



**JÚLIO PEREIRA MARQUES**

**AS COMPRAS PÚBLICAS E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E  
ECONOMICIDADE: UM ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA  
DE LAVRAS (MG)**

**LAVRAS-MG**

**2017**

**JÚLIO PEREIRA MARQUES**

**AS COMPRAS PÚBLICAS E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E  
ECONOMICIDADE: UM ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA  
DE LAVRAS (MG)**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à  
Universidade Federal de Lavras como parte das  
exigências do curso de administração pública,  
para a obtenção do título de bacharel em  
administração pública.

Dr. Renato Silvério Campos

**LAVRAS – MG**

**2017**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha  
Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA, com dados  
informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Marques, Júlio Pereira.

AS COMPRAS PÚBLICAS EO PRINCIPIO DA  
EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE : UMESTUDO DE  
CASO NA PREFEITURA DE LAVRAS (MG) / Júlio Pereira  
Marques. - 2017.

43 p.

Orientador(a): Renato Silvério Campos.

.

TCC (graduação) - Universidade Federal de Lavras, 2017.  
Bibliografia.

1. Compras Públicas. 2. Licitações. 3. Eficiência e  
Economicidade. I. Campos, Renato Silvério. . II. Título.

**JÚLIO PEREIRA MARQUES**

**AS COMPRAS PÚBLICAS E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E  
ECONOMICIDADE: UM ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA  
DE LAVRAS (MG)**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à  
Universidade Federal de Lavras como parte das  
exigências do curso de administração pública,  
para a obtenção do título de bacharel em  
administração pública.

APROVADA em 31 de Julho de 2017

Dr. Renato Silvério Campos UFLA

Dr. Denis Renato de Oliveira

**LAVRAS – MG**

**2017**

## **Dedico,**

A minha mãe Vilma Assunção, aos meus pais Olavo Martins e Air de Carvalho, e ao meu irmão Flávio Marques, pelo apoio e por proporcionarem a minha formação valores como trabalho, respeito, honestidade e coragem, e sem dúvidas muito amor e carinho.

A minha família, avôs, avós, tios e tias, primos, que me apoiaram até aqui.

Aos meus grandes amigos que a vida me proporcionou em Lavras, Marcos Vinícius, Rodrigo Cobra, Arilton Ribeiro, Carolyne Maciente, Gerson Alvarenga, Bruno Prince, Ryque Cardoso, pela amizade verdadeira e por proporcionarem experiências inesquecíveis nos anos que estive na Universidade.

Aos meus professores e amigos, Dênis Oliveira pela amizade e aventuras que vivemos, e pela luta incansável para desenvolver o curso de Administração Pública, Renato Campos pelo exemplo de profissional que ama o seu trabalho, inspiração, e pela dedicação na conclusão deste trabalho, Eloísa Cabral pela amizade e contribuição com toda sua experiência para minha formação, estes que foram além do compromisso com a academia, e fizeram parte da minha jornada até aqui.

Aos amigos e professores que encontrei no início da vida profissional, Danilo Kodi, Gilberto Silva, Mauro Lúcio Rezende, Silas Costa Pereira, Sérgio Castelo, pela oportunidade de trabalhar em instituições incríveis, pelas conversas e ensinamentos únicos que contribuíram para minha formação como homem para a sociedade, qual serei eternamente grato.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Universidade Federal de Lavras, ao Departamento de Administração e Economia, por proporcionarem excelentes docentes e técnicos que foram suporte para minha vida acadêmica e realização deste trabalho, a Prefeitura Municipal de Lavras pela liberação de dados para conclusão do trabalho.

## RESUMO

A crise existente no país nos últimos anos tem levado a uma série de discussões sobre o tamanho do estado, suas prioridades e eficiência em sua gestão, especificamente o debate sobre a corrupção, a burocracia, e eficiência nas compras públicas. Neste contexto é preciso avaliar o processo de compras e compreender qual o custo da má gestão ou do excesso burocrático existente, e quais os fatores que atentam contra a eficiência e a economicidade. Neste contexto o presente trabalho analisou as licitações públicas do município de Lavras (MG) em 2015, estudando o caso de, buscando compreender se a prefeitura tem respeitado o princípio da economicidade e da eficiência nas compras públicas, por meio de uma análise empírica sobre o processo de compras, e análise sobre os preços de itens adquiridos através de licitações públicas, buscou-se descrever o processo de compras públicas da prefeitura municipal de Lavras (MG), no ano de 2015. Em específico, coletou-se informações sobre os preços de cotação (médio e mínimo) e os comparou com o preço de homologação. Este estudo como resultado permitiu a ampliação do conhecimento teórico sobre o tema, e abriu para questionamento sobre os fatores que atacam contra economicidade e eficiência nas compras públicas. Foi realizado um processo descritivo o qual será base para que futuros estudos aborde soluções para os problemas apresentados.

**Palavras Chaves:** Compras Públicas. Eficiência. Economicidade.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	8
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	10
2.1 Licitações .....	10
2.2 Princípios de Eficiência e Economicidade.....	12
2.3 Burocracia .....	15
2.3.1 Burocracia e Nova Gestão Pública .....	17
2.4 Ineficiência nas Compras Públicas .....	18
3. METODOLOGIA .....	21
3.1 Caracterização da pesquisa quanto a abordagem e objetivos .....	21
3.2 Quanto aos procedimentos e a base de dados .....	21
3.2.1 Análise de Dados .....	22
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES. ....	23
4.1 Município de Lavras .....	23
4.1.1 Prefeitura Municipal de Lavras .....	23
4.2 As Compras Públicas no Município de Lavras.....	26
4.2.1 O Processo de Compra .....	26
4.2.2 Análise das compras públicas em Lavras quanto aos processos .....	32
4.2.3 Burocracia, ineficiência e economicidade: o estudo de caso das compras públicas em Lavras.....	33
4.3 Análise das compras públicas em Lavras quanto aos preços.....	34
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	41
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	43

## 1. INTRODUÇÃO

O “Brasil da ineficiência”, assim é chamado o país atualmente pela mídia, pesquisadores e estudiosos do campo. A crise existente no país nos últimos anos tem levado a uma série de discussões sobre o tamanho do estado, suas prioridades e eficiência em sua gestão, especificamente o debate sobre a corrupção e a burocracia nas compras públicas. Neste contexto é preciso avaliar o processo de compras e compreender qual o custo da má gestão ou do excesso burocrático existente, e quais os fatores que atentam contra a eficiência e a economicidade.

A Lei n. 8.666/93 regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelecendo normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, a serviços, a publicidade, a compras, a alienações e a locações no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Dessa forma, a licitação pode ser conceituada como [...]

*Procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos (MEIRELLES, 2008).*

Tem-se como seus princípios a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, probidade administrativa, economicidade, vinculação ao instrumento convocatório, isonomia e julgamento objetivo. Estes princípios buscam respectivamente, em tese, melhorar a alocação dos recursos nas compras públicas e propiciar a alternativa mais vantajosa para a administração.

Nesse sentido, o processo licitatório teria que ocorrer de maneira legal e eficiente, de acordo com as orientações instituídas em sua forma. Contudo, quando operacionalizado pode ocorrer um processo ineficiente, ou seja, demorado, de alto custo e até impreciso quanto ao

seu objetivo. Essa ineficiência pode ser justificada pelo excesso de fases administrativas que ocorrem no início, durante e posteriormente ao processo licitatório.

Essa burocracia e ineficiência interna da administração pública gera um custo para o fornecedor externo a organização, que enfrenta um cronograma altamente burocrático e complexo em todas as fases licitatórias, com uma série de fluxos administrativos para abertura do edital, assim como prazos para publicação no diário oficial, para realização do certame, para propostas, recursos, e homologação.

Existe também uma extensa lista de documentações complexas para participação da empresa no processo licitatório, prazos e demais características complexas para entrega do produto, e após a entrega existe um longo prazo para recebimento, histórico de calotes e\ou demorados entraves judiciais para o recebimento dos valores contratados. Esse conjunto de dificuldades e riscos acaba por gerar um custo para a empresa participante, e essa empresa acaba por repassar esse custo para o consumidor final, no caso a administração pública.

O objeto a ser investigado são os processos licitatórios realizados, abordando uma análise empírica sobre o processo de compras, sua operacionalização, e análise sobre os preços de itens adquiridos através de licitações públicas, convergindo para a pergunta essencial desse trabalho: a prefeitura de Lavras atende aos princípios da eficiência e economicidade nas compras públicas em Lavras?

Portanto, o presente trabalho tem o objetivo de analisar as licitações públicas do município de Lavras (MG) em 2015, buscando compreender se a prefeitura de Lavras (MG) tem respeitado o princípio da economicidade e da eficiência nas compras públicas, considerando o ano de 2015. Especificamente, objetiva-se: i) descrever o processo de compras públicas da prefeitura municipal de Lavras (MG), no ano de 2015; e ii) investigar se os preços de cotação (médio e mínimo) estão alinhados com o preço de homologação.

Esse estudo é de grande relevância para o campo de públicas contribuindo para futuros estudos sobre economicidade na administração pública e compras públicas, devendo esclarecer para gestores municipais a importância de estruturar o setor de compras e monitorar os processos licitatórios através de indicadores de eficiência e melhorar a qualidade dos gastos públicos, apontando os principais indícios de perda em eficiência e mensuração da má gestão de compras.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Licitações

A Lei de Licitações e Contratos Públicos surge da necessidade de controlar as compras realizadas pelo setor público, bem como seus trâmites legais a fim de que se possa proporcionar significativa economia para a Administração Pública.

Segundo Justen Filho (2012, p. 12) Licitação:

[...]É o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos (JUSTEN FILHO, 2012, p. 12).

No entendimento de Olivo 2012, licitação é um procedimento administrativo, regado pelos princípios do Direito administrativo, direcionado a escolha de um eventual contratante. Ela tem como parâmetro a norma constitucional, disciplinada por Lei específica, fornece condições para que o administrador público escolha a proposta mais vantajosa.

Portanto, é a forma de se comprar no setor público e está regulamentado pela Lei 8.666/1993 que é um procedimento administrativo que preza pela competitividade igualitária entre todos os licitantes, para que assim seja escolhida a proposta mais vantajosa a administração pública. Dessa maneira, como lembra Olivo (2012) são dois os objetivos da lei de licitação: garantir isonomia e atentar-se a melhor proposta à administração. Devido à diversidade e a quantidade de produtos necessários a ser adquiridos para garantir o bom funcionamento dos órgãos públicos a lei 8.666/1993 estabelece as modalidades de licitação em: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. O Decreto 10.520/02 é instaurado mais uma modalidade, o Pregão.

A Concorrência é uma modalidade com um maior rigor formal, devido os recursos financeiros ser elevados, por isso também merece maior divulgação e, por isso participam quaisquer interessados desde que comprovem habilitação para os requisitos estabelecidos no edital (CARVALHO FILHO, 2011). Portanto, é uma modalidade mais complexa por possuir uma série de pré-requisitos e qualificações exigidas, ela está prevista no inciso 1º do artigo 22 da Lei 8.666, podem participar quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação

preliminar comprovem possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto (BRASIL, 1993).

Olivo (2012) afirma ainda que esta pode ser considerada a base para as outras modalidades. Na fase de divulgação, em respeito ao princípio da publicidade, deve ser observado o prazo de 45 dias, conforme art. 21, I e II da Lei 8.666/1993, entre a data da última publicação e a abertura das propostas. Ela é cabível na compra ou alienação de bens imóveis, desde que sejam observados os limites de valores, conforme Quadro 1- Limites das modalidades.

A Tomada de Preços, estabelecida no inciso 2º, “é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior a data do recebimento das propostas observada a necessária qualificação.”

Pode-se perceber que a base continua a mesma da concorrência, mas como lembra Olivo (2012), com algumas diferenças quanto ao prazo de publicação que é de no mínimo 15 dias entre a data da publicação à abertura das propostas e 30 dias quando se tratar do tipo melhor técnica e/ou melhor preço.

O Convite é a modalidade entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três, pela unidade administrativa, a qual fixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório. O Convite se estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade, que manifestarem seu interesse com antecedência de vinte e quatro horas da apresentação da proposta, conforme inciso 3º do artigo 22 da lei de licitações.

Pereira (2001) observa que uma das diferenças entre as três modalidades apresentadas acima é a questão dos requisitos para participação.

Na Concorrência participam quaisquer interessados e que comprovem, por meio da habilitação que estejam aptos a participar do processo licitatório. Na Tomada de Preços os devidos licitantes devem estar cadastrados com antecedência mínima de três dias da abertura das propostas. Já no Convite, a Administração deve mandar um convite para, no mínimo, três fornecedores cadastrados, mas isso não impede que outros que não receberam fiquem impossibilitados de participar do procedimento. Ainda sobre estas modalidades, as propostas são recebidas em envelopes lacrados e não há possibilidade de alteração dos valores.

De acordo com inciso 4º, do artigo 22, da lei 8.666/93, “o concurso público é a modalidade que se refere a quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmio ou remuneração aos vencedores, conforme

critérios constantes de edital publicado em na imprensa oficial com antecedência de quarenta e cinco dias”.

Meirelles (2005) observa que esta modalidade possui um regime de natureza especial e, é regido pelos princípios da publicidade e igualdade, com o objetivo de escolher o melhor trabalho, mas se comparada com a modalidade de Concorrência, dispensa tantas formalidades, como as modalidades de Concorrência e Tomada de Preço que exigem uma série de documentos.

Assim sendo, todas as condições necessárias quanto à qualificação e pré-requisitos que serão exigidos devem estar especificados, claramente no edital, uma vez que a Lei de Licitações não dispõe como deve ser seu procedimento.

Por fim, o Leilão é a modalidade para a venda de móveis inservíveis para a administração ou de produtos, legalmente apreendidos ou penhorados, ou para alienação de bens móveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior o da avaliação, segundo inciso 5º do artigo 22 da lei 8.666/93. Assim, como as outras modalidades, esta institui um prazo mínimo de 15 dias de publicação até o ato do leilão.

Quanto ao valor dos bens, Oliveira (2012) explica que “o bem deverá passar por avaliação para fixação do preço mínimo de arrematação e, estes devem ser pagos a vista.” Essa fixação de valor pode ser considerada como parte importante e indispensável de todo processo de Leilão, uma vez que pode se enquadrar em alguns princípios da administração pública e, assim, evitar que o processo seja burlado e alguém seja beneficiado com isso.

A sexta é o Pregão, esta modalidade pode ser de forma presencial ou eletrônica. Ela é utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, conforme previsto na Lei 10.520/2002 em seu artigo primeiro.

As modalidades de Concorrência, Tomada de Preços e Convite podem ser utilizadas para o mesmo fim, por isso, quando couber Convite, caberá Tomada de Preços e Concorrência, ressalvados os limites de valores.

## **2.2 Princípios de Eficiência e Economicidade**

De acordo com Araújo e Rodrigues (2012) a Constituição da República de 1988 (CRF/1988) determinou como regra a obrigatoriedade do processo licitatório para toda administração pública, direta, indireta e fundacional nos termos do seu artigo 37, inciso XXI,

visando alcançara proposta mais vantajosa financeiramente e tecnicamente para os interesses da administração no âmbito de suas contratações.

Nesse contexto, destacam-se os princípios da eficiência e da economicidade no que se refere às licitações e aos contratos formalizados pela administração pública. Isso porque tais princípios zelam, respectivamente, por aperfeiçoar a alocação dos recursos públicos nas contratações e por alcançar a alternativa mais vantajosa do ponto de vista econômico. O primeiro foi incluído na Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que cuidou da reforma administrativa do Estado brasileiro, enquanto o segundo encontra-se previsto no Artigo 70 da CRF/1988.

Alexy (2000) preceitua princípios como normas determinantes de algo que seja realizado segundo maior nível de excelência possível, de acordo com as possibilidades que a lei e a própria realidade apresentam. Nessa perspectiva, princípios podem ser definidos como mandamentos de otimização do objetivo que se busca.

Para Araújo e Rodrigues (2012) o administrador público se depara muitas vezes com um conflito de escolha no que diz respeito às possibilidades de priorizar em uma contratação o princípio da eficiência ou aquele da economicidade, podendo comprometer a conformidade do processo com o ordenamento jurídico (que prevê tais princípios) e, conseqüentemente, o cumprimento do postulado da legalidade.

Ávila (2005) constata que os princípios permitem a consideração de aspectos concretos e individuais, sem que se constituam obstáculos institucionais. Isto porque os princípios estabelecem um "estado de coisas" que deve ser promovido sem que seja descrito, diretamente, qual o comportamento devido.

Abrucio (2007) ressalta que a ênfase no princípio da eficiência pode otimizar os recursos à disposição do Estado e dos cidadãos, além de reduzir os gastos governamentais. Os esforços no sentido de modernizar a execução das ações da administração pública exemplificam o fato de que realizar de maneira eficiente e econômica as funções atribuídas ao Estado tornou-se uma necessidade nas últimas décadas. Tal necessidade aplica-se, certamente, ao contexto das licitações e contratos firmados pelo Poder Público.

Nesse sentido, no que se refere à busca pela racionalidade em um procedimento licitatório, de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), poderão ser efetivadas as contratações públicas somente após a estimativa prévia de seu valor (BRASIL, 2006). Além disso, o acórdão 1544/2004 do TCU recomenda a realização de pesquisa de preços para verificação das propostas apresentadas com os preços de mercado de acordo com a

determinação do art. 43, inciso IV da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 2006).

De breve, nota-se que a adequação do processo licitatório às exigências anteriormente expostas configura-se como um pré-requisito para que a administração possa conduzir satisfatoriamente o processo de contratação, isso porque a existência de entraves em um processo licitatório é capaz de comprometer o sucesso de uma contratação pública (MEIRELLES, 2007).

Tendo em vista a análise do princípio da eficiência, torna-se necessário discorrer acerca dos conceitos eficiência, eficácia, e efetividade.

Alfonso 2010 (apud ALCANTARA, 2009, p. 34) “considera que a eficiência, fazer bem as coisas, é mais específica e próxima à economia; e a eficácia, fazer as coisas, tem caráter mais administrativo e organizacional. Esta engloba a eficiência e a economia”.

Segundo Araújo e Rodrigues (2012) no que tange à sua aplicação, observa-se que o princípio da eficiência deve ser observado ao longo de todo o processo de contratação realizado pela administração. É importante que o contrato administrativo satisfaça as necessidades em razão das quais foi assinado, sendo vantajosa a aplicação dos recursos públicos utilizados. Assim sendo, os meios utilizados pelo Poder Público ao contratar devem ser otimizados, de maneira que se obtenha o fim almejado pela administração, e que não haja desperdício de recursos.

Outro princípio de relevância fundamental é o princípio da economicidade que segundo Bruno (2008) ao conceituar o princípio da economicidade, Bruno (2008, p.69) relaciona-o com a “[...] análise da relação custo benefício que assegure não haver desperdício de recursos públicos, verificação que deve dar-se na observação da conformidade e do desempenho da opção realizada pelo agente em relação aos resultados efetivamente obtidos com a ação administrativa”. O autor observa que nem tudo o que se obtém por um custo reduzido atende bem a coletividade e, por isso, o controle da economicidade abrange o exame da despesa do ponto de vista da obtenção do resultado por um custo adequado, não necessariamente pelo menor (custo) possível.

O conceito de economicidade determina a otimização na articulação dos meios financeiros, e apesar de estar apenas inserido no Art. 70 da CFR/88, o princípio da economicidade pode ser considerado como um dos vetores fundamentais para a verificação da boa ou eficiente administração.

Ainda no que tange ao princípio da economicidade, Pereira (2012) afirma que nos procedimentos licitatórios, especialmente nos casos em que o critério de “menor preço” é utilizado, é comum a observância apenas deste fator (econômico). Dessa forma, pressupõe-se a partir da análise do autor que o princípio da eficiência seria negligenciado nesses casos, e os objetos adquiridos por meio dessas contratações corresponderiam a produtos de péssima qualidade.

Cabe ressaltar que, de acordo com Alexandrino e Paulo (2010), a ideia de eficiência aproxima-se da de economicidade, referindo-se esta última ao controle financeiro da administração pública. Segundo os autores, busca-se atingir os objetivos relativos à boa prestação de serviços utilizando-se o modo mais simples, mais rápido e mais econômico, de maneira que se melhore a relação custo/benefício da atividade da administração. Sendo assim, destaca-se que “[...] o administrador deve sempre procurar a solução que melhor atenda ao interesse público, levando em conta o ótimo aproveitamento dos recursos públicos, conforme essa análise de custos e benefícios correspondentes”.(ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 204). Logo, nota-se a existência de estreita relação entre os princípios da eficiência e economicidade. Atender apenas à exigência de baixos custos não implica a plena observância da economicidade, uma vez que são também exigidos padrões de eficiência para que se configure uma ação economicamente satisfatória.

### **2.3 Burocracia**

A teoria da burocracia como forma de organizar as instituições representa no entendimento de Max Weber um protótipo superior às outras formas de administração, isto por que a tipologia weberiana se destaca pela racionalidade, estabilidade, fidedignidade, e calculabilidade nos resultados das operações, daí a magnitude e relevância da burocracia, segundo o autor.

Portanto, a burocracia foi considerada instrumento de grandeza quase invariável, daí a amplitude de seu poder organizacional, principalmente pela previsibilidade ínsita em seus comandos, que possibilita um controle estrito. Sendo assim, a dimensão das organizações inexoravelmente conduz à burocratização já que um de seus aspectos é o aparato administrativo organizacional seguro. Assim, as burocracias se caracterizam como um ciclo

de eventos autorreferenciados, que se iniciam com a prescrição de uma modelagem unívoca, para reduzir a variabilidade do comportamento humano.

Essa moldura normativa vem acompanhada de vigilância intrínseca e sanções por desobediência, o que por sua vez ocasiona segurança nas ações, pois as pessoas tendem a repetir eventos, por obedecê-los. Logo, a burocracia como *modus operandi*, é caracterizada “[...] como uma forma organizacional que enfatiza a precisão, a rapidez, a clareza, a confiabilidade e a eficiência, atingidas através da criação de uma divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos” (MORGAN 2010 p.26).

De acordo com Cavalcante e Carvalho (2014), a burocracia significa o corpo permanente do Estado, isto é, atores não eleitos do Estado, sejam eles membros de carreiras ou não. A burocracia é um dos pilares institucionais para o eficiente funcionamento do sistema democrático e para a aplicação do estado de direito, por possibilitar maior continuidade, coerência e relevância às políticas públicas e por assegurar maior imparcialidade e objetividade à autoridade pública (Stein et al., 2006). Por outro lado, sua fragilidade tende a gerar ineficácia e desperdício de recursos públicos, cenário comum em países latino-americanos.

É importante salientar que, embora fundamental no Estado, a burocracia continua subordinada aos governos, sejam eles eleitos ou não. Não obstante, seu grau de autonomia, que varia de acordo com o sistema de mérito — adoção de regras impessoais e inflexíveis para ingresso e promoção na carreira —, a estabilidade e a remuneração adequada tendem a refletir na capacidade da burocracia em formular e implementar políticas públicas (Abrucio, Loureiro e Pacheco, 2010). Em outras palavras, quanto mais autônoma, menores as chances de arbitrariedade e interferência de critérios fisiológicos e particularistas.

Em três décadas de retomada da democracia no Brasil, o país vive crescente consolidação das atribuições do Estado democrático, com contradições e diferenciados níveis de amadurecimento entre as diversas áreas da administração pública e as esferas federal, estadual e municipal. Cabe ressaltar que, a despeito das transformações pela qual a burocracia brasileira passou, mesmo sendo avaliada positivamente em comparações internacionais, muitos resquícios negativos seculares são perceptíveis até os dias atuais.

### 2.3.1 Burocracia e Nova Gestão Pública

De acordo com Abrucio (1997), desde o final da década de 1970, a reforma do Estado se tornou uma palavra de ordem em quase todo o mundo e a introdução do modelo gerencial no setor público fez parte desse contexto. Esse novo paradigma – a Nova Gestão Pública (New Public Management) – teria surgido no bojo das reformas econômicas neoliberais dos anos 80 (casos da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos) e, caracteriza-se como um movimento internacional de reforma do aparelho do Estado voltado para a eficiência e resultados.

O paradigma anterior – burocrático – gerava diversas disfunções que impossibilitavam ao Estado ter um melhor desempenho na prestação de serviços de qualidade e com eficiência aos cidadãos. Os autores destacam ainda que a difusão da reforma gerencial no mundo variou de acordo com os países e com o contexto político-institucional em que as reformas foram experimentadas.

Ainda segundo o autor, no início, o foco da Nova Gestão Pública estava na diminuição de gastos e no aumento da eficiência governamental, com a incorporação de técnicas de avaliação do desempenho pessoal e organizacional e de controle orçamentário. Com o tempo, em razão da globalização e das mudanças tecnológicas, passou-se a dar importância também à avaliação da efetividade dos serviços públicos, conceituando-se esta, como o grau em que se atingiu o resultado esperado, não no aspecto econômico, mas na qualidade dos serviços públicos.

Osborne e Gaebler (1992) defendem a necessidade de que o governo, para ser mais eficaz e efetivo deve superar a burocracia com práticas empreendedoras. Após analisarem casos de inovação na gestão pública americana, os autores identificaram determinadas características que permitiram a redefinição de algumas atribuições dos governos, no sentido de torná-los empreendedores: fomentar a competição entre os prestadores de serviços; fornecer poder aos cidadãos, transferindo o controle das atividades à comunidade; medir a atuação das agências governamentais através de resultados; orientar-se por objetivos, e não por regras e regulamentos; redefinir os usuários como clientes; atuar na prevenção dos problemas mais do que no tratamento; priorizar o investimento na produção de recursos, e não em seu gasto; descentralizar a autoridade; preferir os mecanismos de mercado às soluções burocráticas; e catalisar a ação dos setores público, privado e voluntário.

Nesse sentido, Hood (1995) entende que a Nova Gestão Pública está associada a sete dimensões de mudança em relação à burocracia: 1) ao invés da centralização e do excesso de regulamentação do modelo anterior, as atividades passam a ser desconcentradas e descentralizadas; 2) contrapondo-se ao monopólio estatal na prestação de alguns serviços públicos, há maior competição entre as organizações do setor público; 3) caracterização de maior uso de práticas gerenciais provenientes das organizações privadas; 4) preocupação com a redução de custos e disciplina no uso de recursos; 5) ênfase na transparência e no controle, em contraste com a blindagem burocrática dos servidores, característica do modelo anterior; 6) padrões de desempenho explícitos e mensuráveis com o propósito de proporcionar maior flexibilidade ao serviço público; e 7) controle por resultados e não dos processos.

Já Abrucio (1997) elenca como técnicas gerenciais predominantes, em nível mundial, na modificação do padrão burocrático: o incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs); a introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, convergentes e baseados em indicadores de qualidade e produtividade; a maior autonomia das agências governamentais; a descentralização política, apoiada no princípio de que quanto mais próximo o poder de decisão estiver do cidadão melhor será a qualidade na prestação dos serviços públicos; o estabelecimento do conceito de planejamento estratégico adequado às mudanças no mundo contemporâneo; a flexibilização das regras que regem a burocracia pública, principalmente, o Direito Administrativo; a profissionalização do servidor público; a valorização da ética no serviço público; e o desenvolvimento das habilidades gerenciais dos funcionários, em especial os de nível médio e os do alto escalão burocrático.

## **2.4 Ineficiência nas Compras Públicas**

De acordo com Herrmann (1999) a promulgação da Lei de Licitações, em junho de 1993, trouxe avanços nas questões disciplinadoras dos procedimentos licitatórios e do controle dos atos do agente público. Entre eles podemos destacar: (1) a utilização de critérios objetivos na qualificação e no julgamento das licitações; (2) a democratização da participação das empresas nos processos licitatórios; (3) a exigência de se vincular o procedimento licitatório a recursos previamente disponíveis para o mesmo; (4) a democratização do acesso aos dados referentes aos procedimentos administrativos e a possibilidade de contestação

judicial por qualquer cidadão; e (5) o estabelecimento de punições para os administradores públicos e privados que burlarem a lei.

Estes avanços dizem respeito ao enquadramento jurídico da Lei 8.666/93 aos princípios que regem os atos da Administração Pública no Direito Administrativo, a saber: o princípio da legalidade, que subordina a atividade administrativa à lei; o princípio da finalidade, pelo qual o ato administrativo deve ter como único objetivo o bem comum da coletividade; o princípio da isonomia, pelo qual cabe ao Estado tratar com igualdade aqueles que representa; o princípio da moralidade administrativa, que rege que a Administração Pública e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos; e o princípio da publicidade, cujo objetivo é tornar a Administração Pública transparente, possibilitando o controle de seus atos de forma direta e eficaz.

No entanto, apesar dos avanços da Lei 8.666/93, as necessidades de se alterá-la começaram a ser sentidas no mês de sua promulgação. A introdução de várias alterações na referida Lei através de medidas provisórias culminou com a edição da Lei 8.883 em 09 de junho de 1994, há menos de um ano da publicação de sua antecessora. Mas, foi em 1997 que o MARE participou ativamente de debates públicos na tentativa de mostrar a necessidade de substituição da legislação.

No entender de Bresser Pereira (1996), ao adotar uma perspectiva estritamente burocrática, ao pretender regulamentar tudo tirando a autonomia e a responsabilidade do administrador público, a Lei 8.666/93 atrasou e encareceu os processos de compra do Estado e das empresas estatais, sem garantir a redução da fraude e dos conluíus contra o bem público. Assim, com o objetivo de diminuir os custos que oneram as transações entre os setores público e privado, o MARE apresentou à sociedade um anteprojeto de uma nova lei de licitações Frustradas as suas expectativas de obter um consenso em torno do anteprojeto e da sua aprovação na íntegra, o Governo optou por sancionar, em 27 de maio de 1998, a Medida Provisória nº1.531-18, que alterou alguns artigos da Lei 8.666/93. Esta Medida Provisória, conquanto limitada em relação ao escopo do anteprojeto, concedeu ao administrador público uma maior liberdade de ação ao autorizar o aumento dos valores limites estabelecidos que ampliava consideravelmente a discricionariedade do administrador público.

A questão crucial que fundamentou o debate em torno da lei de licitações mais adequada ao setor público diz respeito à forma que deve assumir a governança da coisa pública, i.e., com maior ou menor grau de burocratização. A burocracia da Lei 8.666/93

procurou limitar o grau de decisão do agente público, de modo a minimizar o seu comportamento oportunista.

Para Herrmann (1999), no início de 1996, com o desdobramento das discussões sobre a reforma administrativa e no intuito de aumentar a eficiência do processo de privatização iniciado anos antes, já se deflagrava a intenção do Governo em alterar substancialmente a Lei 8.666/93, que rege as licitações e os contratos do setor público. Os objetivos enunciados na época pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), justificando a necessidade de mudança da legislação, compreendiam a flexibilização dos mecanismos de contratação de obras e serviços, a desburocratização da seleção de fornecedores e a simplificação dos procedimentos licitatórios.

No entender do referido Ministério, após a entrada em vigor da Lei 8.666/93, os valores pagos nas compras e serviços da Administração Pública aumentaram entre 10% e 20%, em virtude do excessivo formalismo da Lei, da sua ineficácia em evitar a corrupção e da ausência de mecanismos efetivos que obriguem os licitantes a honrar os contratos.

### **3. METODOLOGIA**

#### **3.1 Caracterização da pesquisa quanto a abordagem e objetivos**

De acordo com Vergara (2014) ao definir os tipos de pesquisa são avaliados dois critérios, quanto aos fins e quanto aos meios.

O referido trabalho quanto aos fins pode ser tratado como uma pesquisa com abordagem mista, ou seja, qualitativa e quantitativa. Em particular, o primeiro objetivo específico trata uma abordagem qualitativa de pesquisa científica, uma vez que apresentará, de forma analítica, o processo de compra no município de Lavras. Já o segundo objetivo específico segue uma abordagem quantitativa, por investigar as diferenças descritivas dos preços de cotação com o preço de homologação das compras públicas.

Quanto aos objetivos de pesquisa, essa pesquisa é tanto exploratória quanto descritiva haja vista, essencialmente, o caráter descritivo sob um Estudo de caso (município de Lavras, MG).

Segundo Gil (1991) a pesquisa exploratória visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vista a torná-lo explícito. Assume, em geral, as formas de pesquisas bibliográficas e estudos de caso. O mesmo autor, supracitado, define pesquisa descritiva como aquela que visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis.

#### **3.2 Quanto aos procedimentos e a base de dados**

No que se refere aos meios da pesquisa pode ser considerada como documental, que segundo Vergara (2014) é uma pesquisa que se baseia em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, balancetes, e outras formas documentais que possam embasar a pesquisa. No caso dessa pesquisa, os documentos pesquisados são uma amostra de processos licitatórios, disponibilizados pela prefeitura municipal de Lavras.

Fica claro ainda, dadas as explicações anteriores, que trata-se aqui de um estudo de caso, cujo objeto de estudo serão as compras públicas do município mineiro de Lavras.

A pesquisa constituiu-se como base de fontes secundárias, portanto, a coleta de dados será realizada por meio de pesquisa documental. Serão explorado uma amostra de processos licitatórios realizados no ano de 2015. Para definição dessa amostra serão considerados os

itens que geraram o maior gasto no ano de 2015, de acordo com os seguinte agrupamentos: i) Alimentação; ii) Saúde, iii) Bens de capital; iv) Bens intermediários e v) Bens de consumo.

A maior parte de aquisições do município foram feitas por processos de aquisição na modalidade pregão presencial, então dentro desta modalidade foram amostrados 15 processos licitatórios do município. Foram selecionados materiais disponíveis com datas entre 01/01/2015 e 31/12/2015, escolhendo processos de objetos licitados variados, em cada processo deve ser coletados informações dos editais do processo licitatório, planilhas com os custos e orçamento estimado, atas das sessões, extrato de publicação e a homologação e adjudicação todos estes documentos analisados dariam base para que fossem coletadas informações necessárias para a comparação das mesmas.

### **3.2.1 Análise de Dados**

A análise deverá ser realizada através da tabulação dos dados obtidos através da pesquisa documental, constando informações da data homologação dos editais do processo licitatório, descrição dos itens, valores do preço médio estimado, valores finais identificados na homologação do processo licitatório, comparativo entre valor médio e valor de homologação, comparativo entre valor homologado e menor valor cotado pelo mercado no preço médio encontrado.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÕES.**

### **4.1. Município de Lavras**

Lavras é um município brasileiro da região do Campo das Vertentes, pertencente ao estado de Minas Gerais, tendo este o título de município desde 1868, possui 100.243 habitantes (IBGE 2015), está numa localização privilegiada, entre os 3 maiores grandes centros do país, estando, em linha reta, a apenas 184, 262 e 307 Km de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente. Em sua economia o município se destaca especialmente pela produção de café e leite, apesar da presença de outras culturas agrícolas (e.g., soja, milho e feijão) e da criação de gado de corte, é também um polo regional, possui um comércio bastante ativo e diversificado, com aproximadamente 800 estabelecimentos cadastrados pela Associação Comercial e Industrial, é referência na área educacional tem em sua localidade uma Universidade Federal com mais de 15 mil alunos e mais 8 instituições de ensino superior, que geram alto impacto na economia local, e produzindo um PIB de R\$ 2.110.722.000,00 Bilhões de reais em 2015.

#### **4.1.1 Prefeitura Municipal de Lavras**

A Prefeitura Municipal de Lavras, fica localizada na Av. Dr. Sylvio Menicucci, 1.575 - Bairro Kennedy, possui mais de 3.000 servidores entre efetivos, contratados temporariamente e comissionados, e no ano de 2015 possuiu 20 unidades administrativas ( Secretarias, Assessorias, Controle Interno, Ouvidoria e Gabinete). O município obteve um Orçamento Total em 2015 de R\$ 264.075.225,39 milhões de reais, sendo o orçamento do executivo R\$ 234.195.525,39 milhões de reais, no ano de 2015 o município efetivou uma Receita Corrente no total de R\$ 220.290.959,73 milhões de reais, e empenhou e liquidou um total de R\$ 201.787.822,42 milhões de reais, pagando efetivamente 176.746.171,60 milhões de reais, deixando em restos a pagar R\$ - 25.041.650,82 milhões de reais. Para compreender melhor como o Orçamento é composto, segue abaixo o seu perfil:

**Figura 1** - Perfil do Orçamento do Município de Lavras



Fonte: Prefeitura de Lavras

A figura 1 é importante para analisar o perfil do orçamento para entender a representação das despesas correntes a qual são inseridas as compras públicas no orçamento do município.

O Sistema de Informação utilizado pela Prefeitura é o Sonner, ele foi implementado no ano de 2003. o Sistema Integrado Sonner é um conjunto de softwares desenvolvidos exclusivamente para empresas de direito público, permitindo a informatização de diversos setores da administração pública, através de políticas de modernização e integração de dados, o sistema oferece a solução tecnológica integrada possibilitando que os departamentos da administração pública obtenham informações interligadas, facilitando a gestão e acesso aos dados atualizados, está disponibilizado para o município seus diversos módulos (Planejamento, Compras, Contabilidade, Licitações), está disponível para atender os diversos departamentos da gestão pública e pode ser customizado de acordo com as necessidades do órgão, com base nas especificidades de procedimentos de cada município, câmara ou fundação ou até mesmo na legislação específica por Estado.

É através deste sistema que o Município atualmente organiza seus fluxos administrativos, que vão desde de gestão de pessoas até gestão de compras, onde os dados são

inseridos pelos servidores em cada etapa do processo, e os gestores tem acesso a relatórios gerenciais que os permitem analisar os processos em cada fase percorrida.

**Figura 2** - Perfil das Compras Públicas em Lavras no Exercício do ano de 2015

<b>Totais por Tipo de Processo 2015 - Lavras MG</b>	
<b>Tipo do Processo</b>	<b>Valor</b>
1 - Dispensa	R\$ 8.328.425,88
2 - Inexigibilidade	R\$ 2.184.994,28
3 - Inexigibilidade por credenciamento	R\$ 286.125,00
4 - Dispensa por chamada pública	R\$ 173.596,20
<b>Total</b>	<b>R\$ 10.973.141,30</b>
<b>Totais por Modalidade de Licitação 2015 - Lavras MG</b>	
<b>Modalidade</b>	<b>Valor</b>
1 - Convite	R\$ 89.154,30
2 - Tomada de Preços	R\$ 194.080,46
3 - Concorrência	R\$ 504.000,00
5 - Pregão presencial	R\$ 73.063.258,17
<b>Total</b>	<b>R\$ 73.850.492,93</b>
<b>Totais por Modalidade Ata de Registro de Preços</b>	
<b>Modalidade</b>	<b>Valor</b>
2 - Pregão	R\$ 6.879,80
<b>Total</b>	<b>R\$ 6.879,80</b>
<b>Total em processos de aquisição :</b>	<b>R\$ 84.830.514,03</b>

Fonte: Prefeitura de Lavras

Pode-se analisar que a maior parte das compras públicas realizadas no ano de 2015 foi por pregões presenciais, por isso escolhemos avaliar o processo de compra desta modalidade no intuito de levantar as fases do processo de compras e seu tempo de execução.

## 4.2 As Compras Públicas no Município de Lavras

### 4.2.1 O Processo de Compra

O primeiro passo de qualquer processo de compras é o **levantamento de demandas para compras**.

Não existe nenhum processo institucionalizado que regulamente um calendário oficial de compras, ou um método de planejamento em compras para os gestores das secretarias municipais, a organização das demandas é viabilizada pelo departamento de compras que tenta alinhar a sazonalidade de pedidos de insumos básicos, ou que tenha alta demanda por uma ou mais secretarias, fora desse campo são processados as demandas de acordo com a chegada dos pedidos.

Com o levantamento de demandas específicas de cada Secretaria é avaliada a disponibilidade em seu orçamento e firmada a decisão de compra, o passo seguinte é dar início ao processo administrativo interno para a compra, que segue suas etapas em duas frentes, via sistema sonner e encaminhamento de documentos, vamos analisar o processo de compra da base zero, pressupondo que não existe contrato vigente em aberto de um fornecedor com o município.

O Processo de Compra pode ser descrito da maneira a seguir em suas etapas na Prefeitura de Lavras:

#### **Etapa 1 – Criação do Pedido de Compra no Sistema Sonner (módulo compras) e impressão para andamento e recolhimento de assinaturas;**

Esta etapa é o primeiro passo para criação do pedido no sistema sonner, nesta primeira etapa, o servidor devidamente cadastrado com usuário e senha, permissões e senhas necessárias, abre o módulo de compras, e no link novo pedido, começa a preencher as informações solicitadas, como órgão solicitante( Secretaria\unidade dministrativa), ficha orçamentária para compra, classificação orçamentaria, produto solicitado (previamente cadastrado este, quando inexistente é pedido um produto similar com observações de alteração para o setor de compras), quantidade, valor estimado pela secretaria, após o preenchimento é efetuado o pedido via sistema para o setor de compras, é impresso uma via do pedido em papel A4 e encaminhado para contabilidade.

Esta etapa é a mais simples e rápida, demora apenas um dia para a execução.

### **Etapa 2 – O Pedido é encaminhado para Contabilidade para verificação da Dotação Orçamentária;**

Nesta etapa a própria secretaria encaminha os pedidos impressos para a contabilidade, onde será analisada a dotação orçamentaria na qual o pedido foi inserido, se os campos realmente foram preenchidos corretamente e se a dotação corresponde com o pedido, e a secretaria de origem, e quando validado terá a assinatura do contador no papel impresso do pedido, se recusado é encaminhado de volta a origem, com justificativa para correção.

Esta etapa leva aproximadamente dois dias, apesar de o pedido estar disponível no sistema sonner para verificação, ele segue uma via manual para validação através de assinaturas dos gestores competentes em cada área, neste momento é dado início então um vai e vem de documentos entre os setores, constando um grande retrabalho de conferência na dotação orçamentaria visto que o mesmo já foi feito na primeira fase.

### **Etapa 3 – O Pedido é encaminhado para a Secretaria de Fazenda e Planejamento para verificação da classificação da fonte de recurso;**

Esta etapa é destinada para verificação da classificação da fonte de recurso em que o pedido de compra é inserido, é também verificado o saldo da fonte de recurso, e posteriormente validação e assinatura do Secretário.

Esta etapa é executada em aproximadamente dois dias, olha que é uma tarefa simples, porém em grande escala, e levada pelo fluxo administrativo, demora um tempo considerável, é claro que esta fase também é considerada um retrabalho, pois a secretaria que deu origem ao pedido deveria compreender o seu orçamento, e pode indicar em qual a classificação da sua despesa.

### **Etapa 4 – O Pedido é encaminhado para o setor de compras para cotação de preços;**

Nesta etapa o pedido impresso sai da Secretaria de Fazenda e Planejamento e é encaminhado para o setor de compras, que dá início à cotação de preço médio, buscando no mínimo três orçamentos no mercado do produto adquirido.

Esta etapa leva aproximadamente três dias. Um grande problema em conseguir as cotações é a resistência dos fornecedores em entregar um documento formal com os valores

destinados à prefeitura, normalmente os fornecedores passam com o preço acima do praticado no mercado.

#### **Etapa 5 – O pedido é encaminhado para o setor de Licitações para análise;**

Nesta etapa é avaliada qual a modalidade de licitação deve ser utilizada, verificando o produto ou serviço solicitado, assim como valores, descrição técnica, é feito uma previa do modelo de edital a ser utilizado e um cronograma do processo. Nesta fase ele deixa de ser um simples pedido, e é tratado como um processo, sendo constituída uma pasta para guardar os documentos de solicitação, cotação, e os demais a serem anexados nas próximas etapas.

Esta etapa leva aproximadamente três dias para ser realizada, visto que é grande a demanda levada ao setor de licitações e os técnicos qualificados para tratamento do certame são escassos.

#### **Etapa 6 – ; O processo é encaminhado ao setor jurídico para parecer sobre a legalidade do processo licitatório;**

Nesta etapa o processo é encaminhado para o setor jurídico solicitando pareceres quanto a legalidade formal do edital, e avaliação de possíveis erros que levem a impetração recursos por parte dos participantes no certame, se validado o certame retorna ao setor de licitações para seguimento. Esta etapa leva aproximadamente três dias.

#### **Etapa 7 – O processo de compra retorna ao setor de licitações para Realização do Certame;**

Nesta etapa é finalizado edital, feita a sua publicação, com base na legislação vigente como a Lei 8.666/93, e aguardando os prazos legais, é realizado o certame na sede do município, visto que o mesmo não trabalha com o sistema de licitação eletrônica, e passado os prazos de recursos, o processo é homologado.

O prazo para realização desta etapa é de doze dias, levando em consideração os prazos mínimos e que tudo ocorra sem nenhum evento inesperado, caso o certame tenha recursos impetrados pelos participantes o prazo aumenta para vinte e seis dias, fazendo uma trajetória de ida e volta para o setor jurídico para resposta aos recursos.

#### **Etapa 8 - O setor de licitações encaminha o processo de compra para o jurídico para confecção de contrato, aguardar assinaturas e publicação do contrato;**

Após homologação do processo é encaminhado para o setor jurídico para confecção do contrato, fica aguardando assinaturas do secretário ou ordenador da despesa responsável, do representante legal da empresa e posteriormente publicação do contrato.

Esta etapa demora aproximadamente vinte dias para sua execução, o que é um tempo considerável longo para um processo de compras eficiente.

#### **Etapa 9 – O Processo de Compras é encaminhado para o Setor de Contratos;**

Nesta etapa, após conferência do contrato, é lançado no sistema os dados do contrato, é criado um saldo de produtos ou serviços no sistema no valor ou quantidade limite do contrato. Esta etapa leva aproximadamente de dois dias.

#### **Etapa 10 – O setor de compras realiza a ordem de compra no sistema;**

Nesta etapa o setor de compras alinha a quantidade com a secretaria para a primeira ordem, podendo ser fracionado de acordo com o pedido de compras inicial. O prazo estimado dessa etapa é de dois dias.

#### **Etapa 11 – O setor de compras envia o processo para a Secretaria de Fazenda e Planejamento;**

Nesta etapa é feito a reserva orçamentaria de acordo com o valor do pedido, é verificado se existe saldo suficiente, não existindo a secretaria que deu origem ao pedido é comunicada para resolver a situação. O prazo estimado dessa etapa é de 2 dias.

#### **Etapa 12 - A Secretaria de Fazenda e Planejamento envia o processo de compras para Controle Interno do Município;**

Nesta etapa o Controlador avalia a legalidade do processo, se as fases administrativas e validações necessárias estão de acordo, a economicidade e o interesse público na compra, se validado é autorizado a dar sequencia ao processo para a contabilidade. O prazo estimado dessa etapa é de dois dias.

#### **Etapa 12 - O Controle Interno do Município envia o processo para a Contabilidade;**

Nesta etapa a Contabilidade emiti a nota de empenho, colhe assinaturas para a mesma do Secretário de Fazenda e Planejamento, do ordenador da despesa, do contador, e retorna

novamente para o setor de compras, com autorização de compra pronta para seguir ao fornecedor. O prazo estimado dessa etapa é de três dias.

**Etapa 13 - A Contabilidade envia o processo para o Setor de Compras para Notificação do Fornecedor e Almoxarifado;**

Nesta etapa o setor de compras comunica o fornecedor a ordem de compra, e notifica o almoxarifado para entrar em contato com o fornecedor e combinar a entrega e conferencia. O prazo estimado dessa etapa é de um dia.

**Etapa 14 - O Fornecedor entrega a Mercadoria;**

O fornecedor agenda com o almoxarifado a entrega e ou a prestação de serviço com o ordenador de despesa, emite a NF com os dados do município, valores e quantidades de acordo com a ordem de compra, quem recebe valida a qualidade, quantidade e especificação do produto ou serviço que foi entregue. O prazo estimado dessa etapa é em média de 7 dias.

Em fim a etapa mais esperada pela prefeitura, veja quantas etapas e tempo foi necessário esperar para que o produto ou serviço fosse entregue, mas depois de entregue existe a continuação do processo de liquidação e pagamento do fornecedor que são essenciais a compras futuras.

**Etapa 15 - A Nota Fiscal é entregue a contabilidade;**

Nesta etapa o setor de contabilidade valida a Nota Fiscal, analisa vigência do contrato, especificações do produto entregue, dados do município, impostos embutidos, se tudo estiver correto é feita a liquidação da nota de empenho e encaminhado a autorização de pagamento para a Secretaria de Fazenda e Planejamento no setor de Tesouraria.

**Etapa 16 - A tesouraria aguarda o fluxo de recursos para realizar o pagamento;**

Essa etapa apesar de ser a ultima é fundamental para um ciclo de compras futuro bem sucedido e eficaz, o prazo de pagamento é em média estipulado em trinta dias após a entrega do produto ou serviço, mas fato é que existe uma série e fatores que interferem no pagamento, como a fonte de recursos em qual a despesa foi vinculada, se ela for de recursos próprios do município, (provenientes de ISS, IPTU, FPM, ICMS sem destinação especifica o qual embarca a maioria das despesas correntes), o tempo de pagamento é maior pois em tese é criado uma fila de pagamento que pode seguir uma ordem cronológica ou não, cria se um

ambiente de negociação supra legal, que por interesses e barganhas específicas fornecedor x prefeitura, produtos e serviços mais ou menos essenciais, interesses políticos, e demais adversidades não explícitas, isso prejudica preços futuros praticados pelos fornecedores, existe o bloqueio de venda ao município por inadimplência aumentando o tempo de entrega do produto, e existe a fonte de recursos vinculados ( fonte de receita específica vinculado a um determinado setor, ex: FUNDEB, FNAS) o qual é mais rápido o recebimento pelo vinculação de recursos ao setor.

Para melhor visualização das etapas acima apresentadas, segue a figura 3, como quadro resumo de todas essa operação:

**Tabela 1 - Fases do Processo de Compra na prefeitura de Lavras**

<b>Fases</b>	<b>Atividades</b>	<b>Duração (Dias)</b>	<b>Responsável</b>	<b>Descrição</b>
1	A	1	Secretaria	Requisição/Solicitação
2	B	2	Contabilidade	Verificação da dotação orçamentária
3	C	2	Planejamento	Analisa a Fonte de Recurso
4	D	3	Compras	Abertura de cotação de preços
5	E	3	Licitação	Análise de Compra
6	F	2	Jurídico	Parecer de abertura de processo licitatório
7	G	1	Licitação	Realização do Edital
	H	8	Licitação	Publicação
	I	3	Licitação	Realiza o Certame, caso tenha recurso
	J	3	Jurídico	Contra-Razões
	K	10	Jurídico	Parecer de Regularidade do Processo
	L	1	Licitação	Homologação do Processo
8	M	5	Jurídico	Confecção do Contrato
	O	5	Empresa Contratada em Lavras	Colheita de Assinatura
	P	10	Empresa Contratada	Colheita de Assinatura
	Q	5	Secretários	Colheita de Assinatura
	R	2	Jurídico	Publicação do Contrato
9	S	5	Contratos	Confêrencia e Lançamento de Dados do Contrato
10	T	2	Compras	Realiza a Ordem de Compra
11	U	2	Planejamento	Realiza a Reserva
12	V	3	Controle Interno	Autorização da Compra
13	W	2	Contabilidade	Empenha e Colhe a Assinatura do Secretário
14	X	1	Compras	Envia a Ordem de Compra/Serviço para o Fornecedor, Secretário e Almoxarifado
	Y	7	Fornecedor	Entrega do material com a Nota Fiscal
15	Z	2	Contabilidade	Realiza o Lançamento, Agendamento e Autorização para Pagamento

16	A1	Indeterminado	Fazenda	Pagamento e Arquivamento
<b>Dias até a entrega do produto:</b>			88	

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.2.2 Análise das compras públicas em Lavras quanto aos processos

O processo de compras envolve dezesseis fases, vinte e seis atividades, e oitenta e oito dias em média para a finalização do ciclo de compras, é expressivo o número de processos que um pedido de compras percorre até a sua realização, é visível o vai e vem entre setores, a circulação de papéis e o tempo perdido em atividades consideradas simples, podemos pontuar nas fases do processos os pontos em que ocorrem o retrabalho.

Observe que, na fase 1, o autor do pedido já deve preencher a dotação orçamentária que é vinculada ao seu pedido, e mesmo assim existe uma nova conferência na fase 2 pelo setor de contabilidade, o que aumenta o processo em 2 dias, o retrabalho evidente que pode ser justificado por pericia da organização em não errar a dotação orçamentaria ou despreparo técnico de quem realiza o pedido para compreender qual a dotação orçamentaria adequada, na fase 3 o processo passa pelo setor de planejamento para análise da fonte recurso, novamente encontramos e conferência de um dado inserido na primeira etapa, aumentando em mais 2 dias o processo.

Chama muita atenção também a etapa 7 e atividade K, onde o jurídico quando responde ao recurso impetrado ao processo licitatório necessita de 10 dias para resposta, esse prazo corresponde a aproximadamente 11% do processo inteiro de compras, é visível então a necessidade de reestruturação do apoio jurídico ao setor de compras para otimização do processo, a etapa 8 também evidencia uma perda de tempo excessiva para recolhimento de assinaturas dos gestores e das empresas participantes, aproximadamente 20 dias, esse prazo corresponde aproximadamente a 23% do processo de compras.

Não foi possível definir o prazo da fase 16 em qual o fornecedor recebe o pagamento pela mercadoria entregue, teoricamente os contratos regidos entre administração pública e o fornecedor tem o prazo para pagamento de 30 dias após a entrega do produto, mas esse prazo em 80% das aquisições não consegue ser efetivado, segundo a secretaria quando não disponibilidades de recursos para pagamento dentro do prazo devido a problemas de fluxo de caixa, o fornecedor deve aguardar o pagamento que segue ordem cronológica, na pratica

existe uma dinâmica a qual não é o objetivo deste trabalho explorar sobre recursos vinculados e recursos próprios do município que interferem no pagamento de fato, pode ultrapassar os 90 dias do prazo inicial, e até o fato de não existir uma previsão exata da data de pagamento inibe pequenos fornecedores de participarem dos processos licitatórios.

Pode-se analisar, conforme a figura 02, que a maior parte das compras públicas é realizada através do pregão presencial, uma alternativa é aderir ao pregão eletrônico, pois o pregão presencial coloca restrições para um número maior de fornecedores participantes, devido a distância, custos de deslocamentos, e facilidade de acesso às informações do certame.

Por outro lado o pregão eletrônico permite participação de empresas de qualquer local do país, bastando para tanto que as mesmas tenham acesso à internet. Configura-se aí o encurtamento das distâncias e a abrangência maior licitantes, inflamando a competitividade.

Existe também a discussão sobre desenvolvimento local através das compras públicas, onde o pregão eletrônico pode facilitar a entrada de fornecedores de outra localidade no município, porém a prática pode favorecer a desburocratização do processo de compra quanto ao cadastro dos participantes e tempo de realização do certame, além disso o pregão eletrônico proporciona assegurar sem qualquer dúvida, o princípio da impessoalidade, pois não há identificação dos proponentes até que seja feita a aceitação das propostas melhores classificadas sendo assim a menor incidência da prática de conluio no certame.

#### **4.2.3 Burocracia, ineficiência e economicidade: o estudo de caso das compras públicas em Lavras**

Conforme analisado passo a passo podemos ver que o processo de compras no municípios de Lavras leva aproximadamente oitenta e oito dias para ser executado até a fase de recebimento do produto, podemos então analisar essa duração na perspectiva de Araújo e Rodrigues (2012) quando o administrador público se depara muitas vezes com um conflito entre de priorizar em uma contratação o princípio da eficiência ou aquele da economicidade, onde a agilidade pode comprometer o conforme jurídico e por sua vez a legalidade.

Porém o princípio da eficiência permite que seja levada a otimização dos processos até o ponto que não se rompa com a legalidade, e o prazo apresentado para execução do processo não é se quer razoável para discussão da eficiência, pois quando falamos de eficiência é a buscar por atingir os objetivos no tempo certo, neste momento atentamos ao tempo certo,

quando discutido o tempo de execução envolve aplicação recursos físicos, financeiros e humanos, oitenta e oito dias para comprar dentro do processo licitatório em Lavras pressupõe um excelente planejamento em compras quanto a demanda, gerando um alto estoque de produtos e conseqüentemente custos de armazenagem, alocação excessiva de recursos, riscos quanto ao patrimônio, ficando então claro a necessidade de melhorar a agilidade em cada nível do processo, e também quanto ao numero de etapas em que é executado.

Sobre o ponto de vista da burocracia, é indiscutível a necessidade de sua existência nas compras públicas, até mesmo pelo procedimento legal de aquisição, a burocracia de acordo com Morgan 2010 tem o modus operandi caracterizado como uma forma organizacional que enfatiza a precisão, a rapidez, a clareza, a confiabilidade e a eficiência, atingidas através da criação de uma divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos”, e quando comparado ao processo existentes é visível que apesar de existir pressupostos burocráticos quanto ao processo de compras ele não se efetiva em sua essência, ficando preso as disfunções da burocracia.

#### **4.3 Análise das compras públicas em Lavras quanto aos preços**

Foram analisados 60 itens na aquisição do Município de Lavras –MG, onde foi feita a seleção entre os produtos de consumo mais expressivo pela prefeitura de Lavras, sendo dividido entre: : i) Alimentação; ii) Saúde, iii) Bens de capital; iv) Bens intermediários e v) Bens de consumo.

As tabelas abaixo apresentam a descrição do item adquirido, preço médio que é referente a média das cotações adquiridas no processo de compras, preço de homologação que é referente ao preço final de aquisição, preço mínimo e máximo de cotação que faz referência aos valores cotados no processo de compras, também foi incluído uma coluna comparativa entre preço médio x preço de homologação e preço de homologação x preço mínimo.

**Tabela 2** - Descrição de uma amostra de processos licitatórios do município de Lavras em 2015: grupo alimentação

Alimentação	Itens (maior volume de recursos gastos)	Preço médio (licitação)	Preço de homologação (licitação)	Dif. Entre Preço Médio/Preço Homologação	Preço Mínimo de cotação	Dif. Entre Preço Mínimo/Preço Homologação	Preço Máximo cotação
	alho brasileiro (kg)	R\$ 10,05	R\$ 10,00	0,50%	R\$ 8,90	-11%	R\$ 11,20
	Arroz agulhinha beneficiado tipo 1	R\$ 10,59	R\$ 9,62	10,08%	R\$ 9,98	4%	R\$ 11,80
	Café Especial Torrado e Muido	R\$ 7,83	R\$ 4,06	92,86%	R\$ 7,50	85%	R\$ 8,00
	Achocolatado em Pó 400 gr	R\$ 2,74	R\$ 1,67	64,07%	R\$ 2,15	29%	R\$ 3,50
	Achocolatado em Pó 1kg	R\$ 6,09	R\$ 3,90	56,15%	R\$ 4,98	28%	R\$ 7,29
	Açucar Cristal 5 Kg	R\$ 8,07	R\$ 6,78	19,03%	R\$ 6,49	-4%	R\$ 9,50
	Adoçante Dietético Artificial 80 ml	R\$ 4,19	R\$ 4,19	0,00%	R\$ 3,00	-28%	R\$ 5,29
	Adoçante Dietético Artificial 100 ml	R\$ 3,49	R\$ 1,65	111,52%	R\$ 1,98	20%	R\$ 4,00
	Aveia instantanea em flocos finos 250 g	R\$ 2,49	R\$ 2,25	10,67%	R\$ 2,19	-3%	R\$ 2,79
	Bebida lactea 70 % soro, sabor morango, 900 ml	R\$ 5,09	R\$ 2,55	99,61%	R\$ 4,00	57%	R\$ 5,69
	Biscoito com sal, cream cracker caixa com 2 kg	R\$ 15,60	R\$ 10,00	56,00%	R\$ 14,00	40%	R\$ 18,00
	Complemento Alimentar 400 gr (Cereal,amido,minerais e vitaminas)	R\$ 21,00	R\$ 8,40	150,00%	R\$ 15,00	79%	R\$ 26,00
	Creme de Leite Lata 300 gramas	R\$ 2,91	R\$ 2,60	11,92%	R\$ 1,85	-29%	R\$ 4,50
	Extrato de tomate concetrado 860 gramas	R\$ 6,59	R\$ 4,55	44,84%	R\$ 5,29	16%	R\$ 9,00
Farinha de Mandioca torada pacote 1 kg	R\$ 4,64	R\$ 1,79	159,22%	R\$ 3,00	68%	R\$ 4,80	
<b>MÉDIA</b>				<b>59,10%</b>			<b>23%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 3** - Descrição de uma amostra de processos licitatórios do município de Lavras em 2015: grupo saúde

Saúde (remédios, etc)	Itens (maior volume de recursos gastos)	Preço médio (licitação)	Preço de homologação (licitação)	Dif. Entre Preço Médio/Preço Homologação	Preço Mínimo de cotação	Dif. Entre Preço Mínimo/Preço Homologação	Preço Máximo cotação
	abaixador de lingua pct c/100 unidades	R\$ 3,87	R\$ 2,15	80%		-100%	
	agulha destilada estéril 40x12	R\$ 8,42	R\$ 4,38	92%		-100%	
	Atadura de algodão 10x1	R\$ 6,42	R\$ 3,08	108%		-100%	
	Curativo Hidrocoloide 15x15	R\$ 46,88	R\$ 13,90	237%		-100%	
	Eletrodo para Monotorização de ECG Descartavel	R\$ 0,94	R\$ 0,21	348%		-100%	
	Fralda Geriatrica tamanho M	R\$ 16,27	R\$ 6,90	136%		-100%	
	Agulha Uber nº 22	R\$ 91,00	R\$ 89,00	2%	R\$ 78,00	-12%	R\$ 100,00
	Cateter Venoso, Central de mono lumen tm 18 g x 20 cm	R\$ 167,75	R\$ 89,00	88%	R\$ 150,00	69%	R\$ 190,00
	Oleo de Girassol uso hospitalar	R\$ 14,17	R\$ 14,00	1%	R\$ 12,00	-14%	R\$ 17,50
	Carvão Ativado com prata 10x20 curativo	R\$ 44,43	R\$ 44,00	1%	R\$ 32,29	-27%	R\$ 53,00
	Umificador com borbulha p/ rede de ar comprimido - 250 ml	R\$ 19,67	R\$ 19,00	4%	R\$ 15,00	-21%	R\$ 23,50
	Reservatório de Oxigênio de Ambu adulto 250ml	R\$ 20,67	R\$ 20,00	3%	R\$ 15,00	-25%	R\$ 27,00
	Campo cirurgico não descartavel 30x30 Simples	R\$ 16,27	R\$ 3,56	-78%	R\$ 6,90	94%	R\$ 18,00
	Campo cirurgico não descartavel 50x50 Simples	R\$ 12,47	R\$ 8,70	-30%	R\$ 6,90	-21%	R\$ 19,50
Campo cirurgico 30x30 Fenestrado	R\$ 16,27	R\$ 9,70	-40%	R\$ 7,90	-19%	R\$ 30,00	
<b>MÉDIA</b>				<b>63%</b>		<b>3%</b>	

Fonte: Elaborado pelo autor

**Tabela 4** - Descrição de uma amostra de processos licitatórios do município de Lavras em 2015: grupo bens de capital

Bens de capital (carro, computadores, móveis)	Itens (maior volume de recursos gastos)	Preço médio (licitação)	Preço de homologação (licitação)	Dif. Entre Preço Médio/Preço Homologação	Preço Mínimo de cotação	Dif. Entre Preço Mínimo/Preço Homologação	Preço Máximo cotação
	Geladeira Frost-free 410 litros	R\$ 2.356,00	R\$ 2.190,00	8%	R\$ 2.300,00	5%	R\$ 2.390,00
	Mesa para escritório 3 gavetas	R\$ 427,50	R\$ 220,00	94%	R\$ 340,00	55%	R\$ 480,00
	Mesa para escritório 2 gavetas	R\$ 395,00	R\$ 375,00	5%	R\$ 320,00	-15%	R\$ 450,00
	Projektor de Multimidia 2200 lumens	R\$ 3.063,33	R\$ 1.542,00	99%	R\$ 3.000,00	95%	R\$ 3.145,00
	Tela de Projeção 2,43 x 1,82 m	R\$ 737,93	R\$ 509,00	45%	R\$ 718,80	41%	R\$ 765,00
	Aparelho de Pressão Digital para Obeso	R\$ 94,56	R\$ 94,50	0%	R\$ 90,00	-5%	R\$ 99,20
	Batedeira de bolo 5 velocidades	R\$ 379,95	R\$ 379,90	0%	R\$ 299,80	-21%	R\$ 430,00
	Tv 32 polegadas lcd, entrada hdmi, usb, controle remoto	R\$ 1.564,50	R\$ 1.250,00	25%	R\$ 1.500,00	20%	R\$ 1.598,00
	Ar Condicionado 7.500 btus, quatro velocidades, com controle	R\$ 1.576,00	R\$ 1.145,00	38%	R\$ 1.500,00	31%	R\$ 1.653,00
	Armario de Madeira, 2 portas, 3 prateleiras, fundo inteiriço.	R\$ 856,67	R\$ 510,00	68%	R\$ 630,00	24%	R\$ 990,00
<b>MÉDIA</b>				<b>38%</b>		<b>23%</b>	

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 5** - Descrição de uma amostra de processos licitatórios do município de Lavras em 2015: grupo bens intermediários

Bens intermediários (construção civil, pavimentação)	Itens (maior volume de recursos gastos)	Preço médio (licitação)	Preço de homologação (licitação)	Dif. Entre Preço Médio/Preço Homologação	Preço Mínimo de cotação	Dif. Entre Preço Mínimo/Preço Homologação	Preço Máximo cotação
	Aguarrás - 01 litro	R\$ 10,39	R\$ 9,59	8%	R\$ 9,90	3%	R\$ 10,40
	Brocha Quadrada 26 cm	R\$ 6,88	R\$ 3,09	123%	R\$ 5,50	78%	R\$ 8,38
	Massa corrida PVA para paredes internas Litro	R\$ 6,00	R\$ 6,00	0%	R\$ 4,90	-18%	R\$ 6,90
	Selador Acrílico para paredes Interior\Exterior	R\$ 65,77	R\$ 54,00	22%	R\$ 57,77	7%	R\$ 71,10
	Solvente para materiais base epoxi litro	R\$ 45,23	R\$ 9,00	403%	R\$ 41,47	361%	R\$ 48,89
	Tinta Acrilica Emborrachada a base de agua acetinado 18 litros	R\$ 348,06	R\$ 192,00	81%	R\$ 287,30	50%	R\$ 366,55
	Tinta Esmalte Sintético Acetinado 3,6 litros galão	R\$ 66,04	R\$ 43,00	54%	R\$ 38,40	-11%	R\$ 65,55
	Tinta Latex Acrilica Lata 18 litros	R\$ 189,78	R\$ 108,69	75%	R\$ 169,75	56%	R\$ 220,00
	Tinta PVA interior - exterior 18 litros	R\$ 115,69	R\$ 106,00	9%	R\$ 88,87	-16%	R\$ 142,50
	Tinta Spray Tubo com 350 ml	R\$ 16,54	R\$ 9,93	67%	R\$ 15,50	56%	R\$ 17,78
<b>MÉDIA</b>				<b>84%</b>			<b>57%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 6** - Descrição de uma amostra de processos licitatórios do município de Lavras em 2015: grupo bens de consumo

Bens de Consumo	Itens (maior volume de recursos gastos)	Preço médio (licitação)	Preço de homologação (licitação)	Dif. Entre Preço Médio/Preço Homologação	Preço Mínimo de cotação	Dif. Entre Preço Mínimo/Preço Homologação	Preço Máximo cotação
	Confecção de uniforme agasalho em elanca 100%,cor azul, c/ logo prefeitura	R\$ 42,93	R\$ 20,80	106%	R\$ 39,90	92%	R\$ 49,90
	Confecção de uniforme camiseta em poliviscose c/ logo prefeitura	R\$ 20,26	R\$ 6,00	238%	R\$ 18,00	200%	R\$ 22,90
	Colchonete para Ginastica	R\$ 17,8	R\$ 17,8	0%	15,5	-13%	19,9
	Aparelho de Fax	R\$ 657,00	R\$ 569,00	15%	R\$ 500,00	-12%	R\$ 721,00
	Telefone com fio TS40	R\$ 140,00	R\$ 95,90	46%	R\$ 130,00	36%	R\$ 150,00
	Bebedouro com bico e copo	R\$ 786,00	R\$ 654,90	20%	R\$ 770,00	18%	R\$ 800,00
	Cobertor de Solteiro, Anti Alergico (1,45 x 2,00)	R\$ 39,80	R\$ 24,80	60%	R\$ 38,50	55%	R\$ 41,00
	Fronha Branca em tecido percal 180 fios 50 x 70 cm	R\$ 8,63	R\$ 6,90	25%	R\$ 7,60	10%	R\$ 8,40
	Toalha de Rosto Branca 100 % algodão	R\$ 14,99	R\$ 4,20	257%	R\$ 5,79	38%	R\$ 31,20
	Pano de prato liso 67x42 cm	R\$ 3,75	R\$ 2,50	50%	R\$ 3,46	38%	R\$ 3,90
<b>MÉDIA</b>				<b>82%</b>			<b>46%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Analisando as tabelas acima pode-se observar alguns fenômenos quando comparado o preço médio com o preço de homologação. Existe uma alta variação que pode chegar até 400%, como é o exemplo do item "Solvente para materiais base exposi - litro", na tabela 5. Essa é uma possível evidência de que existe algum erro no processo de cotações que acabam por formar um preço médio fora do valor de mercado real, gerando uma cotação desproporcionalmente maior do que o preço de homologação, isso se agrava quando não houver concorrência pelo produto licitado pois o mesmo é adquirido pelo preço médio.

Portanto, é preciso investigar as possíveis causas que levam a obtenção destas cotações muito acima do preço real, o que poderia ser uma falha interna na busca na amplitude de fornecedores, ou até mesmo uma estratégia dos fornecedores que repassam essa cotação.

O próximo fenômeno observado é a existência de aquisições que possuem o preço da menor cotação abaixo do valor homologado, foi observado 19 vezes dos 60 itens analisados. Isso demonstra que o município poderia ter adquirido o mesmo produto por um valor inferior, o que pode ser uma falta de competitividade por parte dos licitantes, ou até mesmo consequência da primeira observação.

É preciso, portanto, e por parte da prefeitura, investigar quais os fatores que levam o município a adquirir um produto pelo valor maior o qual foi cotado. Pode ser em função da diferença na qualidade dos produtos cotados, ou até mesmo a indisposição dos fornecedores com os melhores preços em participar das licitações por desconhecimento, ou pelo longo processo de participação, até mesmo o risco de inadimplência por parte do município.

Outro fenômeno observado através dos processos de aquisições é que em muitas vezes o fornecedor vencedor da licitação vende o produto pelo preço acima do valor que fora cotado no preço médio pelo mesmo fornecedor, ou seja, reforça a explicação de que quando o preço médio cotado é fora da realidade, e não existe concorrência na licitação do item, o preço cotado pode se transformar no preço de aquisição, observa-se que em 8 vezes que os preços médios eram os mesmos dos preços de homologação, e em todas o preço menor de cotação era abaixo do preço de homologação.

Com a análise junta-se indícios que as compras públicas rompem com o princípio da eficiência e por consequência da economicidade, onde existe longo e demorado processo de aquisições e o município em grande parte das aquisições não consegue o melhor preço nas suas compras.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

não atende os princípios da eficiência pela ótica do processo de compras em cada uma das 16 suas fases, que leva em média 88 dias para execução.

Para uma prefeitura deste porte é inadmissível esse tempo de aquisição, fica claro a disfunção burocrática existente nos processos de compras. Sugere-se, portanto, por meio das análises e discussão, que apenas na descrição do processo, seria possível a redução deste tempo em, no mínimo, 30%. Apenas através da observação deste trabalho, é preciso realizar uma reestruturação do processos de compras, podendo ser através do método PERT\CPM, para compreender qual a premissa de cada atividade do processo de compras, o tempo de dedicado e seu custo para organização.

É preciso também a atualização do município quanto a tecnologia da informação. O processo de compras ainda faz parte do seu ciclo com o processo físico e manual, absorvendo tempo no traslado de um setor para o outro e para a coleta de assinaturas, hoje esse ciclo pode ser todo automatizado utilizando do método *Workflow* para automatização dos fluxos de trabalho, e das autorizações de gestores em cada fase, método semelhante é aplicado na Universidade Federal de Lavras (*benchmark*).

O processo de compras que apresenta ineficiência quanto a sua execução acaba por gerar também ineficiência em seus resultados, foi analisado uma amostragem das compras públicas da prefeitura de Lavras. Foi possível observar que o processo de compras gera, em uma das suas fases, em relação a cotação de preços para formação do preço médio, uma alta variação dos preços médios quando comparados ao menor valor cotado pelo mesmo processo. Foi possível identificar que esse fenômeno impacta nos preços de aquisições quando observamos que o fornecedor que oferece a cotação em menor preço vende para a prefeitura no momento da homologação ao um preço superior, essas observações indicam que o resultado da ineficiência ataca o princípio da economicidade, que seria a de adquirir o produto a um melhor custo benefício para o município. Entendemos que a qualidade seja equiparada pelas especificações técnicas, e atestadas pelo município na hora do recebimento do produto, então o impacto que se aponta no custo benefício é em relação ao preço de aquisição.

A ineficiência do processo de compras pode também afetar a competitividade nas compras públicas, visto a morosidade que se leva o processo de compras, o risco de inadimplência por parte do município, a necessidade de presença física no processo, a quantidade de documentação para participação, a falta dessa competitividade entre os

fornecedores atenta também para economicidade das compras públicas, visto que a prefeitura não consegue formar uma cadeia de fornecedores que lhe ofereça o melhor preço.

Mesmo com os apontamentos feitos acima é possível que município se reestruture de forma a melhorar o seu processo de compras, pois tem acesso a recursos financeiros, físicos e humanos, e sedia a Universidade Federal de Lavras que é uma grande fonte de capacitação e tecnologia para ser implementada na prefeitura.

Este trabalho, portanto, mostra indício da necessidade de estudos futuros com uma abordagem a cadeia de suprimentos da prefeitura de Lavras, uma abordagem ao perfil do fornecedor, identificando a localização desses fornecedores, e até uma pesquisa com os fornecedores locais sobre motivo de participar ou não participar dos processos de compras públicas realizados pelo município. Outro estudo futuro relacionado seria analisar os produtos adquiridos pelo município e compara-los ao preço de mercado.

É essencial para a prefeitura que acompanhe os estudos realizados pelos discentes do curso de administração pública, para que possa ter uma visão extra instituição que contribua para o seu desenvolvimento e aperfeiçoamento, e que estudo como este realcem a importância de se estudar as compras públicas e o seu impacto na gestão municipal.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Edição especial comemorativa, p. 67-86, 2007.

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, n.10). 52 p

ALCANTARA, Christian Mendes. Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da Administração pública: estudo comparativo Brasil e Espanha. *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, n. 1, p. 24-49, ago./dez. 2009.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente de. *Direito administrativo descomplicado*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010. 954 p.

ALEXY, Robert. On the structure of legal principles. *Ratio Juris*, v. 13, n. 3, set. 2000.

ARAÚJO, Letícia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 1, p.43-62, mar. 2012. Trimestral. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/18>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37 da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 Jun. 2017.

BRUNO, Reinaldo Moreira. *Direito administrativo didático*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011, p.252.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas . **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

HERRMANN, I. Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho. *Revista de Administração*, v. 34, n. 2, p. 29-38, 1999.

HOOD, C. The new public management in the 1980s: variation on a theme. Accounting organizations and society, Londres, v. 20, n. 3, p. 3-19, 1995.

JUNQUEIRA, Daniela Cerri. Licitações e Contratos da Administração Pública. Revista Eletrônica Portal Jurídico, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30 ed. São Paulo, Malheiros, 2005, p. 91.

MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. São Paulo: Malheiros, 2007.

482 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. **Licitações, Contratos e Convênios**. 2 ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, 2012.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. D. Reinventando o governo. 8. ed. Brasília: MH Comunicação, 1992.

PEREIRA, Vanusa Batista. O princípio da economicidade no âmbito das licitações públicas. **Contabilidade & Amazônia**, v. 1, n. 1, p. 91-97, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações e contratos: orientações básicas. 3.ed. rev. atual. e ampl. Brasília, 2006.

VERGARA. S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2014.