



Processo de compras públicas aplicado na Prefeitura Municipal de Itabira/MG, Brasil

Public purchasing process applied in the Municipal Government of Itabira/MG, Brazil.

Proceso de contratación pública aplicado en la Municipalidad de Itabira/MG, Brasil.

Gilberto Braga Pereira¹, Regina Maria da Costa Smith Maia², Ionara Houry Heizer³,
Simone Kellen Coelho Horta⁴

¹Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira, Itabira, Minas Gerais, Brasil.

²Universidade Federal do Sul da Bahia, Porto Seguro, Bahia, Brasil.

³Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira, Itabira, Minas Gerais, Brasil.

⁴Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira, Itabira, Minas Gerais, Brasil.

RESUMO

Introdução: Este *paper* trata do estudo do processo de compras públicas, mediante suas implicações

Objetivo: Consistiu em identificar as características do processo de compras públicas da Prefeitura Municipal de Itabira/MG, caracterização de seus procedimentos, aspectos facilitadores e dificultadores, bem como sua conformidade com os parâmetros legais e normativos.

Métodos: Abordagem da pesquisa qualitativa, do tipo descritiva, cujo o método caracterizou-se como levantamento de campo. O universo foi a Prefeitura Municipal de Itabira/MG e a amostra o processo de compras públicas, mediante critério de amostragem do tipo não probabilístico por tipicidade. A unidade de análise foi o setor de compras. Para a coleta de dados foi realizada a análise documental em conjunto com a entrevista semiestruturada. Os dados foram tratados de forma qualitativa, utilizando-se a técnica de análise de conteúdo.

Resultados: Evidenciou-se que o processo de compras da prefeitura de Itabira é burocrático pelo seu alto grau de formalização, embora seu tempo de duração é considerado adequado. É realizado em várias etapas e apresenta procedimentos de como elas devem ser executadas dentro da instituição. As compras públicas atenderem às necessidades da prefeitura e da comunidade, porém sejam pontos dificultadores, os relacionados às cotações dos preços, o planejamento institucional, a falta de participação dos funcionários do setor de compras em cursos de capacitação.

Conclusão: Embora o processo atenda aos propósitos, identificaram-se necessidades de melhorias procedimentais, a fim de que se atinja a condição ótima operacional.

Palavras-chave: Compras públicas; Licitação; Pregão; Processo de compras.

Correspondência:

Gilberto Pereira, UniFuncesi,
Itabira, MG, BR.

Email:

gilbertobp2018@gmail.com.

ABSTRACT

Introduction: This paper deals with the study of the public procurement process, through its administrative, political and operational implications.

Objective: It consisted of identifying the characteristics of the public purchasing process of the Municipality of Itabira/MG, characterizing its procedures, facilitating and hindering aspects, as well as its compliance with legal and regulatory parameters.

Methods: Qualitative research approach, of the descriptive type, whose method was characterized as a field survey. The universe was the City Hall of Itabira/MG and the sample was the public purchasing process, using non-probabilistic sampling criteria based on typicality. The unit of analysis was the purchasing sector. For data collection, document analysis was carried out in conjunction with the semi-structured interview. The data were treated qualitatively, using the content analysis technique.

Results: It was evident that the purchasing process of the city of Itabira is bureaucratic due to its high degree of formalization, although its duration is considered adequate. It is carried out in several stages and presents procedures on how they should be carried out within the institution. Public purchases meet the needs of the city hall and the community, but there are some obstacles to this: those related to price quotations, institutional planning, and the lack of participation of employees in the purchasing sector in training courses.

Conclusion: Although the process meets its purposes, the need for procedural improvements was identified in order to achieve optimal operational conditions.

Keywords: Public purchasing; Bidding; Auction; Shopping process.

RESUMEN

Introducción: Este artículo aborda el estudio del proceso de contratación pública, a través de sus implicaciones administrativas, políticas y operativas.

Objetivo: Consistió en identificar las características del proceso de compras públicas del Municipio de Itabira/MG, caracterizando sus procedimientos, aspectos facilitadores y obstaculizadores, así como su cumplimiento de los parámetros legales y reglamentarios.

Métodos: Enfoque de investigación cualitativa, de tipo descriptivo, cuyo método se caracterizó por ser una encuesta de campo. El universo fue la Municipalidad de Itabira/MG y la muestra fue el proceso de compras públicas, utilizando criterios de muestreo no probabilísticos basados en la tipicidad. La unidad de análisis fue el sector comprador. Para la recolección de datos se realizó el análisis documental en conjunto con la entrevista semiestructurada. Los datos fueron tratados de forma cualitativa, mediante la técnica de análisis de contenido.

Resultados: Se evidenció que el proceso de compra de la ciudad de Itabira es burocrático debido a su alto grado de formalización, aunque su duración se considera adecuada. Se realiza en varias etapas y presenta procedimientos sobre cómo se deben realizar dentro de la institución. Las compras públicas satisfacen las necesidades del ayuntamiento y de la comunidad, pero existen algunos obstáculos para ello: los relacionados con las cotizaciones, la planificación institucional y la falta de participación de los empleados del sector de compras en los cursos de capacitación.

Conclusión: Si bien el proceso cumple con sus propósitos, se identificó la necesidad de mejoras procesales para lograr condiciones operativas óptimas.

Palabras clave: Compras públicas; Ofertas; Subasta; Proceso de compra.

INTRODUÇÃO

As organizações estruturam-se em vários tipos de processos, os quais envolvem recursos materiais, financeiros e elementos humanos. Entre esses processos, tem-se o processo de compras, cuja função é adquirir materiais, produtos e serviços necessários ao funcionamento das operações. No âmbito das organizações públicas, as compras devem ser realizadas com maior cuidado e transparência, pois que têm por finalidade atender aos interesses e necessidades da sociedade, utilizando de seus próprios recursos.

Para garantir a transparência, as compras públicas são realizadas através de processos licitatórios e são regidas pela lei geral de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei 8.666/93. Dessa forma, devem obedecer a alguns princípios básicos, como da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo. Estes princípios impedem que a administração pública ofereça privilégios a alguma empresa ou pessoa. Entretanto, há quem considere a Lei 8.666/93 um entrave à administração pública, pois acreditam que o excesso de formalismo e as regulamentações complexas não garantem a transparência pretendida, tornando-se um processo moroso, de eficácia duvidosa, excessivamente burocrático.

Assim, a antiga lei possuía cinco modalidades de licitação, sendo elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. O pregão (Lei 10.520/2002) e o RDC (Lei 12.462/2011) também eram considerados como modalidades. A nova lei, no entanto, Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021, extinguiu a tomada de preços, o convite e o RDC das modalidades de licitação, mantendo as demais. Deste modo, o valor estimado da licitação não caracteriza um fator determinante da modalidade de licitação, importando apenas a natureza do objeto licitado. Além disso, a vigência atual ainda deu espaço para o diálogo competitivo, que consiste no debate entre licitantes selecionados anteriormente à contratação de serviços e produtos de ordem técnica para sanar as demandas do contratante.

Reconhece-se, então, alguns modos de disputa, a saber, na nova lei: Modo aberto: os lances são públicos e sucessivos, decrescentes ou crescentes; Modo fechado: as propostas mantidas em sigilo até o momento próprio para divulgação; Modo fechado/aberto: os lances são feitos anteriormente de forma fechada e somente as melhores propostas vão à disputa aberta; Modo aberto/fechado: a disputa é aberta e apenas as melhores propostas seguem para a disputa fechada.

Assim como nas compras em empresas privadas, as compras em órgãos públicos apresentam uma série de etapas que devem ser realizadas para o andamento correto do processo. Também são empregados métodos e técnicas como estratégias para integração entre as organizações e fornecedores, com o intuito de garantir a eficiência e a qualidade de produtos e serviços adquiridos.

Sendo assim, o objetivo central deste trabalho foi identificar as características do processo de compras públicas da Prefeitura Municipal de Itabira/MG. Devendo, ainda, descrever o processo de compras sob a ótica dos entrevistados implicados ou afetados por tal processo; identificar os métodos e as técnicas utilizadas, bem como apresentar os pontos facilitadores e dificultadores do processo de compras da prefeitura em análise.

Todos os funcionários entrevistados nesta pesquisa são envolvidos diretamente no processo de compras da Prefeitura Municipal de Itabira/MG, com funções e atuação dentro do setor de compras da instituição, dessa forma pode-se afirmar que o conhecimento dos mesmos foi suficiente para responder ao problema de pesquisa e aos objetivos propostos no estudo.

MÉTODOS

A abordagem qualitativa permitiu descrever a perspectiva dos usuários/clients internos e profissionais dos vários níveis hierárquicos acerca do processo de compras, a partir da qual descreveu-se as peculiaridades operacionais, técnicas e sócio-políticas implicadas, para além dos aspectos meramente procedimentais. Tratou-se, portanto, de uma levanamento de campo, em um universo caracterizado como a Prefeitura Municipal de Itabira/MG, delimitando-se como amostra e unidade de análise o setor de compras e o processo de compras públicas implementado pelo mesmo. Os dados documentais e a entrevista semiestruturada foram os meios de coleta dos dados, os quais foram submetidos à análise de conteúdo, mediante elaboração de roteiro prévio e categorização a priori.

Por se tratar de uma pesquisa de opinião, apesar de ter-se assegurado o sigilo e confidencialidade das narrativas de cada sujeito da pesquisa, o trabalho não necessitou de apreciação prévia do comitê de ética (CEP-FUNCESI), da instituição, tendo em conta a Resolução 510 do Ministério da Saúde.

COMPRAS PÚBLICAS

Conforme Meirelles (2020), os princípios básicos da administração pública podem ser classificados em doze regras, a saber: legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, eficiência, proporcionalidade, ampla defesa, razoabilidade, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Essas regras são obrigatórias e devem ser observadas permanentemente. O autor acrescenta ainda, que o administrador público tem a responsabilidade e o compromisso de servir à coletividade.

Um dos principais papéis desempenhados pela administração pública é o de converter os tributos públicos em bens e serviços para a população. Sua eficiência depende essencialmente de um eficaz e eficiente sistema de compras públicas, responsável pela obtenção dos insumos para esse fim (FIUZA, 2009). Entre as funções de todos os órgãos da administração pública está a aquisição de compras e contratação de serviços, necessários para o cumprimento e desempenho dos objetivos organizacionais, ações essas que exigem responsabilidade e uso correto dos recursos públicos.

Viana (2009), salienta que o maior grau de formalidade é a grande diferença entre as compras nas esferas pública e privada, pois é necessária a transparéncia e a ética na utilização dos recursos públicos de modo rigoroso tendo em vista as questões sócio-políticas implicadas. Nos últimos anos, esses fatores têm sido cada vez mais exigidos à administração pública brasileira pela sociedade, pois esta passou a requerer maior responsabilidade social. A administração pública é responsável por utilizar os recursos públicos em prol da coletividade, através de um eficiente sistema de compras públicas, as quais apresentam importantes diferenças em relação ao setor privado, uma vez que a administração pública deve seguir procedimentos e formalismos referentes a esfera pública.

As compras públicas ou governamentais no Brasil são realizadas através do processo licitatório disposto no art. 37 da Constituição Federal, promulgada em 1988, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes. A previsão constitucional foi regulamentada pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, atualizada pelas Leis nº 8.883, de 8 de junho de 1994, 9.648, de 27 de maio de 1998 e pela Lei 9.854, de 27 de outubro de 1999. É a lei geral de Licitações e Contratos Administrativos, caracterizada pelo seu rigor e elevado controle burocrático. Mais recentemente, a Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e a integridade dos processos de contratações na administração pública foram objeto da 5ª edição do Seminário de Governança Municipal para Prefeitos e Gestores realizado em março de 2023, em Belo Horizonte, sob a regência da assessoria técnica especializada da presidência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). No evento, a assessora do tribunal Tatiana Camarão evidenciou as principais atualizações da lei.

Assim, leis nº 8.666/93 e nº 14.133/21, delimitam as principais normas que regulamentam as licitações públicas no Brasil. Embora ambas concentrem o objetivo de garantir a transparéncia e a eficiência nos processos de contratação do setor público, há distinções entre elas.

A principal diferença estabelecida na fala de assessora está explicitada no inciso I do Artigo 11 da Lei nº 14.133/21, o qual afirma: "o processo licitatório deve assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto". Assim, estabelece-se que o propósito fim é contratar o melhor resultado para a instituição e não o melhor preço no sentido de mais barato, negligenciando o mais útil. Busca-se, com este entendimento, serviços e produtos alinhados com o próprio planejamento, preconizando aos setores e responsáveis pelas licitações uma função estratégica, aproximando-os das presidências e das diretorias dos órgãos.

A estruturação das práticas de contratação, na perspectiva da assessora e respaldada na lei, demanda uma entrega do minimamente razoável, conferindo equidade negocial, integridade e confiabilidade: "[...] daí a necessidade das políticas de integridade da contratação e de propor que nossas contratações sejam eficientes, efetivas e eficazes]".

Como distinções importantes estão, portanto, na Lei n.º 14.133/21, a extinção da Tomada de Preços e o Convite, e inclui o Pregão (previsto na Lei nº 10.520) e o Diálogo Competitivo como novas modalidades. Dentre os critérios de julgamento, além de menor preço ou o de melhor técnica ou preço, dependendo do tipo de objeto licitado, inclui-se o uso de outros critérios como o maior desconto, a melhor combinação de preço e qualidade, a técnica e o desempenho sustentável. Já no tocante às fases do processo, as três anteriores (habilitação, julgamento e homologação). Acrescentam-se mais duas: planejamento e divulgação do edital e execução contratual. Além de manter das regras já previstas para a execução dos contratos administrativos, adicionam-se a previsão de sanções administrativas e a possibilidade de aplicação de mecanismos de incentivo à melhoria contínua do contratado. Sobre a transparência, a Lei n.º 14.133/21 traz novas disposições, como a obrigatoriedade de divulgação dos resultados das licitações em plataforma eletrônica de acesso público e a previsão de realização de audiências públicas para debater os projetos e editais.

Inobstante tais contributos, a Lei de Licitações e Contratos de 1993 ainda é aplicável em muitos casos e continua sendo uma importante referência para os processos de licitações.

Conforme Carvalho Filho (2022), o princípio da legalidade pode ser considerado a base de toda a atividade administrativa. Fica estabelecido que o administrador não pode impor sua vontade, sua atuação deve se restringir ao que a lei determina. O autor acrescenta ainda que o princípio da legalidade, na esfera das licitações, impõe que o administrador observe as regras que a lei traçou para o procedimento, fazendo a escolha certa da modalidade a ser utilizada; garantindo que os critérios de seleção sejam bem claros; só deixando de realizar a licitação nos casos permitidos por lei; certificando que os requisitos de habilitação dos candidatos sejam feitos minuciosamente.

Conforme Cunha Júnior (2022), o princípio da impessoalidade exige que a atividade administrativa atenda a todos os administrados, ou seja, a coletividade, e não a certos membros em detrimento de outros, deve haver, portanto, uma posição de neutralidade da Administração em relação aos administrados. Para Mello (2023), este princípio impede favoritismos e discriminações impertinentes.

De acordo com Carvalho Filho (2022), o princípio da moralidade determina que o administrador se paute por conceitos éticos. Enquanto em Mello (2023), o princípio da moralidade significa que o procedimento licitatório terá de se desenrolar na conformidade de padrões éticos prezáveis, o que impõe, para Administração e licitantes, um comportamento limpo e honesto. Cunha Júnior (2022) contribui ao afirmar que este princípio determina o emprego da ética, da honestidade, da retidão, da probidade, da boa-fé e da lealdade com os órgãos administrativos e políticos nos exercícios de suas atividades.

Mazza (2021), dá relevo ao princípio da igualdade ou isonomia e defende a igualdade entre todos que se encontram na mesma situação. Mello (2023) afirma que este princípio implica o dever não apenas de tratar isonomicamente todos os concorrentes do certame, mas também o de proporcionar oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar, podem oferecer as indispensáveis condições de garantia. Carvalho Filho (2022) contribui ao afirmar que o princípio da igualdade oferece igual oportunidade a todos os interessados e tratamento imenso por parte da Administração.

O princípio da publicidade, conforme Carvalho Filho (2022), informa que as licitações devem ser divulgadas de modo a permitir o conhecimento de suas regras, a maior número possível de pessoas. Na visão de Cunha Júnior (2022), este princípio vincula a Administração Pública no sentido de exigir uma atividade administrativa transparente e clara aos cidadãos. Já Mello (2023), afiança que o princípio da publicidade impõe que os atos e termos da licitação sejam efetivamente expostos ao conhecimento de quaisquer interessados.

Carvalho Filho (2022), assevera que a probidade tem sentido de moralidade, honestidade e boa-fé por parte dos administradores, sendo assim este princípio exige que o administrador atue com honestidade em relação aos licitantes e em relação à própria Administração.

O mesmo autor acresce que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório significa que as regras traçadas para os processos licitatórios devem ser fielmente observadas por todos; por este princípio evita-se as alterações de critérios de julgamento e também brechas que provoquem violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa. E Mello (2023), consignado no art. 41 da Lei 8.666, revela que este princípio obriga a Administração a respeitar estritamente as regras previamente estabelecidas para disciplinar os processos licitatórios.

Por fim, o princípio do julgamento objetivo é compreendido por Carvalho Filho (2022) como consequência do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, no qual os critérios e fatores de seleção contidos no edital devem ser analisados cuidadosamente para o julgamento e determinação do licitante vencedor. Mello (2023) ainda acrescenta que este princípio impede que os processos de licitação sejam decididos sobre o influxo de sentimentos, propósitos e impressões pessoais dos integrantes da comissão julgadora.

Como a administração pública trabalha a favor da comunidade, espera-se, com o objetivo de atender seus interesses e utilizando seus próprios recursos, é importante que a mesma seja regida por esses princípios básicos, para impedi-la de oferecer privilégios a alguma empresa ou pessoa.

O atual processo de compras do governo federal denominado Comprasnet (www.comprasnet.gov.br) é adotado por todas as empresas públicas e sua finalidade é o de garantir a transparência no uso dos recursos públicos. O Comprasnet é realizado a partir de pregões eletrônicos, como forma de garantir a compra do item de menor preço; contudo, esse sistema não garante a qualidade dos produtos adquiridos pelo comprador. Para solucionar esse impasse, por meio de justificativas técnicas é possível efetuar a compra de outra empresa, que não seja a ganhadora do pregão, caso essa não proporcione o produto que atenda satisfatoriamente a demanda (AZEVEDO, 2011).

Como exposto pelos autores, pelas Lei 8666/93 e Lei 14.133/21, entende-se que os procedimentos que orientam as compras e contratações públicas não podem ocorrer de acordo com o livre arbítrio da administração pública. Cada modalidade de licitação possui características e regras distintas; e a escolha do tipo de modalidade a ser utilizada dependerá do tipo de contratação, bem como do valor a este destinado. Desta forma, é imprescindível que durante a seleção da modalidade a ser utilizada, os princípios que norteiam os procedimentos licitatórios sejam preservados.

Visando simplificar os procedimentos, percebe-se atualmente a implantação de iniciativas no sentido de aperfeiçoar os processos relacionados à gestão de compras públicas, incorporando modernas ferramentas como utilização do comércio eletrônico, a contratação através do registro de preços e a incorporação do pregão como modalidade de licitação.

Minozzo e Diaz (2011) consideram que os procedimentos para compras públicas, embora burocráticos ainda, seguem a tendência de simplificação de seus processos e um foco maior no resultado. Apesar de não ocorrerem alterações na Lei 8.666/93, novas leis e decretos surgem com o intuito de dar mais agilidade e clareza às aquisições e contratações. Ainda segundo os autores supracitados, com o surgimento da Lei 10.520/02, que estabelece as regras para implantação do pregão e com sua obrigatoriedade para compras e serviços comuns, estabeleceu-se uma nova visão para o setor de compras. Visto que este tipo de modalidade também pode ser feito pela forma eletrônica, sem a necessidade dos fornecedores se deslocarem até o órgão realizador da compra, e ainda assim, apresentar com transparência todos os atos realizados.

Conforme Freitas e Maldonado (2013), o pregão eletrônico caracteriza-se pela utilização de recursos de tecnologia de informação nos processos de licitação, permitindo a comunicação e a interação à distância entre os agentes públicos e os licitantes. Carvalho Filho (2022), complementa ainda que o pregão eletrônico apresenta alguns benefícios em relação ao pregão presencial, por reduzir o uso de papel, por diminuir a sobrecarga para o pregoeiro, já que há menos documentos para serem analisados e também com os recursos da tecnologia de informação é possível aproximar pessoas e encurtar distâncias, proporcionando atuação com maior eficiência por parte da administração pública.

Meidante ao exposto pelos autores, as compras públicas tendem a simplificar seus procedimentos, buscando agilidade nas aquisições e contratações. Uma das formas de simplificação é a utilização do pregão, que é uma modalidade obrigatória para compras e serviços comuns. Esta modalidade também pode ser realizada por meio eletrônico, agregando alguns benefícios, como redução no volume de documentos a serem analisados, encurtar distâncias entre os fornecedores e o órgão realizador da compra, e transparência nos atos realizados.

Minozzo e Diaz (2011) lebram que as leis de incentivos, como a Lei Complementar 123/2006, dão preferência para a micro e pequena empresa contratar com a administração pública. Sendo assim, as

compras públicas estendem benefícios a estes tipos de empreendedores. Contudo, a gestão pública no Brasil, por um longo período, tem sido questionada quanto à eficiência nos gastos públicos. Os recursos são sempre escassos para necessidades infinitas, para os recursos disponíveis é preciso rapidez em sua execução para atender a grande demanda existente pela sociedade brasileira (SILVA e GORI, 2014).

Entreranto, para Carvalho (2014), a Lei 8.666/93 é considerada por alguns especialistas como um dos principais entraves à melhoria da gestão das aquisições governamentais. Estes afirmam que a licitação traz regulamentações extremamente complexas e morosas e que não garante a pretendida transparência e a ausência de corrupção. Pimenta (1998) acrescenta que o formalismo e uniformidade excessivos nos procedimentos desta lei levam a uma grande demora para a realização de qualquer processo de compra, além de se apresentar um controle burocrático de eficácia duvidosa.

Cruz et al. (2009), criticam as organizações públicas, realçando que precisam melhorar a gestão e várias tentativas têm sido feitas para elaborar teorias que ajudem na gestão de sistemas e estratégias concernentes à eficácia e eficiência operativa. Entende-se então que o sistema de compras públicas no Brasil apresenta restrições no processo de execuções durante os processos de licitação.

Numa visão também crítica, Silva e Gori (2014) responsabilizam os atrasos nos processos licitatórios, de certa forma, como gerados pelo atraso na emissão de parecer jurídico, pela falha, na instrução processual, pelo período de publicação dos atos convocatórios (editais), além da existência de fornecedores descomprometidos na realização de cotações, retardando assim, o processo como um todo.

Conforme Silva et al. (2004), os principais problemas identificados nos processos de compras públicas envolvem a desorganização dos próprios processos e a desmotivação dos funcionários. A dificuldade de formar uma visão do processo como um todo restringe a formação de um entendimento uniforme e dificulta a gestão das atividades por parte dos envolvidos. Ainda segundo os autores, outro problema identificado relaciona-se com a elaboração incorreta ou incompleta de requisições de compra. Este fato tem como consequência a emissão de editais errados e, assim, realiza-se compras equivocadas ou de qualidade inferior a desejada. Com isso, são observados vários problemas como atrasos, aumento dos custos e conflito de atribuições. Por fim, outra dificuldade identificada no processo de compras por Silva et al. (2004) se deve à seleção equivocada da modalidade de compra, o que pode trazer atrasos, excesso de trabalho, aumento dos custos e desmotivação da equipe.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A fim de responder aos objetivos secundários do estudo, inicialmente foi questionado aos entrevistados como o processo de compras é realizado de acordo com suas etapas, bem como identificar os documentos utilizados no processo. Conforme exposto pelos entrevistados, o processo de compras da prefeitura de Itabira segue algumas etapas. Primeiramente é feita a requisição de compras por parte das secretarias, depois é realizada a coleta de preços e o termo de referência, em seguida faz-se o edital que deve ser aprovado pelo setor jurídico e pelo setor da auditoria para publicação. Subsequentemente inicia-se a fase da disputa, na qual é feita a análise das propostas dos fornecedores interessados, posteriormente a conferência da documentação e em seguida declara-se o vencedor. O processo é encaminhado novamente para os setores jurídico e da auditoria para o parecer final e por fim é homologado.

Reforçando as respostas dos entrevistados, foi feita a análise de cinco processos licitatórios diferentes, escolhidos aleatoriamente. Os cinco processos contemplavam a modalidade pregão, do tipo eletrônico. Nestas pastas são arquivados todos os documentos necessários para composição de um processo de licitação, tais como a requisição de compra, na qual as secretarias fazem a solicitação e especificação do item que desejam comprar. O mapa de preço, que consiste na coleta de preços junto aos fornecedores. O termo de referência, no qual consta todos os pré-requisitos e informações da solicitação da compra, o edital e a homologação do processo. Também são arquivados os decretos, a ata assinada e os anexos inerentes a cada processo. Desta forma, pela análise documental, constatou-se que a documentação que compõe os processos licitatórios é a mesma relatada pelos entrevistados.

Analizando as entrevistas e a análise documental, à luz da teoria apresentada, Arnold (1999) afirma

que a primeira etapa de um processo de compras é a chegada da requisição ao departamento de compras, esta requisição contém a especificação dos materiais, quantidades e unidades de medida, datas e locais das entregas, além da identidade do requisitante. Ainda segundo o autor, a cotação de preços e a seleção de fornecedores constituem as etapas do processo. Viana (2009) contribui ao afirmar que a empresa pode ainda optar por formalizar o pedido através de um contrato junto ao fornecedor.

Evidencia-se que o processo de compras da prefeitura em análise é constituído pelas etapas, tais como requisição de compras; coleta de preços; confecção e publicação do edital; fase da disputa entre os licitantes; conferência da documentação dos fornecedores; declaração do vencedor e, por fim, homologação do processo. Também é composto por toda uma documentação que formaliza e organiza o processo.

De acordo com os relatos dos entrevistados existe no setor de compras uma rotina para executar as tarefas relacionadas ao processo de compras e um procedimento que relata o passo a passo das etapas de execução do processo. Por meio da análise documental foi possível verificar como é feita a execução de um processo de compras de um sistema de registro de preços, documento este denominado "Roteiro das etapas do processo de compras - registro de preços". Este documento apresenta todo o fluxo do processo de compras, desde a emissão da requisição de compra por parte das secretarias até a homologação do processo.

Ainda por meio da análise documental verificou-se outro documento denominado "Roteiro para verificação de processos licitatórios - Base Legal - Lei 8.666/93 e suas atualizações". Este documento divide as etapas dos processos licitatórios com base nos artigos que compõem a Lei 8.666/93, para certificar de que todas as exigências e observâncias contidas nesta lei sejam aplicadas durante a execução das etapas dos processos de licitação.

Percebe-se, de acordo com os relatos dos entrevistados, que para a realização do processo de compras da prefeitura, existe um procedimento, que contempla o roteiro das etapas do processo. Já pela análise documental verificou-se que existem dois roteiros que direcionam a execução do passo a passo das tarefas a serem seguidas na execução do processo de compras da prefeitura em estudo. Um roteiro é mais voltado para o fluxo do processo e o outro para certificar de que as exigências e observâncias da Lei 8.666/93 estejam sendo cumpridas em cada etapa do processo.

Os relatos de E3, E4 e E5 apontaram que para realização dos processos de compras são utilizadas as leis federais 8.666/93 que rege as licitações e a 10.520/02 que rege o pregão. O entrevistado E4 ressalta ainda a utilização de leis voltadas às microempresas. Em virtude do que foi apresentado pelos entrevistados, pode-se relacionar com a teoria de Carvalho Filho (2022), quando afirma que o princípio da legalidade pode ser considerado a base de toda a atividade administrativa.

Conforme exposto por E4 também se observa a legislação no que diz respeito às microempresas, corroborando assim com a teoria de Minozzo e Diaz (2011), ao afirmar que as leis de incentivos, como a Lei Complementar 123/2006, dão preferência para a micro e pequena empresa contratar com a administração pública. Nota-se que as leis que norteiam os processos de compras públicas da prefeitura em análise são: a Lei 8.666/93 que rege as licitações, a Lei 10.520/02 que rege a modalidade pregão e a Lei Complementar 123/2006, cujo objetivo é dar preferência para a micro e pequena empresa contratar com a administração pública.

Foi perguntado aos entrevistados se consideravam alguma etapa desnecessária no processo de compras. Conforme respostas dos entrevistados E1, E3 e E5, todas as etapas do processo de compras são necessárias, sendo assim, todas importantes para o andamento correto do processo. O entrevistado E1 ressalta que poderia haver uma forma de facilitar o trâmite do processo de compras, pois os procedimentos realizados são bem burocráticos; o entrevistado E3, além de considerar algumas etapas chatas, cansativas, também concorda com E1 ao avaliar as etapas como burocráticas; dessa forma, confirmando a teoria de Pimenta (1998), ao afirmar que a lei que rege as licitações apresentam um formalismo e uniformidade excessivos nos procedimentos, levando a uma grande demora para a realização de qualquer processo de compra, além de se apresentar um alto controle burocrático. O entrevistado E5 ressalta ainda que o processo licitatório passa pelo setor jurídico duas vezes, mas entende isso como uma forma de resguardar os servidores. De acordo com as ideias de

Silva e Gori (2014), a emissão de parecer jurídico é uma fase de grande relevância e obrigatória nos processos licitatórios, pois assegura a todos os envolvidos no processo, que o edital convocatório para aquisição e contratação não possui vícios processuais. Conclui-se que as etapas que compõem os processos de compras, embora burocráticas são necessárias para o andamento correto do processo. E o fato de os processos licitatórios passarem duas vezes pelo jurídico é visto como uma forma de resguardar o próprio servidor público.

Segundo relatos dos entrevistados o tempo de duração dos processos de compras geralmente ocorre em um período adequado, podendo a tramitação do processo ocorrer em sessenta dias ou mais, conforme relato de E5. De acordo com o exposto por E2 e E5 os processos de compras passam por vários setores e alguns atrasos ocorrem devido ao tempo de permanência do processo em cada setor. Por meio da pesquisa documental, analisando o documento "Roteiro das etapas do processo de compras - registro de preços" percebe-se que o processo de compras da prefeitura comprehende vários setores. Depois da solicitação de compras pelas secretarias, o processo passa pelos setores de cadastro, compras, jurídico e auditoria. Podendo ainda, o processo passar diversas vezes pelos setores até ajustar ou regularizar alguma documentação. Nessa perspectiva, Silva e Gori (2014) expõem que os processos licitatórios no Brasil são realizados em várias etapas e devem seguir os trâmites legais e procedimentos internos das repartições públicas, estas etapas muitas vezes contribuem para a ocorrência de atrasos para contratação por parte do órgão público.

Já os entrevistados E3 e E4 concordam que os atrasos durante a realização do processo ocorrem pelo fato de haver informações incoerentes nos editais, resultado de uma requisição equivocada ou incompleta. De acordo com Silva e Gori (2014), os atrasos nos processos licitatórios estão relacionados com a elaboração incorreta ou incompleta de requisições de compra. Este fato tem como consequência a emissão de editais errados e, assim, realiza-se compras equivocadas ou de qualidade inferior a desejada.

Nota-se que os entrevistados consideram o tempo de duração do processo de compras adequado, podendo ocorrer em até sessenta dias ou mais, devido ao fato do processo englobar a atuação de vários setores e pelos atrasos em função da correção e regularização de documentos.

De acordo com depoimentos dos entrevistados E3, E4 e E5, a modalidade de compra mais utilizada pelo setor de compras, da prefeitura em análise, é o pregão, principalmente na forma eletrônica. O que foi constatado também pela análise documental, através de editais de aquisição de compras e serviços comuns, publicados no primeiro semestre de 2015. No preâmbulo dos editais constam informações como: o tipo de modalidade e em qual forma a licitação será realizada, bem como a especificação das leis e dos decretos que o procedimento licitatório deverá obedecer. De acordo com os editais analisados, para este tipo de aquisição, todos informavam que a modalidade de licitação utilizada seria o pregão e em sua maioria, na forma eletrônica.

Constata-se que dentre as compras públicas, a modalidade mais utilizada na prefeitura de Itabira é o pregão, na forma eletrônica. De acordo com as entrevistas realizadas, a análise documental e teoria apresentada evidenciou-se que o processo de compras da prefeitura de Itabira é um processo burocrático pelo seu alto grau de formalização, ainda assim, seu tempo de duração é considerado adequado. É um processo realizado em várias etapas e que apresenta procedimentos de como essas etapas devem ser executadas dentro da instituição, ficando evidenciadas as etapas de emissão da requisição de compras; coleta de preços; confecção e publicação do edital; disputa e análise das propostas dos fornecedores interessados, conferência da documentação dos fornecedores; declaração do licitante vencedor e homologação final do processo.

O segundo objetivo da pesquisa foi identificar os métodos e as técnicas utilizadas no processo de compras da Prefeitura Municipal de Itabira. Segundo os depoimentos de E1, E2, E3 e E4, utiliza-se a negociação com os fornecedores, com o objetivo de reduzir os preços dos materiais requisitados, sendo assim, esta é uma técnica frequentemente utilizada nos processos de compras da prefeitura.

Conforme os entrevistados E1, E2 e E3, a análise do preço é um método verificado durante os processos de compras. De acordo com a análise documental, por meio do documento "Mapa de preços", identifica-se a descrição, a unidade e a quantidade dos itens solicitados, juntamente com a proposta de preço dos fornecedores para cada item; permitindo assim, a comparação dos preços apresentados pelos fornecedores. Segundo Pozo (2017), este método faz uma comparação entre as propostas dos fornecedores, avaliando todas as variáveis que influenciam o conjunto de cada

proposta.

O entrevistado E1 ressalta ainda sobre a análise dos fornecedores, este também é um método utilizado no processo, cujo objetivo é averiguar se os fornecedores estão aptos para participarem das licitações. Conforme análise documental, existe um documento denominado "Instruções - cadastro para fornecedor/prestador de serviços", no qual é informado todos os documentos e procedimentos necessários para inscrição/renovação do cadastro de empresas na prefeitura.

Percebe-se, segundo os entrevistados, que a negociação é uma técnica utilizada pelo setor de compras com o intuito de reduzir os preços dos materiais requisitados. Através do mapa de preços, é feita a análise de preços; este método permite comparar as propostas de preços apresentadas pelas empresas interessadas em fornecer para a prefeitura. Outro método empregado no processo é a análise de fornecedores, por meio da habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal apresentadas pelo próprio fornecedor, verifica-se sua aptidão para participar, ou não, das compras públicas.

Nota-se que uma das formas de troca eletrônica de informação entre o setor de compras e os fornecedores da prefeitura ocorre por meio do site do Banco do Brasil, no portal Licitações-e, no qual é possível fazer o acompanhamento das licitações em vários níveis. Outra ferramenta empregada para estabelecer essa troca eletrônica é o e-mail, este tem sido muito utilizado para transações comerciais e permite facilidade na comunicação.

Foi questionado aos respondentes se o sistema informatizado utilizado pelo setor de compras está interligado com outras áreas da prefeitura. Conforme mencionado pelos entrevistados E1, E2, E4 e E5 o sistema informatizado, denominado Cetil, utilizado pelo setor de compras está interligado com outras áreas da prefeitura. Permitindo que as informações alimentadas pelo setor de compras sejam disponibilizadas para visualização de outros setores. Assim como o setor de compras também tem acesso às informações alimentadas por outros departamentos. Por meio da análise feita no sistema Cetil, verificou-se a possibilidade de identificar os dados inseridos pelo setor de compras no sistema. Como o tipo de modalidade da licitação, secretaria gestora da compra e identificação do fornecedor. O sistema Cetil permite ainda identificar a especificação, o preço e a quantidade de itens requisitados. Sendo possível também acompanhar os dados inseridos por outros setores, como por exemplo, a previsão de pagamento de uma nota fiscal de um determinado fornecedor da prefeitura.

Quanto aos facilitadores e dificultadores, de acordo com os relatos de E1, E4 e E5, o pregão consegue promover a redução nos preços, sendo assim, um benefício encontrado no processo de compras. Os depoimentos dos entrevistados confirmam a teoria apresentada por Alexandrino e Paulo (2021) ao afirmarem que o pregão sempre utiliza o critério de julgamento do tipo menor preço, uma vez que esta modalidade não admite outro tipo de critério. Segundo depoimentos de E1 e E4, o pregão é uma modalidade que permite uma maior transparência e agilidade às compras públicas. Callegari e Costa (2013) salientam que esta modalidade se destaca por ser uma ferramenta eficiente e por garantir agilidade e transparência no processo de compra. Quanto a transparência no processo, pela análise documental, pode-se identificar que nas requisições de compras, nos termos de referência, nos editais e nos termos de homologação existe um campo que informa o objeto da compra ou serviço, este objeto deve conter as mesmas especificações do início ao fim do processo.

Já o pregão eletrônico, para E1, apresenta um outro benefício; maior competitividade, por ampliar o leque de interessados a participarem dos certames, já que o processo ocorre de forma eletrônica. A modalidade pregão é apontada como um benefício para as compras públicas, pelo fato de utilizar o critério de julgamento do tipo menor preço, possibilita redução de preço na aquisição de produtos e serviços. Esta modalidade também atribui maior transparência, agilidade e competitividade às compras públicas.

Os entrevistados E1 e E2 consideram que as compras atendem as necessidades da prefeitura e da comunidade. Já o entrevistado E3 salienta ainda que se a requisição de uma compra for planejada, se o que foi requisitado realmente precisa ser comprado, então as compras vão atender as necessidades da comunidade.

Pela análise documental, pode-se identificar que nas requisições de compras, nos termos de referência, nos editais e nos termos de homologação existe um campo que apresenta a justificativa

para a aquisição dos materiais e serviços. Sendo assim, quando se abre um processo de licitação, é informado ao público sobre a necessidade daquele processo. Os relatos apresentados estão de acordo com a teoria exposta por Fiúza (2009) ao afirmar que um dos principais papéis desempenhados pela administração pública é o de converter os tributos públicos em bens e serviços para a população.

Segundo E1, E2 e E5 um dos problemas apresentados no processo de compras da prefeitura de Itabira encontra-se na etapa de cotações dos preços. Os entrevistados E1 e E5 relatam que alguns fornecedores elevam seus preços quando sabem que é para participação em licitações. Conforme E5, nesta fase os fornecedores retardam o processo, por demorarem a fornecer o orçamento.

De acordo com o entrevistado E1, o problema principal do processo de compras é a falta de um planejamento. Esta afirmação corrobora a teoria exposta por Silva e Gori (2014) quando relata que a falta de planejamento institucional acarreta também na falta de uma relação com as devidas especificações e quantificações dos materiais e serviços a serem adquiridos, dificultando assim a continuação do processo de aquisição. Conclui-se que os principais problemas apresentados na prefeitura de Itabira, conforme visão dos entrevistados, estão relacionados a etapa de cotações dos preços e a falta de um planejamento institucional.

De acordo com os relatos de entrevistados, os funcionários do setor de compras já participaram de alguns treinamentos e cursos para desenvolvimento de suas atividades, mas atualmente esses treinamentos já não ocorrem com frequência. Para Melo (2010) as organizações públicas, normalmente não lidam com as demandas de mercado, nem se preocupam tanto com as mudanças socioeconômicas, deixando assim, o treinamento e o desenvolvimento de pessoas, muitas vezes, em segundo plano. Podendo assim resultar na falta de funcionários capacitados.

CONCLUSÃO

Foram definidos três objetivos específicos ou secundários, os quais contribuíram para os resultados deste estudo, sendo que o primeiro buscou descrever o processo de compras da Prefeitura Municipal de Itabira sob a ótica dos entrevistados e dos registros documentais. Conforme dados obtidos, foi possível constatar que o processo de compras da prefeitura de Itabira é burocrático, pelo seu alto grau de formalização, ainda assim, seu tempo de duração é considerado adequado. É um processo realizado em várias etapas e que apresenta procedimentos de como essas etapas devem ser executadas dentro da instituição, ficando evidenciadas as etapas de emissão da requisição de compras; coleta de preços; confecção e publicação do edital; disputa e análise das propostas dos fornecedores interessados, conferência da documentação dos fornecedores; declaração do licitante vencedor e homologação final do processo.

O segundo objetivo específico buscou identificar os métodos e as técnicas utilizadas no processo de compras da prefeitura em estudo. Os resultados revelaram que o setor de compras utiliza os métodos de análise dos preços e dos fornecedores, em conjunto com a técnica de negociação durante os processos de compras da prefeitura em estudo. A troca eletrônica de informação entre o setor de compras e os fornecedores ocorre através do site do Banco do Brasil, no portal Licitações-e; esta comunicação também pode ocorrer via e-mail. O setor de compras também consegue promover a troca e o compartilhamento de informações com as outras áreas da prefeitura, por meio do sistema informatizado utilizado na entidade, denominado Cetil. Este sistema possibilita a interligação dos setores e o acompanhamento dos processos de compras.

O terceiro objetivo desta pesquisa buscou apresentar os pontos facilitadores e os pontos dificultadores do processo de compras da prefeitura em análise. Os dados obtidos evidenciaram que o pregão é uma modalidade que beneficia as compras públicas, ao possibilitar a redução nos preços orçados pelos fornecedores e por atribuir maior transparência, agilidade e competitividade às compras. As compras públicas apesar de atenderem as necessidades da prefeitura e da comunidade, ainda apresentam alguns problemas/pontos dificultadores, relacionados às cotações dos preços e planejamento institucional. Os funcionários do setor de compras atualmente não participam com frequência de cursos de reciclagem e atualização, podendo este ponto ser considerado também um dificultador encontrado no processo de compras da prefeitura de Itabira.

Em resposta ao problema de pesquisa, conclui-se que o processo de compras públicas aplicado na

Prefeitura Municipal de Itabira obedece a legislação vigente e pelo seu alto grau de formalismo apresenta-se como um processo burocrático. Assim como no setor privado, o setor público também utiliza métodos e técnicas para realização das compras públicas, como os métodos de análise dos preços e dos fornecedores e a técnica de negociação. Para realizar os procedimentos das compras, a administração pública também utiliza recursos de tecnologia da informação.

Percebe-se que o maior benefício encontrado nas compras públicas está atrelado a utilização do pregão, principalmente na forma eletrônica, que por sua vez, permite redução de preços, maior transparência, rapidez e competitividade às compras. Contudo, as compras públicas não estão isentas de pontos dificultadores com a falta de planejamento institucional, dificuldades encontradas durante a etapa de cotação de preços e a falta de cursos de reciclagem e atualização para os funcionários ainda são características que permeiam o processo.

Para futuros trabalhos acadêmicos, sugere-se a análise do processo de compras públicas na percepção dos fornecedores. Ainda, avaliação das compras públicas no âmbito da cidade de Itabira para o desenvolvimento local de pequenos negócios.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 30. ed. São Paulo: Editora Método, 2021.
- ARNOLD, J. R. T. **Administração de materiais**: uma introdução. São Paulo: Atlas, 1999.
- AZEVEDO, V. C. R. **Estudo e avaliação da eficiência do processo de compras públicas**: caso Embrapa. 2011, 54 f. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade de Brasília, DF, 2011.
- CALLEGARI, N. M.; COSTA, L. **Análise das vantagens e desvantagens da licitação na modalidade pregão dentro da instituição pública Prefeitura Municipal de Palmeira/PR**. Congresso Internacional de Administração, 2013.
- CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.
- CARVALHO, P. C. S. **Política de compras na administração pública brasileira**. 2014. Disponível em: <<http://novo.licitacao.uol.com.br/apoio-juridico/artigos/63-politica-decompras-na-administracao-publica-brasileira.html>>. Acesso em: 10 de abril de 2015.
- CRUZ, C. F.; MARQUES, L. A.; SILVA, R. R.; SANTOS; R. **Uma análise do desempenho do curso de ciências contábeis no ENADE a partir do processo de raciocínio da teoria das restrições**. Revista de Contabilidade da UFBA, Salvador – BA, Vol. 3, No. 3, p.33-48, set/dez, 2009.
- CUNHA JUNIOR, D. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.
- FIUZA, E. P. S. **Licitações e governança de contratos**: a visão dos economistas. In: SALGADO, L. H.; FIUZA, E. P. S. (Org.). Marcos Regulatórios no Brasil: É tempo de rever regras?. Rio de Janeiro: RJ, 2009, v. 1, p. 239-274. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/q12_capt08_Fiuza.pdf>. Acesso em: 28 de abril de 2015.
- FREITAS, M.; MALDONADO, J.M.S.V. **O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos**. Revista de Administração Pública, nº 47, set/out. 2013.
- MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2020.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2023.

MELO, E. **Gestão de pessoas nos órgãos públicos**. 2010. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/gestao-de-pessoas-nos-orgaos-publicos/38019/>>. Acesso em 10 de agosto de 2015.

MINOZZO, E. L.; DIAZ, M. **Compras públicas**: licitações conforme lei 8666/93. Disponível em: <<http://elisandraminozzo.blogspot.com.br/2011/12/artigo-compras-publicas-licitacoes.html>>. Acesso em: 10 de maio de 2015.

PIMENTA, C. C. Texto para Discussão nº25: **Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe**: o caso brasileiro. Brasília: ENAP, 1998. 23p.

POZO, H. **Administração de recursos materiais e patrimoniais**: uma abordagem logística. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

SILVA, B. B. L.; MACIEIRA, A. R.; SANTOS, R. P. C. **Um olhar da engenharia de produção sobre a administração pública municipal**: compras e contratações na prefeitura de Florianópolis. 2004. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGET2004_Eneget0116_0951.pdf>. Acesso em: 30 de abril de 2015.

SILVA, J. M. S.; GORI, R. S. L. **Utilização da ferramenta árvore da realidade atual (ara) para identificação dos problemas presentes no processo de compras em uma organização pública**. 2014. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2014_TN_STP_205_155_24685.pdf>. Acesso em: 30 de abril de 2015.

VIANA, J. J. **Administração de materiais**: um enfoque prático. São Paulo: Atlas, 2009.