é realizada por “Pregão” em um Sistema de Registro de Preços individual, por ser específica da secretaria de educação. Porém 30% do recurso do FNDE, destinado a alimentação escolar, é utilizado para compras públicas de alimentos oriundo da agricultura familiar, de forma a ser realizada a compra através de uma chamada pública.

O setor também solicita compras com dispensa ou inexigibilidade de licitação, essas são realizadas raramente, são exceções. As solicitações contêm descrição do item, especificação, quantidade e justificativa relevante, segundo legislação, para explicar o motivo da mesma. Em sua maioria são compras em que não são possibilitadas concorrência de fornecedores, ou emergenciais sem processo licitatório disponível (adjudicado e homologado).

4.1.4 Departamento de compras

O departamento de compras é gerido pela Gerência de Suprimentos, órgão da Secretaria Municipal de Administração e RH, que coordena ainda os departamentos de patrimônio, almoxarifado e gestão de documentos. A Gerente de Suprimentos é responsável por gerir o fluxo de compras, assim como delegar diretamente os procedimentos

operacionalizados pelo departamento de compras municipal, o qual recebe e operacionaliza todas as solicitações de compras das Secretarias Municipais, faz as cotações de preços, cadastro de fornecedores, emissão dos itens e termo de referência à licitação, e ordem de compra.

De forma a ter um planejamento das compras por processo licitatório, de materiais e serviços comuns, a gerente de suprimentos constrói um cronograma anual de compras, uma espécie de calendário referente aos gêneros de materiais e serviços a serem licitados. Segundo a gerente, 90% das compras são por licitações e na modalidade de pregão presencial, em sua maioria pelo sistema de registro de preços (SRP). É enviado, aos responsáveis pelas solicitações de compras de cada secretaria, um email para que façam suas requisições, quanto aos itens do gênero que será licitado, com o quantitativo demandado e dentro do prazo determinado, e enviem para o departamento de compras da prefeitura. Desta forma, são realizadas as compras coletivas, de bens comuns, como bem acontece para os gêneros de bens de consumo, permanente e merenda escolar. Às compras de merenda escolar, de seu total, são realizadas 70% na modalidade de pregão presencial, no SRP, e 30% ocorrem por chamada pública, onde há o credenciamento dos agricultores familiares. O objetivo é promover uma venda ampla entre os pequenos produtores locais, estes que dividem o quantitativo dos itens licitados entre eles, de acordo com suas capacidades de oferta. Sua legislação é dada pela lei federal 11.947, de 2009, que em seu Art. 14, acerca das diretrizes da merenda escolar, estipula: “Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo, 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural” (BRASIL, 2009).

As solicitações de requisição de itens a serem licitados têm que atender o prazo estabelecido, terem descrições e especificações coerentes, assim como um quantitativo, de forma a serem agrupadas, realizado cotação de preços, e posterior, enviadas junto com o termo de referência para a Gerência de Licitações realizar o processo licitatório. Nos casos em que são identificados erros na especificação dos itens requisitados, a solicitação é devolvida para a secretaria de origem, a fim de que sejam corrigidos os erros.

Os erros nas solicitações de pedido de compra são comuns entre as secretarias, por especificarem de forma aleatória, no qual as modificações individuais geram acúmulo de descrições e assim não se tenha a necessidade do pregão de se aquisição de objeto comum. O catálogo de materiais, do sistema informatizado utilizado pela prefeitura, por não ser atualizado, se mostra inchando de descrições aleatórias e incorretas de materiais, como diversidade de descrições de um mesmo bem ou inexistência do mesmo no mercado gera dificuldade tanto para realização das solicitações como para as

compras comuns em escala, com morosidade, ineficiência e ineficácia, em outras horas frustrando as compras públicas secretariais e até as coletivas municipais (Gerente de Suprimentos, ANEXO A).

A cotação de preços serve como média de preço, o preço inicial à disputada dos possíveis fornecedores, concorrentes do processo licitatório. O termo de referência pode ser enviado pela secretaria demandante, como caso da merenda escolar, ou realizado pelo departamento de compras para as compras coletivas. “São utilizados termos de referência dos anos anteriores que são coerentes.”

Com a devida adjudicação, e homologado o processo licitatório, obedecendo ao prazo vigente do contrato, são abertas as atas do SRP, podendo ser recebidas as solicitações de compras das secretarias pelo departamento de compras, este disponível a emitir ordens de compras.

A ordem de compra é realizada pelo sistema (SONNER). Esta se difere quanto a compra, sendo direta (dispensa de licitação) ou de processo licitatório. Para a compra direta deve conter, na ordem de compra: objeto da compra, com descritivo do item e quantitativo, dotação e justificativa legal, devidamente autorizado pelo secretário responsável pela secretaria. Para realizar a ordem de compra, ou fornecimento de um processo licitatório vigente, a solicitação deve conter: o item na sequência do processo, dotação a ser utilizada com conta corrente, quando recurso vinculado, e o quantitativo demandado, assim como destino do objeto de compra. Na ordem de compra é gerado um pré empenho (gera um número de empenho), e enviado para reserva de recurso e verificação da despesa pela servidora do Planejamento, setor da Secretaria de Fazenda e Planejamento, posterior enviado para controle interno à Controladoria, tomando conhecimento e aprovando a ordem, enviada finalmente para ser empenhado pela Contabilidade. Empenhado, retorna a ordem ao departamento de compras que a envia ao fornecedor.

Os objetos de compras da educação costumam chegar ao almoxarifado, mas em alguns casos, são enviados ao pequeno almoxarifado da S.M.E., este já tem o conhecimento da ordem de compra, disponibilizada pelo sistema (SONNER), recebe o produto em confirmação das exigências definidas na ordem de compras, assim como a nota fiscal, a qual é enviada para a contabilidade, realizar a ordem de liquidação e envio da mesma à Tesouraria, setor da Secretaria da Fazenda e Planejamento, realizar o pagamento e emitir a ordem de pagamento ao fornecedor.

As aquisições e contratações públicas seguem, em regra, o princípio do dever de licitar, previsto no Artigo 37, inciso XXI da Constituição. O mesmo inciso é regulamentado pela lei 8.666, de 1993, a qual identifica os casos previstos de dispensa e inexigibilidade de

licitar, definidos pelos Art. 24 e 25 respectivamente. A dispensa define, em seus incisos I e II, a possibilidade de não licitar aquisições com valores de até 10% dos limites estipulados para serviços de engenharia e obras, e serviços e compras, sendo de quinze mil e oito mil respectivamente. A inexigibilidade ocorre por impossibilidade de concorrência.

Portanto as compras diretas são exceções, estas ocorrem raramente. As solicitações de compras diretas devem sempre conter justificativa legal e destinação, sendo avaliadas e somente quando aprovadas pela Gerência de Suprimentos são realizadas a cotação de preços e emissão da ordem de compra pelo departamento de compras da prefeitura. Raros são os casos de compras “diretas” realizadas por solicitação da S.M.E. para aquisição de material permanente, de consumo, e nenhum para compra de merenda escolar.

4.1.5 Gerência de licitações

A este departamento da Sec. Municipal de Administração e R.H compete efetuar levantamentos, estudos, projetos e análise nos termos de referência de licitações de materiais, equipamentos, obras e serviços para o desencadeamento das licitações através da Comissão Permanente de Licitações e Pregoeiros (as). Compete, ainda, a elaboração de todos os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação relacionados às compras de materiais, equipamentos e contratação de serviços e obras, bem como as alienações, observado o disposto na Lei 8.666/93.

Nos períodos que antecedem os vencimentos das licitações vigentes, o setor recebe os pedidos de licitação de compras, estes encaminhados pela Gerência de Suprimentos. Para criar o edital licitatório é preciso a descrição do bem, contendo sua identificação e devidas especificações do material que deverá ser fornecido, juntamente com seu quantitativo. E utilizada a modalidade Sistema de Registro de Preços para licitar bens em comum das secretarias. Após sua formalização ocorre o momento de publicação do edital e posterior o registro dos fornecedores ganhadores. Homologa a Ata de Registro de Preços referentes aos pedidos, completando o processo licitatório. Na ata contem o tipo do item (consumo ou permanente), sua descrição acompanhada de uma especificação resumida, a quantidade, o valor unitário e a Pessoa Jurídica concedente. A ARP fornece um acompanhamento ao setor de compras da S.M.E, possibilitando ainda excederem os pedidos em até 25% de total quantificado em licitação.

Durante o ano surgem demais pedidos licitatórios, estes, são realizados de forma separada. Faz-se o chamamento publico, e realiza-se todo processo legal, até que se formalize

a compra. Para tanto, a modalidade escolhida é a que se mostra mais apropriada para a compra, na sua maioria, são utilizados pregões presenciais e o sistema de registro de preços. No caso de compras excepcionais, em casos de poucos fornecedores existentes, utiliza-se a carta convite

Para licitação das compras de merenda escolar, é realizada uma chamada pública aos produtores rurais familiares. Aos que comparecem, é apresentada uma lista dos alimentos demandados e suas quantidades. A cada item é dada a oportunidade de que os produtores apresentem qual quantidade os mesmos são capazes de fornecer, a seu final há uma divisão igualitária para que possibilite ao maior número de fornecedores participarem. O credenciamento é a modalidade da chamada pública. O produtor fica responsável por fornecer sempre na quantidade que o mesmo se declare a ser capaz de produzir.

4.1.6 Gerência de contratos e convênios

Este departamento, pertencente à Sec. de Administração e R.H, é responsável pela gestão de convênios e contratos realizados pelo município. No que se refere a suas atividades no processo de compras públicas municipais, após a adjudicação do processo licitatório, o setor executa a conferência de dados nos instrumentos contratuais com o sistema, para homologação dos mesmos. Também realiza o lançamento de contratos, aditivos, apostilamentos e liberação de atas para pedidos e acompanhamento de dados relativos aos contratos enviados ao Tribunal de Contas pelo SICOM.

4.1.7 Gestora de contratos da Educação

A Gerência de Contratos é um setor da S.M.E. que tem como objetivo descentralizar o controle dos contratos municipais referentes a secretaria. Seus procedimentos ocorrem desde a homologação dos contratos até o fornecimento dos itens, objeto contratual. Ou seja, após todo processo de compras e homologada a licitação, os contratos firmados são estudados a fim de garantir sua efetivação com o bom cumprimento do que fora firmado. Assim, sendo verificado, frente as legislações vigentes, as legalidades contratuais, das especificações exigidas, o prazo e local da entrega, o quantitativo em sua exatidão e demais deveres do fornecedor frente aos compromissos assumidos no seu fornecimento à administração pública. O acompanhamento dos bens fornecidos ocorre em loco, visitas realizadas as unidades

educacionais, ou através de feedbacks das mesmas ao responsável pela Gerência de Contratos da S.M.E.

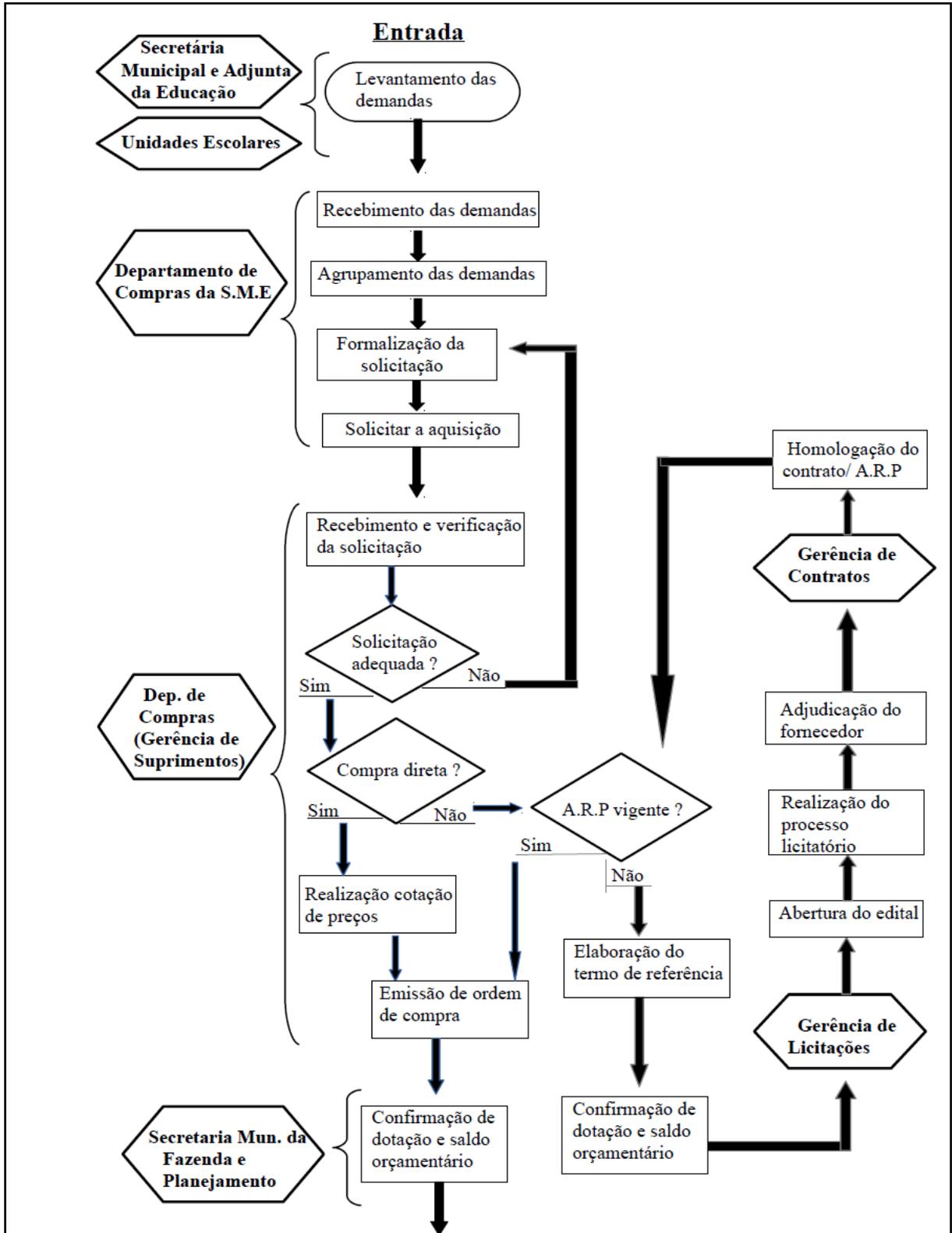
Casos em que o fornecedor falte com a qualidade, ou outro problema que possa ser corrigido sem problemas expressivos para a administração pública, há um comunicado, passando uma advertência e aguardando melhorias. Caso não seja suficiente a advertência, ou o fornecedor falte com compromissos novamente, gerando danos a administração pública, há a quebra do contrato com o mesmo, sendo estabelecido contrato com o próximo fornecedor na listagem licitatória. Os casos de baixa qualidade são corrigidos no próximo processo contratual de compras públicas, com maior exigência nas atas de compras.

4.2 Mapeamento do processo de compras

Através do relato dos atores envolvidos no macroprocesso de compras públicas municipais da educação foi realizado um mapeamento do processo a partir da técnica do fluxograma, que permite uma visão ampla do processo, racionalizando-o quanto as atividades executadas, fornecendo uma linguagem transparente e padronizada ao processo, desde as entradas, iniciada pelo levantamento das demandas escolares por materiais (inputs), até as saídas, entrega do material adquirido ao requisitante (outputs) (KENAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010).

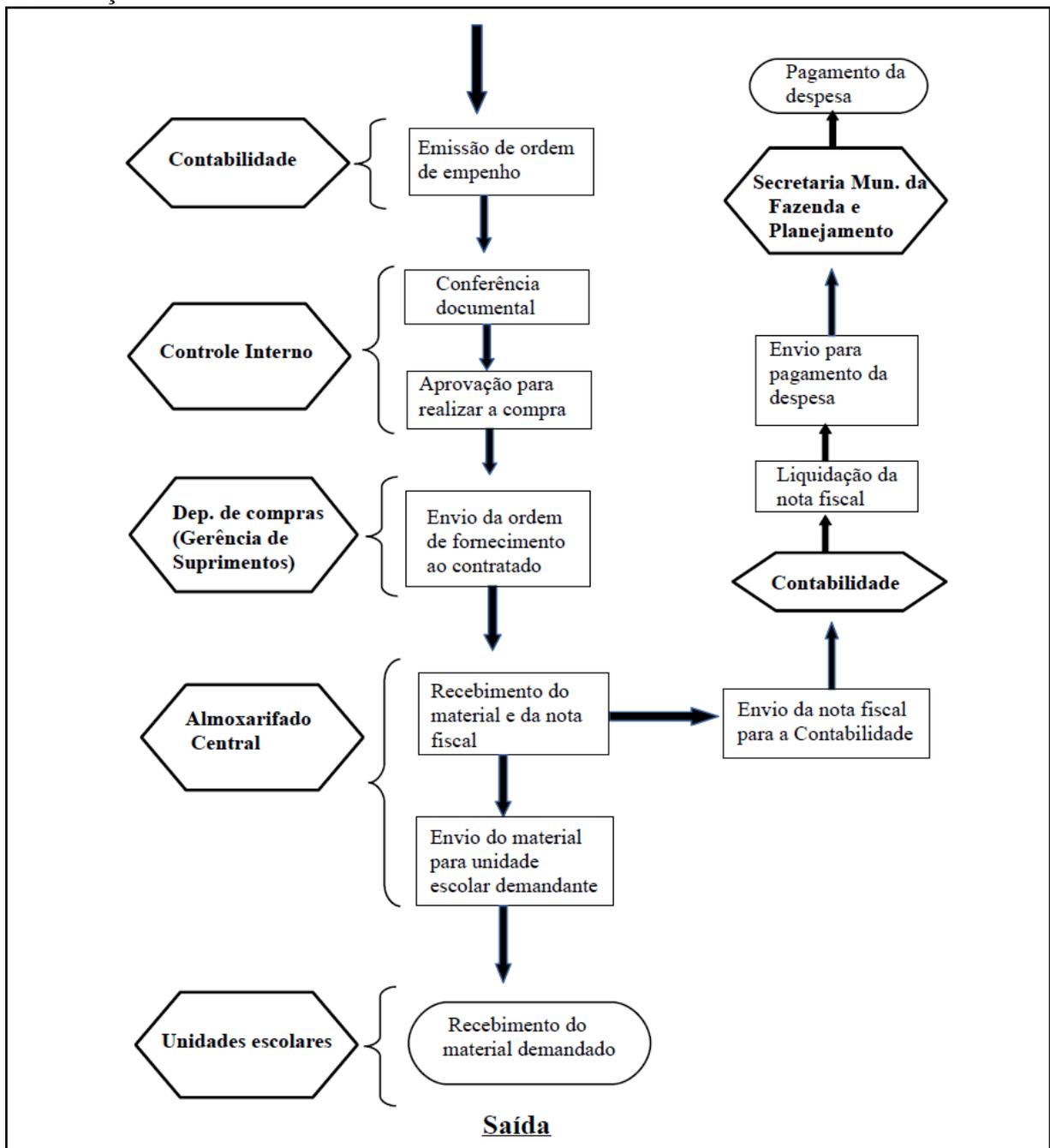
A partir deste momento o macroprocesso das compras públicas da secretaria municipal de educação é mapeado, através de um fluxograma composto por símbolos comumente usados, conforme a “simbologia comumente usada na construção de fluxogramas” (KENAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010, p. 139). Ele refere-se às diversas atividades que concretizam as compras públicas, o qual tem seu início representado pelas requisições de escolares por materiais (entrada) e seu término representado pela entrega dos materiais ou bens requisitados (saída). Tal processo é representado Diagrama 3 a seguir:

Diagrama 3 - Fluxograma do macroprocesso de compras da secretaria municipal de educação de um município de médio porte do Sul de Minas Gerais.



Continua

Continuação



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

O mapa usa de símbolos comumente usados, conforme Kenaane; Fiel Filho; Ferreira, 2010, assim sendo representada a entrada e saída do processo pela forma circular, os executores ou responsáveis pela hexagonal e as atividades e operações pela forma retangular, o fluxo é marcado pelas setas.

Assim, o processo se inicia pela entrada do levantamento das demandas, que surgem nas necessidades das escolas e creches por materiais, essas que são listadas pelas coordenadoras e também pelas secretárias da S.M.E. O primeiro fluxo acontece quando são

enviadas as demandas ao setor de compras da S.M.E. É enviada por ofício uma lista dos itens, contendo descrição e quantidade dos materiais, somente para a demanda de merenda escolar é enviado o quantitativo de alunos matriculados. O fluxo segue para o setor de compras da educação, que recebe e agrupa as demandas. São elaboradas as solicitações, pelo sistema operacional, o qual apresenta os campos que devem conter nome da secretária solicitante (S.M.E), a dotação a ser utilizada, se será compra direta, compra licitada ou demandas a serem licitadas, contendo uma descrição do item simplificada, com quantitativo e destinação. No caso das compras com dispensa de licitação é obrigatória a justificativa da compra, conforme os Art's 24 e 25 da Lei 8.666 de 1993. A solicitação é elaborada pelo sistema operacional e impressa, esta que deverá ser assinada pela secretária municipal de educação, por fim, a solicitação é enviada para o departamento de compras da prefeitura.

As solicitações são recebidas pelo departamento de compras, o qual verifica se as mesmas estão devidamente autorizados, assinadas pelo secretário(a), e se os materiais estão devidamente descritos, especificados e quantificados, com destinação e dotação orçamentária, a fim de dar continuidade para operacionalização das compras, caso contrário a solicitação retorna ao departamento de compras da S.M.E para reformulação. O momento de operacionalização deve-se observar se a compra será realizada por dispensa de licitação, em especial para as compras diretas deve-se conter uma justificativa legal, segundo arts. 24 e 25 da Lei 8.666 de 1993, do motivo da dispensa de licitação e o destino do objeto da compra, assim é realizada a cotação de preços, pesquisa de no mínimo três fornecedores com o vencimento do menor preço, posterior é gerado um número de pré empenho e ordem de compra, após é enviado ao Planejamento.

Se é uma compra através de Ata de Registro de Preços em vigência o processo segue com número de pré empenho e ordem de compra, o fluxo segue sendo enviada a ordem de compra ao Planejamento.

No caso de ser uma solicitação pré licitatória, é realizado o termo de referência, o qual deve conter o objeto a ser licitado, contendo seu qualitativo e especificações intrínsecas descritas e a justificativa. É um fluxo alternativo, será realizado pelo departamento de compras em época planejada, segundo o cronograma de compras realizado pela Gerente de Suprimentos. Tendo o mesmo fluxo seguindo para o Planejamento para verificar a dotação e o saldo orçamentário.

A Sec. Municipal de Fazenda e Planejamento recebe a ordem de compra ou o termo de referência, verifica o saldo financeiro referente à dotação e elemento de despesa, de forma a garantir a legalidade orçamentária da compra ou do contrato. No caso de solicitação dos

materiais a serem licitados, o fluxo segue com o envio do termo de referência para a Gerência de Licitações.

O termo de referência é recebido pela Gerência de Licitações, que através de Lei 8.666/93 e seus procedimentos legais, realiza o processo de licitação das compras públicas. Instituído pela Lei 10.520 de 2002, o pregão presencial é a modalidade licitatória utilizada para as licitações de bens e serviços comuns, assim segue seu procedimento conforme o decreto 3.555 de 2000. É utilizado o termo de referência para criar o edital licitatório, o mesmo deve ser publicado, com data de abertura do processo convocatório, com recebimento dos documentos credenciais dos fornecedores, que objetivam formularem as propostas e participarem do pregão. Após credenciamento, são recebidas as propostas e habilitação dos fornecedores concorrentes. São classificadas as melhores propostas, referente ao menor preço (único utilizado pelo pregão), e há a abertura para os lances verbais. O julgamento e a classificação final deverão estipular os fornecedores em ordem crescente de preços, mas também avaliar os critérios de prazos de fornecimento, especificações técnicas e parâmetros de desempenho e de qualidade. Identificando os vencedores, os mesmos são adjudicados e o processo segue para a Gerência de Contratos. Referente ao recurso vinculado, transferências do FNDE para aquisição de merenda escolar, deve ser obedecido o mínimo de 30% das aquisições serem fornecidas necessariamente pela agricultura familiar. Neste caso, conforme a Resolução CD/FNDE nº 26/2013, com a dispensa de licitação, a compra pode ser realizada mediante prévia chamada pública, na qual é aberto a todos interessados participarem, sem muitas restrições, objetivando a ampla participação e desenvolvimento social da agricultura familiar no fornecimento de alimentos escolares. É usado o modelo de credenciamento para adjudicar os fornecedores, sendo estipulado em ata, os preços, preço compatível com o mercado, a descrição do alimento, o quantitativo, o cronograma de fornecimento e local de entrega. Os contratos adjudicados são enviados à Gerência de Contratos da prefeitura.

A Gerência de contratos recebe o processo adjudicado, realiza uma conferência jurídica do contrato firmado e seus trâmites, em conformidade legal, o mesmo é homologado. Todo esse processo objetiva garantir a aquisição mais vantajosa à administração pública, de forma a garantir isonomia entre os competidores. Após a homologação do contrato, na sua maioria em modalidade do pregão presencial, sob o sistema de registro de preços, segue a ata de registro de preço contendo a descrição dos itens listados, seu quantitativo e o fornecedor, para utilização do departamento de compras da S.M.E para solicitar a aquisição dos materiais planejados durante o ano, mas que possibilita compras esporádicas. O fluxo retorna ao

departamento de compras da prefeitura, o qual utilizará a A.R.P durante seu período de vigência, no mínimo 12 meses, para prosseguir o processo de compras.

Assim o fluxo se repete passando pela conferência do responsável pelo Planejamento, o qual envia para a Contabilidade empenhar a obrigação .

A contabilidade recebe a ordem de compra, gera a ordem de empenho, realiza os atos contábeis, e envia à Controladoria. Ou controle interno, o qual verifica a probidade administrativa de todos os atos realizados anteriormente no processo de compras, quanto à coerência do texto, da compra, da dotação, etc, e reenvia ao departamento de compras.

Com o retorno da ordem de compra devidamente autorizada e empenhada, o departamento de compras tem a função de comunicar ao fornecedor a ordem do imediato fornecimento do material, em conformidade com as determinações impostas pelo contrato, no caso de processo licitatório, ou do orçamento realizado, no caso da ordem de compra direta. O fornecedor garantindo o fornecimento, com a garantia de pagamento dado pela ordem de empenho, envia ao almoxarifado o material requisitado junto com a nota fiscal e ou boleto bancário para efetivação do pagamento. De forma especial, o fornecimento de merenda escolar é realizado diretamente nas escolas e creches, sendo um caso a parte. Os materiais de consumo que merecem maior controle ou necessitam ainda de um planejamento das entregas escolares, são enviados para o almoxarifado próprio da Sec. de Educação. Os materiais permanentes, por ocuparem muito espaço são enviados ao almoxarifado central.

O almoxarifado por sua vez, tendo a ordem de compra, empenhada em mãos, recebe e verifica a conformidade do produto da compra, enviando o produto para as unidades educacionais, raramente indo para a S.M.E, e a nota fiscal diretamente para a contabilidade.

A contabilidade recebe a nota fiscal, gera a ordem de liquidação e segue o fluxo, com o envio da despesa liquidada para o pagamento da tesouraria, Sec. Municipal de Fazenda e Planejamento. A tesouraria tem a função de realizar o pagamento, através da ordem de pagamento, diretamente ao fornecedor, dentro do prazo determinado em contrato, caso de processo licitatório, ou e caso de compras diretas, sendo à vista para serviços e até 28 dias para materiais. Assim se tem o término do fluxo.

O processo tem como “saída” a entrega do material ao requisitante. Conforme estipulado em contratado, por ser uma obrigação da prefeitura a contrapartida, devidamente contabilizada, empenhada e liquidada, posteriormente será paga dentro do prazo legal firmado bilateralmente (BRASIL, 1993).

4.3 Aspectos negativos e positivos ao processo de compras públicas da S.M.E

A partir da identificação dos procedimentos, utilizados para realização das atividades do processo de compras, foram evidenciados os atores gestores e os principais pontos positivos e negativos dos mesmos quanto suas contribuições ao processo geral das aquisições públicas municipais da educação, podendo ser relacionado ao fluxo das tarefas de uma determinada atividade, a um processo do macroprocesso ou diretamente aos resultados do macroprocesso das compras públicas municipais. De maneira a ilustrar este levantamento, foi construído um quadro, evidenciando o ator do processo e seus procedimentos, estes separados em pontos positivos (+) e negativos (-), conforme o Quadro 6 a seguir:

Quadro 6 - Levantamento dos procedimentos positivos e negativos ao processo geral das compras públicas municipais.

S.M.E.	Pontos positivos (+)	Pontos negativos (-)
	Funcionamento dos instrumentos de planejamento	Ausência de gestão estratégica (riscos)
		Planejamento das compras pouco participativo
Escolas	Pontos positivos (+)	Pontos negativos (-)
	Racionamento dos suprimentos	Ausência de mecanismo eficiente de controle de estoque
	Levantamento participativo das demandas	Inexatidão do quantitativo demandado
	Eficiência no uso do recurso P.D.D.E	Ausência de planejamento de compras de material permanente
Setor de Compras da S.M.E.	Pontos positivos (+)	Pontos negativos (-)
	Sistema ERP de solicitação de compras	Erros nas descrições e especificações
	Eficiência do planejamento e controle da merenda escolar	Falta pessoal (R.H)
	Manutenção do fluxo contínuo de suprimentos escolares	Atraso no envio da solicitação de material permanente de escritório para inclusão na licitação.
	Conhecimento do processo de compras como um todo	Mapeamento do processo de compras
Gerência de Suprimentos/ Departamento de compras	Ponto positivo (+)	Ponto negativo (-)
	Manual operacional	Falta planejamento participativo
	Cronograma de solicitações de compras licitatórias anuais	Falta de atualização e padronização do catálogo de materiais.
Gerência de Licitações	Ponto positivo (+)	Ponto negativo (-)
	Licitações eficientes	Morosidade do processo

Os sub capítulos a seguir são divididos pelos atores que compõem o processo estudado, sendo neles discutido tais procedimentos e suas implicações à gestão do processo, e conseqüentemente, aos resultados das compras públicas municipais da S.M.E.

4.3.1 Secretária municipal de educação e secretária adjunta (S.M.E)

No que diz respeito ao processo de compras, nos procedimentos realizados pela S.M.E., representado pelas secretárias, foi identificado 1 ponto positivo: O funcionamento dos instrumentos de planejamento. E 2 pontos negativos, quais sejam: Ausência de gestão estratégica (riscos) e ausência de participação no planejamento de compras.

Os pontos negativos, de acordo com o Quadro 6 são: Ausência de planejamento estratégico, não contemplando os riscos (ameaças) do processo de compras, e a ausência de participação no planejamento das compras, inexistindo reuniões ou audiências públicas de construção do planejamento de compras, assim como levantamento planejado das demandas institucionais.

O ponto positivo da S.M.E., no processo de compras foi a descentralização das compras municipais. Dada pelo setor de compras próprio da secretaria, o que resultou em uma maior dinâmica dentro da secretaria no que se refere ao gerenciamento de compras municipais de educação. Como bem ocorre quando o setor de compras prioriza as compras devido a um objetivo estratégico, destinando às escolas que mais necessitam. Além de possibilitar a execução de planos de gestão e melhorias específicas à secretaria.

O outro ponto positivo para o processo de compras da S.M.E. é a realização do planejamento, através de instrumentos de planejamento como PPA, LDO, LOA e conselho gestor. No qual foi identificada a execução de compras obedecendo ao planejamento da LOA e da atuação do Conselho Gestor da Educação. Por mecanismos formais e legais a execução do orçamento público municipal, atinge a responsabilidade fiscal e dá transparência aos gastos públicos (GIACOMONI, 2012).

A planificação das compras anuais da secretaria deve ser atualizado anualmente, através de um plano de melhorias, receber inovações, pois a mesma está limitada a executar, resumidamente, suas despesas fixadas pela LOA, na compra de serviços e materiais utilizados em anos anteriores. A secretaria não tem formalmente um plano prévio de compras anuais, não realiza um diagnóstico contemplando todas as demandas instituições de ensino e suas especificidades. O importante conhecimento do processo de compras públicas, que segundo Santana (2015) envolve conhecer as necessidades demandadas pela secretaria e delimitar os

atores envolvidos, para que sejam levantados indicadores de resultado e sejam traçados planos de melhorias. Ou seja, sem isso os erros serão repetidos constantemente. “Não saber o onde estamos, quem somos e para onde vamos dificulta se não impede ações planejadoras consistentes” (SANTANA, 2015, p. 85).

De forma que ao decorrer da execução do processo não estão sendo gerados dados, informações ou outro indicador relevante para se ter resultados sobre a gestão de compras. Inexistindo relatórios ou qualquer outro mecanismo de controle no nível estratégico sobre as ações procedimentais de aquisições governamentais da S.M.E.

Que infelizmente, segundo Santana (2015), é comum no contexto brasileiro não ser construído um plano prévio e anual de compras públicas, mesmo que já autorizados os fatos geradores. Que curiosamente, é visto na maioria dos países da América Latina planos anuais de contratações públicas, assim como Europa e América do Norte (SANTANA, 2015, p. 83).

4.3.2 Instituições demandantes (Escolas)

No que diz respeito ao processo de compras, dos procedimentos realizados pelas instituições demandantes, foram identificados 3 pontos positivos, quais sejam: Racionamento dos suprimentos, levantamento participativo das demandas e o recurso PDDE (Programa Dinheiro Direto para Escola). E 3 pontos negativos, os quais são: Ausência de mecanismo eficiente de controle de estoque, ausência de mapeamento de demandas e ausência de planejamento de compras de material permanente.

Dos pontos positivos, o racionamento dos suprimentos é executado de forma racional, o que otimiza os gastos públicos pelo uso eficiente dos insumos. O levantamento participativo é visto pelo levantamento das necessidades de material permanente, o qual se oriunda do levantamento dos diversos profissionais escolares. A eficiência no uso dos recursos do PDDE é um ponto positivo por suprir as necessidades escolares em períodos sem ata de registro de preços vigente, com baixo volume, que ao contrário traria morosidade ao processo de compras públicas municipais.

Dos pontos negativos evidenciados no Quadro 6, a ausência de mecanismo eficiente de controle de estoque, pois não se tem médias de gastos e consumos, sendo identificado momentos de urgências, prejudiciais ao fluxo de compras, surgidas por falta de sua ineficiência da gestão do processo de compras. A inexatidão do quantitativo demandado foi identificada pela dificuldade das escolas saberem onde e quando surgiram novas demandas, gerando incertezas, acarretando excesso no pedido de compras, e posteriormente, seu

descontrole por não ser fidedigno à realidade. A ausência de planejamento de material permanente se dá pela ausência de gestão de materiais, essa referente a falta de conhecimento técnico do profissional responsável, nas instituições, em prever, por exemplo, sua vida útil, não sendo repassado para o conhecimento do setor de compras, ocasionando em inúmeras vezes de sua ausência na ata licitatória.

4.3.3 Setor de compras da S.M.E.

Tomando como base o processo de compras geral, ao identificar os procedimentos do setor de compras da educação, possibilitou evidenciar 4 pontos positivos e 4 negativos.

Para as compras de material permanente e consumo, e merenda escolar, foram destacados os seguintes pontos positivos: O sistema ERP, o qual é utilizado para as solicitações de compras, o mesmo gera rapidez transações por acontecer em tempo real, estas que deixam de ser presenciais, com formalidades por escrito, que passa a utilizar o sistema para realizar solicitações e pedidos. Diminuindo a morosidade da burocracia do processo interno de compras. O outro ponto, Eficiência do planejamento e controle da merenda escolar, acontece pela metodologia utilizada para levantar as demandas em exatidão, usando quantitativo de alunos, e a qualidade da aplicação das aquisições, baseadas no planejamento de cardápios. O planejamento de manter estoque mínimo nas escolas, necessário para o período que antecede o processo licitatório. A manutenção do fluxo contínuo de suprimentos escolares ocorre pelo fato das escolas não ficarem sem seus suprimentos necessários para sua execução de atividades. Por último o conhecimento integral do processo de compras facilita a identificação dos atores envolvidos e exercer uma comunicação rápida com os mesmo.

Os pontos negativos, detalhados no Quadro 6, são: o erro nas descrições e especificações dos materiais demandados para compras. A falta de atualização do sistema gera diferentes identificações e descrições do mesmo item, muitas vezes não observados na hora da solicitação, sendo enviados pedidos de compras de produtos com descrições obsoletas e defasadas com o contexto do mercado fornecedor. Gerando retorno das solicitações de compras, atraso no processo, e caso de frustração do pedido.

Outro ponto negativo é a falta de pessoal, ou recursos humanos, de forma a desconcentrar as tarefas do setor de compras, que conta com uma pessoa responsável pelo recebimento de demandas, agrupamento, dotação, descrição e especificação do bem, solicitação e outras inúmeras atividades assumidas da gestão do setor, como arquivamento, visitas escolares, etc.

Ausência de padronização das especificações de materiais, ou um manual operacional, de forma a dar formalidade aos procedimentos realizados, o que gera disfunções operacionais, como extravio de documentos, não arquivamento, erros nas solicitações de compras, etc.

Apesar de se ter conhecimento do processo de compras como um todo e de seu fluxo, não se têm um mapeamento do mesmo. No qual possibilita a identificação de oportunidades e ameaças, de gestão estratégica e aprimoramento sobre o mesmo.

4.3.4 Gerência de Suprimentos/Departamento de Compras

No que diz respeito ao processo de compras, quanto aos procedimentos da Gerência de Suprimentos foram identificados 2 pontos positivos e 2 pontos negativos.

A partir do Quadro 6, os pontos positivos são: o manual operacional estabelecido, que determina procedimentos operacionais padronizados para realização das compras. O cronograma de compras anuais é um procedimento elaborado pela Gerência de Suprimentos para planejar as compras licitatórias das secretarias, definindo previamente as datas para recebimento das solicitações das secretarias (processo representado pelo Diagrama 3, de forma a anteceder o prazo de validade das licitações. De forma a contribuir para a eficiência e eficácia do processo de compras.

De acordo com o quadro, o ponto negativo é a falta de planejamento participativo entre os responsáveis pelas demandas secretariais e demais atores envolvidos no processo de compras, e a ingerência do catálogo de materiais. A Gerência de Suprimentos, por ter uma visão macro gerencial, deve exercer influência nos procedimentos referentes às compras. De forma que o planejamento seja uma ferramenta efetiva de gestão e aprimoramento do processo de compras. Discutir, por exemplo, a padronização dos pedidos de compras, que envolve diversos setores, e que pontualmente evidencia sua ausência no resultado das compras públicas municipais. Onde as diversas especificações são motivos de devoluções às secretarias para correção, o que gera um atraso no fluxo do processo das compras públicas. São inconsistências nas descrições identificadas tanto nas demandas coletivas de um mesmo material, como internas de uma secretaria, que resultam em ineficiência, ineficácia e na não efetivação objetiva do objeto de compra.

4.3.5 Gerência de licitações

No que diz respeito às práticas procedimentais referentes ao processo de compras realizadas pela Gerência de Licitações, foi identificado 1 ponto positivo, que é a eficácia nos processos licitatórios, e 1 ponto negativo que é a morosidade do processo licitatório.

De acordo com o Quadro 6, o ponto positivo foi a eficiência dos processos licitatórios. Os quais se deram em conformidade legal, sob os princípios da Lei 8.666/93, contendo os itens solicitados pela secretaria demandante atendendo o que se objetivava através deles.

O ponto negativo, diz respeito à morosidade do processo licitatório, o que pode ser explicado pela primazia da legalidade burocrática da administração pública, não sendo abordadas práticas de modernização e inovação pelo setor público municipal. Na maioria das vezes, o atraso está em pedidos de impugnações, realizados pelos fornecedores não adjudicados pelo certame. Isto faz com que as compras sejam realizadas em prazo posterior do esperado, gerando ineficácia das compras, muitas vezes não atendendo ao objetivo proposto a sua efetivação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma conclusiva, o trabalho buscou possibilitar melhorias ao processo de compras públicas municipais da secretaria de educação, através de conceitos e práticas administrativas levantados por referenciais bibliográficos e a realidade das atividades exercidas pelos gestores públicos municipais, participantes do processo, foi realizado um diagnóstico, ou estudo do caso, onde objetivou-se identificar o processo de compras, a partir dos atores envolvidos, subprocessos, atividades e procedimentos operacionais exercidos, assim como o fluxo do processo de transformação do levantamento das demandas de materiais escolares até o recebimento das aquisições pelos requisitantes (instituições escolares). Assim, do início ao fim, através da gestão por processos, o mapeamento do macroprocesso das compras públicas realiza de forma racional e benéfica à organização, a identificação desta atividade governamental, com os propósitos de formalizar e padronizar os procedimentos e processos, além de dar transparência do mesmo aos participantes, de forma a reforçar seu conhecimento. Assim como, propor métodos administrativos de gestão de materiais que venham a garantir eficiência e eficácia às aquisições públicas municipais. Inicialmente aplicada às demandas por merenda escolar, material permanente e material de consumo.

Por ser um extenso processo, com inúmeros atores e realizada a pesquisa em momento de transição de governo, houve dificuldade para realizar as entrevistas, estas que foram sendo realizadas em diversos momentos, repetitivamente, até que se alcançassem os objetivos almejados pelo trabalho. Outra dificuldade encontrada para coleta de dados foi vista pela informalidade dos processos, atividades e procedimentos, que também não são padronizados, o que dificultou na identificação dos mesmos. Assim, foi realizada observação em loco das atividades, além de retornos inesperados pelos entrevistados, para a confirmação de suas operações e tarefas.

Assim, analisados os dados, foram primeiramente transcritas as narrativas pertencentes a cada ator (órgão municipal), os quais ocupam uma etapa no macroprocesso das compras públicas municipais, representando um subprocesso, contendo suas atividades e operações, das quais são evidenciados o fluxo e procedimentos operacionalizados. Posterior, é realizado um trabalho de ilustração do mapeamento do processo de compras da S.M.E, através de fluxogramas (diagramas 3 e 4), iniciado pelas requisições secretaria de educação, tendo início pelas demandas das unidades de ensino (escolas e creches). São dois processo internos ao macroprocesso de compras públicas, o processo de licitação das demandas por materiais, e o processo de aquisição.

A partir do mapeamento do processo, foi possibilitado visualizar o fluxo dos sub processos, assim como as atividades envolvidas e procedimentos operacionais realizados. Garantindo uma visão ampla do macroprocesso de compras públicas municipais, do qual foram levantados aspectos positivos e negativos, referente aos procedimentos realizados que interferem nos resultados das compras públicas municipais, contemplando a eficiência, eficácia e efetividade.

Conclui-se que o processo carece de interações mais concisas, possibilitadas pela formalização, padronização e sistematização dos procedimentos operacionais, através de manuais de compras entregues a todos os atores do macroprocesso, contendo um manual e procedimentos operacionais padrões referentes a cada departamento ou órgão integrante, além de um fluxograma do mapa do processo, o que possibilita disseminar o entendimento das tarefas procedimentais e visualizar os pontos críticos do processo. Como por exemplo, à necessidade de comunicação entre as secretárias e as coordenadoras escolares, na realização de um planejamento participativo das demandas escolares, gerando economicidade, com compras coletivas, no atendimento abrangente à todas unidades escolares. Outro benefício seria levantar com eficiência suas demandas, através de um controle de estoque saberem o que e quando solicitar, detalhando corretamente suas demandas a serem transmitidas ao setor de compras, resultando em compras eficientes e efetivas, de forma que não sejam interrompidas as atividades realizadas, nem ocorra desperdício de suprimentos. Como foi coletado, há desencontro entre as informações sobre as compras, relatadas pelas secretárias municipais e as coordenadoras escolares, ocasionando um excesso de material em uma escola e carência em outras, e vice versa.

Como medida de melhorias ao setor de compras é necessário uma atualização do catálogo de materiais de consumo permanente, com uma nova classificação e posterior padronização dos itens, salientando o que foi passado pela gestora de suprimentos, que atualmente são adquiridos produtos com qualidade inferior porque a descrição do material é falha. Assim, pode ser realizada uma atualização anualmente das descrições, alinhando-as a oferta disponível pelo mercado fornecedor. Por serem licitadas a maioria dos materiais de consumo e permanentes utilizados pela secretaria de educação e por as demais secretarias, deve haver planejamento coletivo com os responsáveis pelos pedidos de compras de cada secretaria, a gerente de suprimentos e o almoxarife, de modo que se ganhem em economicidade a partir das compras em escala.

Deve haver um planejamento da Gerência de Suprimentos, em relacionar os itens desatualizados que são recebidos e juntamente com responsáveis pelos pedidos das secretarias

se reunirem junto ao almoxarifado para fazer uma atualização anual, em período que antecedem o prazo de solicitação de pedidos para as compras municipais, em modalidade licitatória. Isso porque o Sistema Gerencial de pedidos da Prefeitura possibilita os códigos de identificação do material, que já são bem variados, e ainda abre um campo de especificações, no qual os solicitantes usam de seus critérios pessoais para preenchê-lo. O que atrapalha a fazer compras eficientes e eficazes de forma coletiva ou em escala, que é a forma de se comprar com melhor preço pelo quantitativo de pedidos.

O processo de licitação das demandas da S.M.E., suprimento das escolas e creches, enfatiza-se como um dos mais expressivos desafios, a predominante inexistência de um planejamento da real necessidade das aquisições por parte dos atores diretamente envolvidos, cujos quantitativos previstos nos Registros de Preços podem ser superdimensionados e, possivelmente, deixando de ser efetivamente contratados. Além disso, as ações prioritárias e necessárias para o sucesso do planejamento de compras enfrentam a resistência às mudanças, a qual é condição comumente observada nas organizações, sejam elas privadas ou públicas. Portanto, os planos de comunicação envolvem decisões fundamentais a serem tomadas para a aceitação de novas ações de gestão. Outro ponto de gargalo a ser destacado, agora na Gerência de Licitações, é a lentidão do fluxo licitatório, que demora em média de quatro (04) a cinco (05) meses. Por falta de gestores licitatórios ou falta de organização dos pedidos, já se teve momentos de urgência de compra, em que a gerente de contratos da secretaria de educação, foi até a Gerência de Licitações da Prefeitura para realizar as licitações da Educação que eram precisas. Um problema característico da administração pública brasileira, quanto a morosidade da burocracia nos processos licitatórios (SANTANA, 2015).

Neste contexto, a efetividade das vantagens e benefícios do SRP depende de um processo de articulação devido ao número expressivo de atores envolvidos nos setores de compras. Para isso, torna-se necessária divulgação da importância do planejamento de compras, através de um amplo processo de sensibilização e convencimento junto a esses atores. Tal medida considera a competência de todos os agentes envolvidos nas compras públicas para a gestão de suas aquisições, onde o planejamento efetivo no SRP permitirá a ampliação dos ganhos de escala a favor da Administração Pública. Além disso, com o propósito de estabelecer uma obrigação por parte dos gestores, o fomento ao planejamento de compras visa atingir o princípio da transparência que deve ser oferecido ao mercado fornecedor, bem como atender ao princípio da economicidade.

Sobre a dificuldade encontrada para identificação das atividades e processos, o mesmo se deu por falta de uma regulamentação do macroprocesso de compras do município, com a

formalização de um manual de procedimento operacional padrão (POP) das atividades e subprocessos de cada setor envolvido no processo.

Como sugestão de trabalhos futuros, sugere-se um redesenho do processo de compras, de forma a simplificar o fluxo, objetivando a celeridade e fluidez do processo de compras públicas. Segundo Kenaane; Fiel Filho; Ferreira (2010), a avaliação deve acontecer periodicamente, possibilitando uma constante avaliação do processo, a fim de evidenciar a possibilidade de mudanças do fluxo existente.

De forma conclusiva, a excelência da gestão das compras pública está pautada na eficiência das atividades envolvidas, as quais devem ser padronizadas. Além do mapeamento do processo identificar as atividades realizadas, este gera informações para a organização estudada, pois assessora na tomada de decisões, bem como na capacidade de agir e inovar.

Sugere-se a aplicação do P.D.C.A., onde serão planejadas ações em combate aos gargalos identificados, a partir deste momento é possível aplicá-las, monitorá-las e avalia-las. Tendo em vista as mudanças de gestão, modernizações tecnológicas e do surgimento de novas demandas, deve-se implementar ferramentas de gestão de materiais, como a classificação de materiais, sendo sempre atualizada de forma a manter um catálogo simplificado e padronizado. A aplicação de controles facilita a criação de parâmetros ou indicadores da gestão, como o controle de estoque, de distribuição e de compras, possibilitando inovar a cada período de tempo, com aplicações de brainstorm entre os gestores ou um benchmarking entre organizações públicas ou privadas. A fim de garantir a excelência da gestão pública eficiente e efetiva às ações governamentais frente à crescente demanda que surge ao setor público.

REFERÊNCIAS

ACKOFF, R. L. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: LTC, 1976.

ANDRADE, Nilton de Aquino et al. **Planejamento governamental para municípios: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2008, 403 p.

BARBIERI, José Carlos; MACHLINE, Claude. **Logística hospitalar: teoria e prática**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, Senado Federal, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 jan. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Planejamento Governamental. 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/visao-geral/o-que-eacute-planejamento-governamental>> Acesso em: 15 jul. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.666/93**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 25 jan. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.947 de 2009**. Entendimentos a cerca da alimentação escolar e suas diretrizes, assim como o Programa Dinheiro Direto para Escola. Brasília, 16 de junho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 99.658, de 30 de outubro 1990**. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Federal, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99658.htm>. Acesso em: 25 jun. 2017.

BRASIL. Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002, da Secretaria do Tesouro Nacional. Divulga o detalhamento das naturezas de despesas 339030, 339036, 339039 e 449052. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 set. 2002. Disponível em: <<http://ce-fm.webnode.com.br/news/portaria-n%C2%BA-448,-de-13-de-setembro-de-2002/>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo, Editora 34, p. 269-294, 1996. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/96.reformadaadministracaopublica.pdf>>. Acesso em 10 abr. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 55-72, jul., 2000, 2000. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/81refgerenc1995-ina.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

CAMPOS, V. F. **Gerenciamento da rotina do trabalho do dia a dia**. Belo Horizonte: Editora Fundação Christiano Ottoni, 1996.

CARDOZO JÚNIOR, José Celso. **Planejamento governamental e políticas públicas no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, mar., 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1584.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2017.

CARPINETTI, L. C. R. **Gestão da qualidade**: conceitos e técnicas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Iniciação à administração pública de materiais**. Sao Paulo: McGraw-Hill, 1991.

DELZOT, Ana Lúcia, 2016. **Compras Públicas Estaduais. Boas práticas brasileiras**. CONSAD, Brasília, 2016.

FENILI, Renato Ribeiro. **Gestão de Materiais**. Brasília: ENAP, 2015. 168 p. : il. (ENAP Didáticos, n. 1). Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/Enap+Did%C3%A1ticos++Gest%C3%A3o+de+Materiais.pdf/76d26d48-37af-4b40-baf1-072a8c31236a>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

FONTANELLA, Bruno José Barcellos; RICAS, Janete; TURATO, Egberto Ribeiro. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p.17-27, jan., 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v24n1/02.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

FRANCISCHI, Paulino G.; GURGEL, Floriano do Amaral. **Administração de materiais e do patrimônio**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

FREITAS, Leci Silva de. **Programa de serviços penitenciários**: um estudo de caso sobre o sistema estadual de planejamento. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRS, Porto Alegre, 1980. 854 f., 3v.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16 ed. Ampliada, revisada e atualizada . São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed. Sao Paulo: Atlas, 2008, 200 p.

KENAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças. **Gestão pública**: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas. Roberto Kenaane; Alécio Fiel Filho; Maria das Graças Ferreira. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do gespública**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

MACHADO, J. F. **Método estatístico: gestão de qualidade para melhoria contínua**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS, Silvia Portes Rocha. Parâmetro objetivo para identificar as despesas para dispensa de licitação por pequeno valor. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 171, p. 50-56, mar., 2016. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2016/04/licitacao-artigo.pdf>>. Acessado em: 14 de maio de 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 3 ed. São Paulo, SP. Atlas, 2010, 286 p.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Gestão Estratégica na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2012, 232 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MESSIAS, Sérgio B. **Manual da administração de materiais**. São Paulo: Atlas, 1989.

NASCIMENTO, Adriano Fagner Gonçalves. A utilização da metodologia do ciclo PDCA no gerenciamento da melhoria contínua. 2011, Faculdade Pitágoras – Núcleo de Pós Graduação/MG. Instituto Superior de Tecnologia – ICAP/MG.

PAULA, Ana Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, 204 p. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=KGt09LGkvrIC&pg=PA27&hl=pt-BR&source=gbs_toc_r&cad=2#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 17 de abril de 2017.

PARANÁ. Tribunal de Contas. **Planejamento Estratégico: 2008 - 2016** / Tribunal de Contas do Estado. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado, 2009. 87 p.

RAPOSO et al. A importância do planejamento de compras para a gestão da cadeia de suprimentos. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-44-03.pdf>> acesso em 26 de janeiro de 2017.

RIBEIRO, Geraldo Luiz Viera Ribeiro, 2007. A evolução da licitação. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf> / acessado em 06/07/2016

RIBEIRO, R. J. B.; BLIACHERIENE, Ana Carla. **Construindo o Planejamento Público: buscando a integração entre política, gestão e participação popular**. São Paulo, Atlas, 2013.

ROSA, R. A. **Gestão de operações e logística integrada**. Brasília: CAPES UAB, 2011, 96 p.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. 1 ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2006, 156 p.

SANTANA, Jair Eduardo. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos**. 1 ed. Curitiba - PR. Negócios Públicos: 2015, 180 p.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Compras Públicas: um bom negócio para a sua empresa**. Brasília: Sebrae, 2014.

SILVA, Flávia de Araújo e, GONÇALVES, Carlos Alberto. O Processo de formulação e Implementação do planejamento estratégico em instituições do setor público. *Rev. Adm. UFSM*, Santa Maria, v. 4, n. 3, p. 458-476 set./dez. 2011

SLACK, N. et al.. **Administração da Produção**, São Paulo: Atlas, 1999.

SOBRAL, Felipe, 2008. **Administração, teoria e prática no contexto brasileiro**. Felipe Sobral, Alketa Peci. Pearson Prentice Hall, 2008.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo; FERNANDES, Elton; MACHADO, Waltair Vieira. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v.45, n. 2, p. 401-433, mar./abr., 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n2/06.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

VINHEIROS, P. C. **A contribuição da gestão por processos nas compras governamentais**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública e de Empresas). CIPAD 3. Fundação Getúlio Vargas – FGV, Rio de Janeiro, 2008, 68 p.

WATERSTON, Albert. **Um método prático de planejar o desenvolvimento**. Finanças e desenvolvimento. Washington: FMI/BIRD. 1970.

ANEXOS



RODRIGO MELO REGGIANI ALVES ABREU
Graduando em Administração Pública pela Universidade Federal de Lavras
Dep. de Administração e Economia
Orientadora: Dra. Daniela Meirelles Andrade DAE-UFLA

Ao cumprimentá-lo (a), solicito se possível, que respondesse as questões sobre compras públicas (em anexo). Estou realizando meu trabalho de conclusão de curso na UFLA, cujo tema é Processo de Compras Públicas: Um estudo de caso da secretaria de educação de um município de médio porte do Sul de Minas Gerais. Sabendo da importância de eficiência e eficácia dos gastos públicos, é fundamental obedecer os prazos limites para sua efetivação. Para tanto é relevante a importância de qualificar o serviço público, por meio da utilização de técnicas gerências, como planejamento e controle para diminuirmos os desgastes da burocracia e os gargalos provenientes da mesma. Além de propiciar os princípios constitucionais e consequentemente a probidade administrativa do funcionalismo público. Principalmente no âmbito municipal, o mais próximo da vida do contribuinte.

Faz parte do trabalho realizar uma pesquisa de campo, com entrevistas semi estruturadas aplicada aos servidores da Prefeitura, sobretudo aqueles que atuam ou tem contato direto ou indireto com o processo de compras públicas. Sejam eles elaboradores do planejamento (Sec. Administração/Setor de Suprimentos), servidores ligados ao processo de compras (Licitações e Contratos, Almoxarifado e Patrimônio) e demais servidores demandantes pelos suprimentos necessários para a Secretaria Municipal de Educação.

Cordialmente

Rodrigo Melo R. A. Abreu

* O anonimato parcial é caracterizado quando o participante não deseja revelar seu nome ou seu setor. (Com justificativa)

** O anonimato total é caracterizado quando o participante não deseja que seja revelado nenhuma identificação, nome e setor. (Com justificativa)

ENREVISTA COM A GERENTE DE SUPRIMENTOS

ENTREVISTA 01

- Existe Planejamento de Compras Publicas ?

 - Quais mecanismos são usados para o Planejamento ?

 - Existe Manual de Compras Publicas ?

 - Existe um Sistema de Registro de Preços ?
 - Qual diagnostico podemos fazer do serviço de compras da Prefeitura como um todo ?
 - Existe controle, por parte do Setor de Suprimentos, do planejamento de compras ? Quais mecanismos são usados ?
 - Como o Setor, ou o serviço de compras reage as dificuldades encontradas, quanto a prazo, especificações, e outras ?
 - Ha dificuldades por parte de Secretarias/setores para formalizarem suas demandas a serem submetidas pelo Setor de Suprimentos ? Quais as principais ?
 - Existem gargalos quase impossíveis de se evitar no processo de Compras Publicas como um todo (burocracia, prazos, fornecedores, transição de sistemas operacionais, etc), o mesmo ocorre na Prefeitura ? De que forma isso acontece ?
 - Além das dificuldades advindas dos departamentos demandantes, existem outros evidenciados pelos setores participantes do processo, como almoxarifado, patrimônio, licitações e contratos, Sec. Administração e Sec. Fazenda ? E por parte dos fornecedores ? Se sim quais ? Explique cada um deles.

 - O Setor de Suprimentos já foi auditado, ou já passou por alguma auditoria ? Se sim, qual, e quais aspectos foram abordados ?**
- GERENTE DE SUPRIMENTOS: *** _____.

DATA: ___/___/_____

**ROTEIRO DE ENTREVISTA COM DIRETORA E COORDENADORA DAS
UNIDADES ESCOLARES**

Prefeitura Municipal (município de pequeno porte) Sul de Minas Gerais

LOCAL:

Nome:

Função / Atividade exercida:

Cargo do servidor: () Efetivo () Comissionado () Contratado

FORMULARIO DO ENTREVISTADO

01) A escola/creche realiza um planejamento de suas demandas para o ano letivo ? Atende as necessidades ao longo do ano ? Explique como funciona.

02) Você tem conhecimento do planejamento de compras da Secretaria de Educação ? O mesmo é eficiente e eficaz para as demandas escolares ? Me explique a seu ver.

3) O processo das aquisições ocorre de forma dentro do tempo necessário ? De forma atender as demandas, ou sanar suas necessidades ? Explique.

04) Existe acompanhamento dos pedidos realizados ? Conhecimento de atas em aberto ?

05) Existe acompanhamento ou controle de gastos de material de consumo ? Sobre média de consumo ? Explique como vocês prevem a utilização de materiais.

06) Quais são as dificuldades encontradas para fazer o levantamento da demanda por materiais mobiliários (permanente) ?

07) Chegam materiais sem pedido interno ? Se sim, os mesmos são realmente necessários e utilizáveis ?

08) A escola/creche já esteve com falta de algum material de consumo ou permanente ? Por quanto tempo até a chegada do suprimento ?

09) Conte-me um caso de um pedido de compra que falhou. Já tiveram pedidos que retornam por erro ou falha de especificação da demanda?

10) É outro de sucesso do atendimento das demandas escolares durante o ano ?

ROTEIRO DE ENTREVISTA A GERENTE DE SUPRIMENTOS SOBRE AS COMPRAS DA EDUCAÇÃO

•Existe Planejamento dos pedidos de Compras Publicas emitidos pela Secretaria de Educação? Me explique quais seus impactos se realizados. As compras são realizadas em grande escala, de forma a agrupar os seus pedidos ?

•Existe inovação na metodologia utilizada dos pedidos emitidos ?

- Qual diagnostico podemos fazer do processo de compras da Secretaria de Educação ? Ocorre em um prazo aceitável ? Qual a proporção de compras não realizadas ? Explique.
- Existe um conhecimento por parte do Setor de Suprimentos, do planejamento das compras que serão demandas ao longo do ano? Como isso poderia auxiliar na Gestão Estratégica de Suprimentos ?
- Ha dificuldades por parte da Secretaria para formalizar suas demandas a serem submetidas ao Setor de Suprimentos ? Quais as principais ?
- Você tem algum caso para me relatar, de uma necessidade de suprimentos por parte da Secretaria que não pode ser efetuada ? Ou que resultou algum transtorno ?

- Me relate quais os aspectos de sucesso nas compras publicas da Secretaria. Quais os casos de sucesso, e qual o grau que eles ocorrem nas compras realizadas no ano como um todo.

•O Setor de Suprimentos já foi responsável por impossibilitar alguma compra, ou foi o responsável por fazer com que falhas da Sec. Educação não resultassem em fracasso da Compra ?

GERENTE DE SUPRIMENTOS: _____.

SERVIDOR () Efetivo () Comissionado () Contratado

DATA: ___/___/_____

•() Preferiu o anonimato.

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM RESPOSAVEL PELOS DEPARTAMENTOS DE GERÊNCIA DE LICITACOES E GERÊNCIA DE CONTRATOS

LICITACOES

- Existe exigência de um planejamento para o processo de licitações ?
- Quais as maiores dificuldades para se licitar os pedidos de compras da Secretaria de Educação da Prefeitura ?
- As compras são realizadas de forma eficiente e eficaz ? Se tem o entendimento da qualidade dos materiais demandados para compras ?
- Quais os modelos de licitações mais usados ? E qual a media de tempo gasto para efetivar a compra ? O modelo é escolhido afim de dar eficiência, efetividade e eficácia para a Secretaria demandante ?

CONTRATOS

- Das licitações que chegam ao setor de contrato, quais as maiores dificuldades encontradas para se validar o mesmo ? Sao falhas de quais processos anteriores ?
- Pode-se destacar dentro do processo de compras da Prefeitura (fluxograma) gargalos por falta de planejamento, desde das demandas setoriais, ate a parte do aceite do contrato ?
- Existe um planejamento utilizado para realizar a Gerência de Contratos ? (por secretarias) Como ocorre, quais os indicadores levantados ?
- Quais as exigências de se planejar as licitações e contratos ? Quais os impactos do planejamento na qualidade e tempo para realização dos contratos ?

ENTREVISTA COM: * _____

SERVIDOR: () Efetivo () Comissionado () Contratado

ENTREVISTA COM: * _____

SERVIDOR: () Efetivo () Comissionado () Contratado

DATA: ___/___/___

ROTEIRO DE ENTREVISTA

SECRETARIA DE EDUCACAO DO MUNICIPIO

Secretaria Municipal e Secretária Adjunta

Nome: 1) YYY 2) XXX
1)Função / Atividade exercida: Assistente Administrativo / Gestora Financeira e Contábil
2)Função / Atividade exercida: Professora / Gestora de Contratos
Cargos dos servidores: (X) Efetivo () Comissionado () Contratado

•Como se planejou as demandas necessárias para o ano de 2016, quais os atores envolvidos (LOA 16)? De que forma os mesmos participam ? Houve dificuldade na fixação das despesas ?

•Na elaboração da LOA de 2016, houveram correções sobre as realizadas nos anos anteriores ?

•As despesas continuadas, foram orçadas sobre receitas de fonte segura ?

•Quais objetivos ou metas foram traçados para as aquisições, e não puderam ser realizadas no ano em curso ? Explique relatando o caso.

•Quais os principais financiadores das compras educacionais do Município ? Deles quais casos de sucesso e fracasso para as Compras Publicas do ano de 2016 ?

•Quais são as fraquezas e oportunidades encontradas para o planejamento ? Quais os indicadores de controle do planejamento ?

•Foi analisada a cadeia de suprimentos como um todo ? Isso interfere no momento de decisão da fixação de despesas ?

•Ao longo do ano, se realizou compras eficientes, com economia de recursos ?

•Foram adquiridos materiais em tempo, quantidade, qualidade e especificidades almejadas, ou mínimas desejadas ?

Continua

Continuação

- Em uma análise de final de ano, as despesas fixadas atenderam as demandas escolares ?

- Me conte, houveram momentos críticos, ou difíceis pensando na suprimtação de materiais para Escolas e Creches ? Gargalos envolvendo diretoras ?

- Apesar das dificuldades vividas pela Administração Pública, também se tem casos de sucesso e boas práticas. Me conte ações de sucesso no que tange as compras públicas realizadas.

DATA: 08 / dezembro / 2016

**ROTEIRO DE ENTREVISTA COM RESPONSÁVEL DO SETOR DE COMPRAS
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO**

Prefeitura Municipal (município de pequeno porte) Sul de Minas Gerais

Nome:*

Função / Atividade exercida:

Cargo do servidor: () Efetivo () Comissionado () Contratado

- Como se planeja as compras realizadas ao longo do ano ? Explique

- Foi analisada a cadeia de suprimentos como um todo ? Das demandas, ao processo de compras públicas e por fim, da participação/competitividade entre os fornecedores ?
 - Foram previstos dificuldades e oportunidades durante a cadeia de suprimentos ? Conte-me casos positivos e negativos das compras realizadas pela Educação, em comparação com o que se planejou (podendo comparar com anos anteriores)

- As demandas podem ser de materiais e serviços. A respeito dos materiais, de consumo e permanentes, qual estratégia para aquisições foi utilizada pelo Setor de Compras da Educação? Se programou compras em escala ? Houve um cronograma de aquisições neste sentido ?

