

**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI - UFSJ
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - UFSJ
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**PLANEJAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS COMO MEIO DE SE ATINGIR A
EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

JOÃO PAULO CARNEIRO RUAS SOUZA

**SÃO JOÃO DEL REI
2018**

**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI - UFSJ
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - UFSJ
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**PLANEJAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS COMO MEIO DE SE ATINGIR A
EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Artigo Científico Apresentado à Universidade Federal de São João Del Rei - UFSJ, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

**SÃO JOÃO DEL REI
2018**

PLANEJAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS COMO MEIO DE SE ATINGIR A EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

João Paulo Carneiro Ruas SOUZA¹

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar o planejamento das compras públicas como método garantidor da eficiência na gestão pública municipal. Retratando a legislação que é aplicada na realização das compras públicas e a dificuldade que a Administração Pública enfrenta para planejar as suas compras. Realizou-se uma pesquisa bibliográfica, utilizando como base doutrinas, periódicos, artigos científicos e pareceres, procurando enfatizar a forma da aplicação do princípio da eficiência na gestão pública municipal. Este trabalho procura resgatar conceitos, técnicas e procedimentos das compras públicas, e mostrar que a ausência de servidores públicos capacitados e doutrinas especializadas em gestão pública contribuem, ainda, mais, para que os serviços do Poder Público sejam ineficientes. Concluiu-se que o estudo e a organização prévia das aquisições públicas são uns dos melhores métodos para a garantia do princípio da eficiência.

PALAVRAS-CHAVE: Compras públicas. Planejamento. Gestão Pública Municipal. Princípio da eficiência. Legislação.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como escopo analisar o planejamento das compras públicas como mecanismo de melhoria e eficiência para a gestão municipal, assumindo uma forma estratégica para garantir o suprimento de materiais essenciais para as atividades produtivas garantido os princípios da eficiência e eficácia na administração do setor público.

Nesta concepção, construíram-se questões que direcionaram este artigo:

- Quais os principais fundamentos estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro para o planejamento das compras públicas?
- De que maneira é possível aplicar esses fundamentos no debate jurídico brasileiro em torno do planejamento das compras públicas, com enfoque na garantia do princípio da eficiência na gestão municipal?

As compras públicas são uns dos assuntos mais relevantes no tocante ao Poder Público, sendo uma área vulnerável, porém importante para logística da Administração. É importante destacar que o processo de compras públicas possui,

¹Bacharel em Direito pelas Faculdades Santo Agostinho. Email: joaosouza2008@hotmail.com

além do seu valor estratégico, a influência e a mobilização de toda a organização estrutural e ciclo socioeconômico da Administração Pública.

Apesar da grande importância das compras públicas, existe todo um contexto a ser considerado, como a falta de planejamento, preços exorbitantes e incompatíveis com o mercado, serviços/produtos de má qualidade, além de outras fragilidades que têm mais relação com a falta de mão de obra especializada do que a inobservância da legislação.

Segundo Rafael Arantes:

[...] O poder de compra significa o poder do consumidor, seja ele empresa privada, órgão público, cooperativa ou pessoa física, que ao adquirir bens e serviços define suas exigências e necessidades, tornando-se um indutor da qualidade, da produtividade, e de inovação tecnológica, gerando emprego, ocupação e renda e contribuindo para a competitividade e desenvolvimento do país. (ARANTES, 2013, p. 25).

Diante do exposto, o foco principal deste trabalho é elucidar o valor do planejamento das compras públicas, tendo como escopo aplicação do princípio da eficiência na gestão pública municipal.

Tendo como finalidade alcançar os objetivos propostos, foi utilizada como recurso metodológico, a pesquisa de cunho bibliográfico e documental, sendo utilizados livros, teses, dissertações e artigos jurídicos referentes ao tema do planejamento das compras públicas, diplomas legais pertinentes às compras públicas no Brasil e jurisprudência especializada no assunto.

É válido ressaltar que este trabalho não se presta a encerrar a discussão em torno do assunto em tela, tendo em vista a sua complexidade e magnitude. Entretanto, pensa-se oferecer uma visão geral a respeito das compras públicas sob o ponto de vista jurídico, essencialmente em relação ao princípio da eficiência.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Compras Públicas

As compras públicas são uma área referente à Gestão Pública de grande sensibilidade, passando por incontáveis mudanças que vão desde a remodelagem

de seu papel até a reformulação de seus objetivos, elevando-se a sua função estratégica a aprofundados estudos.

Conforme Costa (2000), o setor público passa por um processo de transformação e reestruturação administrativa, existindo um anseio na necessidade de mudança no sistema de compras públicas no Brasil, buscando mais agilidade, eficiência, e transparência no contato com o dinheiro público.

No setor de compras públicas existe uma contradição na hora de realizar as aquisições públicas, pois o processo de compra que deve ser flexível, dinâmico e aberto a inovações e novos paradigmas, no entanto, adota estruturas tradicionais, burocráticas e funcionais que apresentam inflexibilidade na sua estrutura decisória. (BATISTA; MALDONADO, 2008).

Veluppillai Mohan (2010) define, de maneira clássica, a compra pública como a implementação de obras, bens e serviços nas melhores condições possíveis, tendo como parâmetros primordiais o preço e a qualidade.

De maneira mais genérica, a compra é realizada através de contrato bilateral, tendo os contratantes direitos e obrigações.

O artigo 6º da Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, Lei 8.666/1993, define a compra pública como “toda aquisição remunerada de bens para o fornecimento de uma só vez ou parceladamente”. De acordo com Fernandes (2005), as contratações e compras governamentais abrangem procedimentos com atributos e elementos de caráter comercial, contornando a transação de propostas de preço e caráter jurídico-legal, submetendo-se a controles, à aplicação de penalidades administrativas e à interposição de recursos.

Diante do elucidado, é possível perceber que o campo das compras públicas está se tornando cada vez mais estratégico e complexo. Dessa maneira, percebe-se que é necessário um planejamento pelo poder público, ampliando o conhecimento dos gestores, capacitando-os para exercerem funções estratégicas dentro do processo de compra.

2.2 A licitação no ordenamento jurídico brasileiro

A gestão de aquisições públicas deve observar em seus processos diversos pontos como o aspecto jurídico, social, técnico e econômico. O aspecto jurídico quer dizer que os processos de compras públicas devem estrita observância

legal. O fator social se relaciona com a obrigatoriedade de atender os interesses da coletividade. O ponto técnico é a busca pelo Poder Público em adquirir materiais de qualidade e que se enquadrem nas especificações técnicas para a utilização. E por fim, o aspecto econômico que traduz o uso dos recursos com controle e consciência, tendo em vista o período de escassez atual.

A Legislação Brasileira estabelece a exigência da licitação como primeiro ato para a realização das compras públicas. Nesse sentido, cumpre expor o conceito do referido instituto, segundo a lição de Deocleciano Torrieri Guimarães:

“O complexo procedimento administrativo através do qual a Administração Pública escolhe, dentre várias possíveis, a proposta apresentada que seja mais vantajosa ao seu interesse, que é o interesse público, para execução de obras e serviços, compra de materiais e de gêneros”. (GUIMARÃES, 2003, p. 384).

Os procedimentos, modalidades e requisitos legais da licitação estão presentes na Lei nº 8.666/1993, de 21 de junho de 1993. Destaca-se que a referida lei veio com a finalidade de regulamentar o inciso XXI, do artigo 37, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, instituindo normas que regulamentam os contratos e as compras públicas.

Salienta-se que, além da Lei 8.666/1993, existem no ordenamento jurídico outras normas que regulamentam a licitação e os contratos da administração pública, como a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências, e a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que veio como resposta às burocráticas práticas de compras públicas, instituindo no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dando outras providências.

Existe, ainda, o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que institui o pregão na sua forma eletrônica; a Lei n 12.462, de 4 de agosto de 2011, que estabelece o regime diferenciado de contratações públicas – RDC; a Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, que constitui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e o Decreto nº 7.892, de 23 de

janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

A Administração Pública diferentemente dos particulares, em regra, só pode realizar suas aquisições através de processo licitatório. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 elenca no seu artigo 37, inciso XXI, que “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”, atingindo, inclusive, as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173 § 1º, III, conforme redação dada pela Emenda Constitucional 19/98.

2.3 Princípios aplicados no processo licitatório

O doutrinador Hely Lopes Meireles (2006) expõe que, em sentido formal, a Administração Pública é o conjunto de órgãos constituídos com a finalidade de efetivação dos objetivos do Governo; já em sentido material, é o conjunto de funções imprescindíveis aos serviços públicos em geral; em acepção operacional é o desempenho duradouro, organizado, legal e técnico, dos serviços característicos do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

A Administração Pública, de acordo com o que foi salientado acima, é a responsável pela realização da licitação pública, tendo a obrigação em selecionar a proposta mais vantajosa, obedecendo aos requisitos definidos no instrumento convocatório.

Como elucidado anteriormente, a Administração Pública não está livre para praticar os seus atos,

[...] ao contrário, sujeita-se ao regime jurídico administrativo devendo observar os diversos princípios constitucionais, dentre os quais destacamos o da legalidade e o da impessoalidade, que estão diretamente ligados à existência do processo licitatório. (FURTADO, 2007, p. 406).

Diante do exposto, percebe-se que o princípio da indisponibilidade do interesse público resulta na regra em licitar para firmar contratos públicos, não podendo a Administração estabelecer critérios que favoreçam particulares.

Segundo Niebuhr (2008):

“A obrigatória submissão dos contratos à prévia realização de licitação pública também encontra sua origem no art. 37, caput, do diploma constitucional, que evoca os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como norteadores das ações da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. (NIEBUHR 2008, p.21)

O artigo 3º da Lei 8.666/1993 elenca princípios que são aplicados nas Licitações públicas. De acordo com o artigo:

“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”. (VADE MECUM, 2013, p. 1625)

Cumprir trazer à tona, de forma breve, o conceito de cada um dos referidos princípios do artigo, ora, mencionado: o princípio da Isonomia, também, elencado na CRFB/1988, em seu artigo 5º, proíbe de todas as formas a distinção, estabelecendo a igualdade de todos perante a lei. Dessa maneira não podem haver distinções entre os licitantes perante a Administração Pública, a não ser que a própria lei a autorize.

O princípio da Legalidade, estabelecido no artigo 5º, inciso II, da Constituição, é imposto na gestão das compras públicas como forma limitativa na discricionariedade do Poder Público. Pode-se ser citado como exemplo a obediência aos requisitos de habilitação no processo licitatório presente na Lei 8.666/1993, não podendo o gestor inovar os requisitos para habilitação, exigindo documento não presente na lei.

No artigo 3º, supramencionado, da Lei 8.666/1993, é exposto, ainda, o princípio da impessoalidade. Meirelles afirma que:

“O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 88 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal”. (MEIRELLES, 2006, p.85)

Conforme elucidado, a Administração Pública deve tratar todos com igualdade. Assim, o princípio da impessoalidade vem consolidar o princípio da

isonomia, pois a mesma está impedida em privilegiar ou prejudicar a quem quer que seja.

O princípio da moralidade é firmado em padrões éticos, determinando ao gestor um comportamento honesto e dentro dos parâmetros legais.

O doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (2011) estabelece que “o princípio da moralidade significa que o procedimento licitatório terá de se desenrolar na conformidade de padrões éticos presáveis, o que impõe, para a Administração e licitantes, um comportamento escorreito, liso, honesto, de parte a parte.” (MELLO, 2011, p. 541).

O princípio da publicidade determina que os atos da Administração Pública devem ser públicos, expostos ao conhecimento de qualquer interessado, tendo como exceção casos de privacidade e que envolvam a segurança pública.

Na licitação, o princípio da publicidade é aplicado na obrigatoriedade de exposição de seus atos e termos para toda a sociedade, inclusive da motivação das decisões. Dessa maneira pode-se perceber que a transparência não é apenas uma opção para o gestor, e sim um dever.

O princípio da probidade administrativa decorre do princípio da moralidade, devendo o Poder Público obediência às pautas da moralidade, exigências de lealdade e boa-fé na condução do processo licitatório. Antônio Cecílio Moreira Pires afirma que “a probidade administrativa tem contornos mais definidos que a moralidade” (TANAKA; PIRES, 2008, p. 289).

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório dispõe que a Administração Pública deve seguir de forma estrita as regras trazidas anteriormente para disciplinar o certame licitatório. Assim, após a publicação do edital, o poder público se encontra vinculado a ele não podendo exigir mais nada.

Quanto ao princípio do julgamento objetivo, é imprescindível trazer a definição de Meirelles:

“Julgamento objetivo é o que se baseia no critério indicado no edital e nos termos específicos das propostas. É princípio de toda licitação que seu julgamento se apoie em fatores concretos pedidos pela Administração, em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido no edital ou convite. Visa afastar o discricionarismo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a aterem-se ao critério prefixado pela Administração, com o quê se reduz e se delimita a margem de valoração subjetiva, sempre presente em qualquer julgamento”. (arts. 44 e 45). (MEIRELLES, 2006, p. 275).

Dessa forma, o princípio do julgamento objetivo impede que licitação seja vista como objetivos pessoais, abrilhantando o princípio da impessoalidade.

Após essa breve explanação dos princípios aplicados a licitação, é necessário expor a aplicação do princípio da eficiência no Poder Público.

O princípio da eficiência foi acrescentado no artigo 37, da CRFB/1988, pela Emenda nº 19/98, sendo um marco da Reforma Administrativa, implementando o modelo de administração pública gerencial, focada no controle de resultados. Dessa maneira, a eficiência diz respeito ao oferecimento de serviços de qualidade à sociedade com o menor tempo e custo possível.

Segundo Di Pietro, o princípio da eficiência apresenta dois aspectos:

“Pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estrutura, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”. (DI PIETRO, 2012, p. 84).

É imprescindível frisar que a busca da eficiência deve ser em consenso com os demais princípios que regem o Poder Público. Deste modo, não se pode deixar de seguir aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade com o fim de almejar melhores resultados.

De maneira sintética, o princípio da eficiência se resume na prestação de serviços públicos com presteza, agilidade, adequação e efetividade.

Segundo a lição de Carvalho Filho (2012), eficiência, eficácia e efetividade são conceitos que não se confundem.

A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a “conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade”. (CARVALHO FILHO, 2012, p.31).

Enfim, o princípio da eficiência é uns dos alicerces da Administração Pública. Passe-se agora a tratar da aplicação do princípio referido na gestão pública municipal.

2.4 Gestão pública municipal

A Constituição de 1988 inovou ao trazer o município como um ente dotado de autonomia administrativa. Essa autonomia se resume na capacidade de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

De acordo com Moraes (2010), o Município se auto-organiza por meio da sua Lei Orgânica Municipal; autolegisla, através das leis municipais; autogoverna-se através da escolha de seus representantes sem imiscuição do Governo Federal e Estadual; e, por último, se autoadministra ao exercitar suas competências administrativas, tributárias e legislativas, conferidas pela Constituição Federal.

Como demonstrado, é indiscutível que o município desempenha um papel importantíssimo na gestão das capacidades mencionadas, sendo necessária uma estrutura com intuito de oferecer suporte nas decisões da máquina pública.

A nova ordem constitucional ampliou as competências municipais surgindo a gestão pública municipal que abrange todo processo de planejamento que configura as regulamentações, as normas, os recursos humanos, o conjunto de órgãos e técnicos, regidos pelo poder executivo municipal, com escopo de otimizar a ação governamental.

Para um melhor entendimento da gestão pública municipal é necessário trazer os conceitos de governabilidade e governança.

De acordo com Santos (1997), a governabilidade está ligada mais com dimensão estatal do que o exercício de poder. Seria, portanto, “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (SANTOS, 1997, p. 342)

Já a governança se manifesta com a transparência, compromisso, respeito e responsabilidade.

Dessa maneira é necessário que a gestão pública se atente aos conceitos de governança e governabilidade, tendo a finalidade de estabelecer uma administração eficiente no município.

Como bem tratado ao longo da explanação deste trabalho, as compras públicas são a adição da eficiência em conjunto com o poder de compra estatal, sendo a eficiência manifestada com a melhor compra, com o menor custo possível. Esta definição alude às vantagens socioeconômicas obtidas pelo governo, assegurando, além da eficiência, as garantias de melhores resultados para a sociedade.

2.5 Etapas do planejamento das aquisições públicas

Assim sendo, o aproveitamento do potencial econômico do município e a constatação das estratégias de compras públicas são objetivos do planejamento de compras, com o fim de obter, além de garantir ótimos resultados, a racionalização do uso de recursos públicos.

O primeiro passo para o planejamento é o mapeamento das demandas e dos processos de compras, atento na qualidade e quantidade dessas aquisições.

Segundo Viana (2008), o planejamento dos materiais necessários para a instituição atingir a sua atividade fim não é tarefa simples, tendo o gestor que decidir o quê, como, quando, onde, de quem, por que preço e quanto comprar.

O gestor, ao estabelecer o que deve ser comprado, deverá individualizar o material ou serviço de maneira completa e definida, para não confundir a instituição ao licitar, sob pena da aquisição não satisfazer os interesses da Administração. Assim, quanto mais específica e detalhada a descrição do objeto, mais chances o Poder Público terá de adquirir um produto eficiente e de qualidade.

Após a definição do objeto, é que se definirá qual modalidade licitatória será utilizada para a compra ou contratação do serviço. Dessa maneira, o gestor se atentará a modalidade que mais se adequará com as características do objeto.

A quantidade a ser comprada pelo Poder Público é uma decisão importantíssima, pois, essa previsão deverá abastecer a demanda por determinado tempo, de tal forma que não exceda ou seja insuficiente. A compra em quantidade excessiva pode gerar enormes transtornos para a gestão, como alto custo para manutenção de estoques e falta de planejamento com o recurso financeiro. Em

contrapartida, as aquisições insuficientes podem comprometer o funcionamento da máquina estatal interrompendo as suas atividades institucionais.

Um dos métodos para o gerenciamento das compras públicas é o sistema de registro de preços.

O Registro de Preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital (JUSTEN FILHO, 2010, p. 191).

O Tribunal de Contas da União (2010), em seu Manual de Orientações e Jurisprudências, estabeleceu que o registro de preços

Trata-se de cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante prévio processo de licitação, para eventual e futura contratação de bens e serviços por parte da Administração. [...] Deve ser realizado, no caso de registro de preços, certame licitatório na modalidade concorrência ou pregão, do tipo menor preço, precedido de ampla pesquisa de mercado (TCU, 2010, p. 243 - 244)

Dessa maneira, percebe-se que o sistema de registro de preços é um grande aliado no planejamento das compras públicas.

Apesar da sua imprescindibilidade, o planejamento não é seguido por muitos segmentos da Administração Pública.

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

Nesse sentido, a aplicação do princípio da eficiência na gestão municipal depende de conexão entre os setores de compras, sendo necessária a divulgação da importância do planejamento das aquisições, através de capacitação, convencimento e sensibilização desses servidores. Essa medida compete a todos os gestores envolvidos nas compras públicas, permitindo a ampliação de ganhos financeiros para o Município. Além do mais, a publicidade do planejamento das

aquisições deve atingir o mercado fornecedor, com intuito de atingir o princípio da transparência, bem como o princípio da economicidade.

Em suma, o planejamento das compras públicas municipais está condicionado à forma de administração dos gestores, sendo que as suas atuações estejam atentas aos conceitos de governabilidade e governança para uma melhor gestão. No entanto, só isso não é suficiente para garantir a eficiência nas aquisições públicas, é imprescindível que exista um conhecimento aprofundado das demandas e dos processos de compras do município, explorando a realidade local e regional para a criação de um planejamento estratégico, promovendo, assim, a obediência aos princípios que regem a Administração Pública e ao desenvolvimento econômico e social.

3. METODOLOGIA

O presente tópico tem como escopo explicar os procedimentos metodológicos organizados, a partir dos objetivos traçados, que auxiliaram na investigação do problema apresentado pelo artigo. Ressalta-se que os métodos científicos de investigação objetiva o caminho a ser seguido pela pesquisa, conferindo maior segurança e objetividade, identificando erros e acertos do pesquisador.

O estudo em apreço utilizará como procedimento científico a pesquisa bibliográfica e documental de abordagem qualitativa. As fontes utilizadas serão livros e artigos científicos, tendo como escopo a identificação de conceitos, exploração, visão ampla e objetiva sobre o tema. De acordo com Silva (2003), a pesquisa bibliográfica está sempre presente nas pesquisas para sua fundamentação.

Destaca-se que a abordagem qualitativa será realizada para responder ao problema da pesquisa, e definir as partes necessárias para a realização da conclusão do tema. Assim, preocupará, portanto, com aspectos da realidade, concentrando-se na assimilação e esclarecimento da dinâmica das relações da gestão pública.

3.1 Métodos de abordagem

Qualitativa: Verificação do assunto no âmbito da lei e sua aplicabilidade.

3.2 Métodos de procedimento

É importante destacar que o método utilizado será o monográfico, e o tema será analisado com pesquisas no ordenamento jurídico brasileiro, observando todos os fatores que influenciam e analisam-no em seus aspectos particulares.

3.3 Técnicas de pesquisa

A técnica de pesquisa empregada no desenvolvimento deste trabalho será a pesquisa bibliográfica realizada em livros, dicionários, periódicos especializados, além de outras publicações, e pesquisa documental realizada principalmente na Lei 8.666/93. Ressalta-se que serão consultadas doutrinas, sites de órgãos públicos, dentre outros, tendo como objetivo a elucidação do tema.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo será discutido o planejamento do processo de compras públicas tendo como objetivo a eficiência na gestão pública municipal, tomando como referência os conceitos de diversos estudiosos do assunto.

Em primeiro momento deste trabalho foi trazido a conceituação de compras públicas, demonstrando a fragilidade que existem nos órgãos públicos quando têm contato com esse mecanismo. O presente trabalho ressaltou, também, a licitação como método para a realização das compras públicas, expondo que além da obediência desse requisito é necessário a sujeição aos princípios que regem a Administração Pública.

O planejamento das etapas de compras públicas foi abordado no estudo, com objetivo de demonstrar que a aferição de quantidades, a capacitação de servidores, a definição da modalidade licitatória, o detalhamento dos objetos de compra, entre outros, é um dos principais mecanismos para a garantia da eficiência.

Destaca-se que os métodos de pesquisas utilizados neste estudo objetivaram o esclarecimento e a exposição do tema de maneira sucinta e objetiva.

A revisão teórica, tendo como escopo a melhor visualização e entendimento, foram divididos em subcapítulos. Passe-se agora a demonstrar os resultados obtidos com a pesquisa.

No subcapítulo que trata sobre compras públicas descobriu-se que as aquisições públicas têm um grande entrave no ordenamento jurídico e apresenta grandes dificuldades para a Administração Pública.

De acordo com Costa (2000), o setor público passa por um processo de transformação administrativa, buscando a forma de agilidade e eficiência no trato com o dinheiro público.

Salienta-se que a instituição pública deve desenvolver estratégias nas compras públicas e observar os aspectos jurídico, social, técnico e econômico. Batista e Maldonado (2008) menciona que a importância das atividades de compras tem aumentado nos últimos anos, sendo necessária a difusão da informação e do conhecimento para trazer vantagem competitiva e garantir a realização dos objetivos estratégicos.

O segundo subcapítulo do referencial teórico aborda a necessidade da licitação. Assim, com a lição de Guimarães (2003), pode-se perceber que o processo licitatório é um procedimento complexo através do qual a Administração Pública escolhe a proposta, dentre várias possíveis, a mais vantajosa ao seu interesse. Salienta-se que esse interesse é o público, e a licitação é utilizada para execução de obras e serviços, compra de materiais e de gêneros, ou seja, qualquer aquisição para o órgão público.

O terceiro subcapítulo expõe um conjunto de conceitos de vários doutrinadores consagrados no ordenamento jurídico sobre os princípios que regem o Poder Público. Descobriu-se que a Administração Pública segundo Hely Lopes Meireles (2006) apresenta-se em três sentidos: sentido formal, que é o conjunto de órgãos constituídos com a finalidade de efetivação dos objetivos do governo; sentido material, que é o conjunto de funções; e o sentido operacional, que é o desempenho duradouro, organizado, legal e técnico.

Acentua-se, também, que este subcapítulo ressalta a importância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que regem a Administração Pública, sendo destacado o artigo 3º, da Lei 8.666/93, que traz os princípios que cuidam da licitação. Outro ponto importante é que não se pode aplicar um princípio em detrimento do outro, é necessário a efetivação dos princípios em conjunto para garantir direitos aos administrados.

O subcapítulo que discorre sobre a gestão pública municipal expõe que o Município foi dotado de autonomia com a Constituição de 1988. Dessa maneira,

foram ampliadas as competências municipais. Observa-se que a gestão pública municipal deve se ater à governança e à governabilidade. Santos (1997) distingue esses dois institutos de forma simples, enquanto a governabilidade seria a forma de governo, a governança seria o resultado do governo, ou seja, a manifestação desse governo com a transparência, compromisso, respeito e responsabilidade.

O último subcapítulo explana o planejamento das compras públicas. De acordo com Tridapalli (2011), em seu artigo “Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos no Brasil”, foi descoberto que a grande maioria das unidades governamentais apresentam técnicas de planejamento defasadas, não alcançando as metas de redução de gastos e maximização dos serviços essenciais para a sociedade. A solução para o problema seria a capacitação dos servidores públicos e maior transparência com o planejamento das compras públicas, no intuito de garantir maior participação da sociedade no Poder Público.

Após a demonstração dos resultados obtidos com a pesquisa bibliográfica, passa-se a análise e discussão dos mesmos.

A partir da análise das compras públicas, de acordo com Gabriela Pércio (2018), verifica-se que o Estado, mesmo a passos lentos, busca a valorização da implementação de políticas públicas através das aquisições públicas, como exemplo pode ser citado a Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, que constituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. No entanto não existe igual preocupação com a implementação de estratégias que buscam a economicidade para o ente.

Veluppillai Mohan (2010) coaduna-se a mesma visão de Gabriela Percio (2018), pois define, de maneira clássica, a compra pública como a implementação de obras, bens e serviços nas melhores condições possíveis, tendo como parâmetros primordiais o preço e a qualidade.

O planejamento das compras públicas municipais vai muito além do que simplesmente licitar. Para o Município obter a eficiência nas suas aquisições é necessário o conhecimento aprofundado das suas reais necessidades.

Conforme Viana (2008), o planejamento dos materiais necessários para o Município atingir seus objetivos não é tarefa simples, tendo o gestor que decidir o quê, como, quando, onde, de quem, por que preço e quanto comprar.

Teixeira (2015), destaca que

as estratégias de suprimentos de uma organização são delineadas para os diferentes tipos de itens que são adquiridos, na perspectiva da matriz de Kraljic (1983), orientada por dois fatores: o nível de importância estratégica das compras (ou sua relevância na agregação de valor para a organização) e a complexidade do fornecimento (riscos, baixa competitividade do mercado, dificuldade em substituição de produtos entre outros fatores a serem analisados). (TEIXEIRA, 2015, p. 10).

Para garantir o princípio da eficiência nas aquisições públicas municipais é necessário ainda uma visão multidimensional capaz de enxergar uma variedade de aspectos que abordam as compras públicas, haja vista o seu contexto e complexidade.

De acordo com Santana (2015), as aquisições governamentais não devem ser condicionadas somente a visões fragmentadas, reduzidas a procedimentos formais, simples ou complexos, que visam ao mero adquirir desagregado de outras dimensões externas.

Nesse mesmo sentido, Janny (2011) expõe que

A definição de um modelo de gestão de suprimentos é uma questão ampla e mais complexa do que pode parecer à primeira vista. Por seu caráter, deveria ser sempre tratada a partir de um enfoque mais sistêmico e contingencial, mas, infelizmente, vem sendo tratada de forma fragmentada e a partir de visões parciais e, muitas vezes, dogmáticas. (JANNY, 2011, p. 2).

Ferrer (2015) menciona, também, que a visão da área de compras não deve ser apenas direcionada no aspecto normativo, ou tecnológico ou de gestão. É necessário que a visão seja ampla e que integre os componentes de gestão, modernização tecnológica, normatização e políticas públicas.

Enfim, o planejamento das compras públicas deve ser visto com um olhar dinâmico e sistêmico. O momento atual busca a transformação e a consolidação de um novo método de aquisições governamentais para a garantia do princípio da eficiência, o que inclui compras econômicas e de qualidade, utilizando-se, também, esse poder como mecanismo para alcançar políticas públicas, quais sejam, o desenvolvimento local e regional, melhoria da distribuição de renda, inovações, dentre outros.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, concluiu-se que o planejamento das compras públicas municipais é um mecanismo que gera a aplicação do princípio eficiência dos objetivos do Poder Público. Apesar dos gestores públicos ansiarem pela desburocratização, agilidade e transparência dos contratos públicos, as etapas para a garantia dessa eficiência têm se tornado difíceis para Administração.

A falta de capacitação dos servidores públicos tem trazido inúmeras desvantagens para o setor público, influenciando gastos excessivos, compras de má qualidade, falta de planejamento com o recurso público e a não observância dos requisitos legais.

É importante mencionar, também, que essa falta de capacitação dos servidores gera a carência de profissionais com o devido conhecimento técnico, aumentando, ainda mais, a falta de planejamento.

Outro ponto importante constatado foi que a fase interna da preparação para as compras públicas tem sido deficitária, sendo realizada superficialmente, apresentando descrição de objeto de forma imprecisa, confusa ou insuficiente, quantidades excessivas ou deficientes, elaboração de editais de licitação com redação contraditória, entre outros fatores, que resulta no afastamento de potenciais fornecedores, reduzindo o caráter competitivo do certame, ou na compra superfaturada de produtos de reduzida qualidade.

O certo é que muitas limitações ainda precisam ser superadas, necessitando que a Administração adote práticas e modelos com a participação da sociedade, sendo aplicado de maneira efetiva o princípio da publicidade. Assim, são indispensáveis iniciativas do Poder Público que busquem melhoria do desempenho e resultados das compras públicas.

Ainda, constatou-se que existe uma carência de bibliografia especializada em aquisições públicas, não existindo, com abundância, estudos, obras, pesquisas e ensaios que tratam da forma de didática o controle dos atos do Estado em relação as compras públicas, principalmente, a forma de garantir a eficiência dos seus atos.

Enfim, pode-se perceber que o planejamento das compras públicas é a organização interna e externa do Poder Público, ou seja, é o conjunto de atividades interligadas dos servidores e dos administrados. Essa organização resultará no oferecimento de serviços efetivos e de qualidade para o Município. Nesse sentido, a

gestão pública municipal para a aplicação do princípio da eficiência deve se sensibilizar, conhecer e se ater às necessidades estruturais da Administração, ou seja, só a partir do conhecimento é que se pode planejar, e só daí que poder-se-á garantir princípios e direitos, que no caso em tela seria a efetivação do princípio da eficiência.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Rafael. **Comercialização no mercado interno e compras governamentais.** In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA SOBRE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS, 2., Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwn1199710858.pdf>> Acesso em 12 de julho de 2018.

BATISTA, Marco Antonio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. **O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n4/a03v42n4.pdf>> Acesso em 12 de maio de 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

COSTA, André Lurciton. **Sistemas de Compras Privadas e Públicas no Brasil.** Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1998-ap-07.pdf>>. Acesso em 04 de julho de 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet.** Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/225>>. Acesso em 02 de julho de 2018.

FERRER, Florencia. **Compras Públicas no Brasil: Diagnóstico e Desenho Estratégico do Futuro.** Disponível em: <<http://www.florenciaferrer.com.br/detalhes.php?artg=883>>. Acesso em 01 de agosto de 2018.

FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. **Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico Jurídico**. 5. ed. São Paulo: Rideel, 2003.

JANNY, Hélio. **Logística de suprimentos e gestão de compras e contratações na administração pública: como fortalecer uma visão integrada**. Disponível em <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/589/1/C4_TP_LOG%C3%8DSTICA%20DE%20SUPRIMENTOS%20E%20GEST%C3%83O%20DE%20COMPRAS.pdf>. Acesso em 19 de agosto de 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

LIMA, Mauricio Fernandes. **O desafio do Planejamento Estratégico nas Compras Públicas**. Disponível em: <https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=10648&n=o-desafio-do-planejamento-estrat%C3%A9gico-nas-compras-p%C3%BAblicas> Acesso em: 08 de maio de 2018.

LIMA, Paulo Rogério dos Santos. **Governança: Cidadania e transparência**. Disponível em: <<http://www.culturatura.com.br/artigos/paulo.governanca.htm>>. Acesso em 02 de julho de 2018.

LUBACHESKI, Hosilene de Araújo. **Plano de compras: Planejamentos anuais para a gestão**. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-40_03.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2018.

MANÇO, Rafael Vilaça; *et al.* **Principais avanços da central de licitações do estado de Pernambuco: redução de prazos, especialização de competências e maior segurança jurídica nos processos de aquisições e contratações públicas**. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-45_03.pdf> Acesso em 10 de maio de 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MIRA, Elson Cedro. **Gestão de custos de transação: O planejamento anual de compras da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)**. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-45_01.pdf> Acesso em 18 de maio de 2018.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOHAN, Velupillai. **Public procurement for sustainable development**. Disponível em: <<http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-11.pdf>>. Acesso em 21 de maio de 2018.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 3. ed. Curitiba: Zênite, 2005.

PÉRCIO, Gabriela. **A importância das compras públicas no Brasil e o paradoxo da ineficácia**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-16/gabriela-percio-compras-publicas-paradoxo-ineficacia>> Acesso em 15 de agosto de 2018.

PUBLIO, Maria Cristina Machado; *et al.* **Gestão de compras governamentais municipais: um caso para ensino em estratégia e política pública**. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-46_02.pdf> Acesso em 20 de maio de 2018.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152581997000300003> Acesso em 25 de julho de 2018.

SARAIVA. **Vade Mecum**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SILVA, Antonio Carlos Ribeiro da. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade – orientações de estudos, projetos, artigos, relatórios, monografias, dissertações, teses**. São Paulo: Atlas, 2003

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

TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro; PIRES, Antônio Cecílio Moreira. **Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

TEIXEIRA, Helio Janny. **Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil**. Disponível em: <

<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2016-02/concentraCAo-de-compras-e-melhoria.pdf>> Acesso em 13 de agosto de 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU**. 4ª ed. Brasília, 2010.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo; FERNANDES, Elton; MACHADO, Waltair Vieira. **Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil**. Disponível em: <
<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n2/06.pdf>> Acesso em 18 de agosto de 2018.

VIANA, João José. **Administração de Materiais: um enfoque prático**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.