



Paula Nunes de Paula

**Aprimoramento das Aquisições na
Administração Pública: um Estudo de Caso**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção do Departamento de Engenharia Industrial da PUC-Rio.

Orientador: Prof. José Eugenio Leal

Co-orientador: Prof. José Roberto de Souza Blaschek

Rio de Janeiro
Maio de 2011



Paula Nunes de Paula

**Aprimoramento das Aquisições na
Administração Pública: um Estudo de Caso**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre (opção profissional) pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção do Departamento de Engenharia Industrial da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. José Eugênio Leal

Orientador

Departamento de Engenharia Industrial – PUC-Rio

Prof. José Roberto de Souza Blaschek

Co-orientador

Departamento de Engenharia Industrial – PUC-Rio

Prof. Lincoln Wolf de Almeida Neves

Departamento de Engenharia Industrial – PUC-Rio

Prof. Luiz Antônio de Moraes Pereira

Banco Central do Brasil, BACEN

Prof. José Eugênio Leal

Coordenador Setorial do Centro Técnico Científico – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 09 de maio de 2011

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Paula Nunes de Paula

Formada em Estilismo pelo Senai-Cetiqt em 1999, graduou-se em Engenharia de Produção pela Universidade Salgado de Oliveira em 2005, época em que já atuava como gerente de produção na indústria de confecção. Trabalhou nessa área por oito anos, exercendo atividades de aquisição, estilismo e gestão. Atualmente trabalha no Departamento de Logística, agora na indústria farmacêutica, à frente do setor de compras. Nessa companhia há cinco anos, já atuou também como analista no setor de planejamento e controle da produção, além de ter desenvolvido e chefiado o setor de gestão de fornecedores.

Ficha Catalográfica

Paula, Paula Nunes de

Aprimoramento das aquisições na administração pública: um estudo de caso / Paula Nunes de Paula ; orientador: José Eugênio Leal ; co-orientador: José Roberto de Souza Blaschek. – 2011.

114 f. : il. (color.) ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Engenharia Industrial, 2011.

Inclui bibliografia

1. Engenharia Industrial – Teses. 2. Administração pública. 3. Compras governamentais. 4. Desempenho das compras públicas. 5. Licitação. 6. Processo de compras. I. Leal, José Eugênio. II. Blaschek, José Roberto de Souza. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Engenharia Industrial. IV. Título.

CDD: 658.5

Para minha família

Agradecimentos

Ao meu co-orientador e professor Doutor José Roberto Blaschek: meus agradecimentos e admiração pelo seu profissionalismo, competência, transmissão de conhecimentos, acompanhamento no desenvolvimento do texto e força para que chegasse ao final do trabalho.

À minha família pelo apoio e compreensão, em especial ao meu pai Ernani, minha mãe Lena, minha madrinha Thetê, minhas tias Rosane e Sônia e meu amor Flávio.

O caminho foi árduo, as barreiras, grandes. Com doença ou sem doença é preciso colocar a vida no eixo e reerguer os projetos suspensos. Foi assim com esta dissertação. Parou por um tempo, mas com a insistência de meu pai e, principalmente, o apoio do meu amigo e amado Flávio, grande incentivador para que eu ingressasse no Mestrado de Logística e, sobretudo, para que eu terminasse o trabalho iniciado, foi possível chegar ao final.

À Unidade β pelo apoio financeiro durante os anos de estudo no mestrado.

Resumo

Paula, Paula Nunes de. Leal, José Eugênio. **Aprimoramento das Aquisições na Administração Pública – um Estudo de Caso.** Rio de Janeiro, 2011. 114p. Dissertação de Mestrado (Opção profissional) – Departamento de Engenharia Industrial, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Os departamentos de compras das companhias têm estado sob um foco maior nos últimos tempos porque se percebeu que boa parte do lucro da empresa está numa compra bem feita. Aqui é apresentada uma pesquisa bibliográfica acerca da atividade de compras, tanto em empresas privadas, como nas instituições públicas. As bases práticas desta dissertação foram criadas em torno de uma instituição produtiva do governo federal, que tem sua realidade aproximada à de uma unidade produtiva da iniciativa privada. Este trabalho tem por objetivo apresentar propostas para aumentar a eficiência das compras públicas, aproximando-as da realidade daquelas da iniciativa privada. Deseja-se que as compras sejam mais ágeis e os fornecimentos, de melhor qualidade. Pretende-se, com isso, atender à demanda de órgãos da Administração Pública Brasileira, no âmbito dos poderes da União, dos Estados e dos Municípios, que desejam aprimorar a sua gestão de compras, de modo a otimizar a linha inicial da cadeia de suprimentos, melhorando o relacionamento entre Administração e fornecedores.

Palavras-Chave

Administração pública; Compras governamentais; Desempenho das compras públicas; Licitação; Processo de compras.

Abstract

Paula, Paula Nunes de. Leal, José Eugênio. (Advisor) **Improving Procurement in Government – a Case Study**. Rio de Janeiro, 2011. 114p. M. Sc. Dissertation – Departamento de Engenharia Industrial, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The purchasing division of private sector corporations have been under scrutiny over the last years due to the fact that it has been realized that large part of the profits of a corporation are due to well done purchases. This research will expose the study of purchasing activities in both private sector corporation and Government institutions. The basis for this paper were derived from the study of a productive institution of the Brazilian Federal Government whose activities are very similar to a private sector factory. The goal of this paper is to introduce alternatives to improve the inefficiencies of Government purchases. The objective is to bring the reality of Government purchases closer to private sector purchases methodology which would increase Government purchases agility and quality. The intent is to fulfill the demand of Brazilian Government, in all levels, Union, State and Municipalities, for a methodology to better manage their public purchases of goods and services, thus optimizing the initial chain of purchases, improving the relationship between Administration and suppliers.

Keywords

Public administration; Government purchases; Public procurement performance; Bidding; Purchasing process

Sumário

| | |
|---|----|
| 1. Introdução | 12 |
| 1.1. Objetivos da pesquisa | 13 |
| 1.2. Delimitação do escopo da dissertação | 13 |
| 1.3. A relevância do tema | 14 |
| 1.4. Metodologia | 15 |
| 1.5. Estrutura da dissertação | 15 |
| 2. Gestão da aquisição | 17 |
| 2.1. A função compras | 17 |
| 2.2. Gestão da cadeia de suprimentos e de compras | 20 |
| 2.3. Evolução da função compras | 22 |
| 2.4. Importância estratégica de compras | 28 |
| 2.5. A evolução do profissional | 31 |
| 2.6. Processo básico de compras | 34 |
| 2.6.1. Previsão e planejamento | 35 |
| 2.6.2. Requisitos | 35 |
| 2.6.3. Identificação e seleção do fornecedor | 36 |
| 2.6.4. Contratação/ordem de compras | 38 |
| 2.6.5. Recebimento do material/serviço | 38 |
| 2.6.6. Pagamento e desempenho | 39 |
| 2.7. Processos a serem destacados | 41 |
| 2.7.1. Parcerias e Just in Time | 41 |
| 2.7.2. Negociação | 45 |
| 2.7.3. Contratos longos e acompanhamento | 46 |
| 2.7.4. Classificação ABC ou Princípio de Pareto | 48 |
| 2.7.5. Medição de desempenho | 48 |
| 3. A Empresa Pública Brasileira | 50 |
| 3.1. A administração pública | 50 |
| 3.1.1. Órgãos públicos | 51 |
| 3.1.2. Administração pública burocrática | 52 |
| 3.1.3. Gestão pública por resultados – instituições públicas empreendedoras | 52 |
| 3.2. Compras nas instituições públicas | 56 |
| 3.2.1. Lei 8.666 | 57 |
| 3.2.2. Os princípios | 59 |
| 3.3. Modalidades de licitação | 63 |
| 3.3.1. Concorrência | 63 |
| 3.3.2. Tomada de preços | 64 |
| 3.3.3. Convite | 64 |
| 3.3.4. Concurso | 64 |
| 3.3.5. Leilão | 65 |
| 3.3.6. Pregão | 65 |
| 3.3.7. Dispensa de licitação | 67 |

| | |
|---|-----|
| 3.3.8. Inexigibilidade | 68 |
| 3.4. Procedimentos de contratação | 69 |
| 3.4.1. Registro de preços | 69 |
| 3.4.2. Entrega integral | 70 |
| 3.4.3. Entrega parcelada | 71 |
| 3.5. Os compradores públicos | 72 |
| 4. Compras na unidade em estudo | 74 |
| 4.1. Apresentação da instituição | 74 |
| 4.2. Comparação com a iniciativa privada | 75 |
| 4.3. O passo a passo das aquisições | 79 |
| 4.3.1. Procedimentos das compras públicas | 79 |
| 4.3.2. Procedimentos das compras nas empresas privadas | 80 |
| 4.4. Tempo da compra | 81 |
| 4.5. Alternativa para a redução do custo da compra no Governo Federal | 82 |
| 4.5.1. Pregão permanente | 85 |
| 4.6. Ti & indicadores de desempenho | 88 |
| 4.7. PDCA na unidade β | 94 |
| 4.8. “Princípio de Pareto” nas compras públicas | 96 |
| 4.9. Parcerias com fornecedores | 98 |
| 5. Conclusões | 101 |
| 6. Referências bibliográficas | 104 |
| Anexo | 111 |

Lista de figuras

| | |
|---|-----|
| Figura 1: Frentes de trabalho da área de compras | 18 |
| Figura 2: Evolução da função Compras/Suprimentos | 23 |
| Figura 3: Etapas do desenvolvimento da Função Compras ou Suprimentos | 23 |
| Figura 4: Ligação da estratégia de compras com a estratégia da empresa | 27 |
| Figura 5: A função de compras une a empresa e seus fornecedores | 40 |
| Figura 6: Pontos norteadores da gestão pública atual | 55 |
| Figura 7: Princípios aplicáveis às licitações | 61 |
| Figura 8: Número de pedidos realizados em 2008 | 77 |
| Figura 9: Valor comprado sobre o número de pedidos | 78 |
| Figura 10: Tempo até a efetivação do pedido com os fornecedores | 82 |
| Figura 11: Ata de registro de preços | 83 |
| Figura 12: Quantidade de fornecedores cadastrados no SIASG | 85 |
| Figura 13: Custo operacional da Área sobre o valor comprado | 92 |
| Figura 14: Custo operacional da Área sobre o número de funcionários | 93 |
| Figura 15: Valor comprado sobre o número de pedidos | 93 |
| Figura 16: Ciclo PDCA | 95 |
| Figura 17: Modalidades aplicadas às compras nacionais da Unidade β em 2010 | 97 |
| Figura 18: Análise dos procedimentos de pregão eletrônico e dispensas de licitação nas compras nacionais da Unidade β em 2010 | 98 |
| Figura 19: Produtos para os quais a Unidade β deveria desenvolver parcerias com seus fornecedores | 100 |

Lista de quadros

| | |
|---|----|
| Quadro 1: Objetivos de um departamento de compras | 19 |
| Quadro 2: Processos-chaves da cadeia de suprimentos | 22 |
| Quadro 3: Mudança de papéis de compras: compra reativa e compra proativa | 26 |
| Quadro 4: Perfil do comprador | 32 |
| Quadro 5: Vantagens dos contratos de longo prazo | 47 |
| Quadro 6: Organização dos Poderes: enfoque no Poder Executivo | 51 |
| Quadro 7: Desafios do novo modelo de gestão | 53 |
| Quadro 8: Tabela comparativa da média dos dados das empresas privadas com os números da Unidade β | 76 |
| Quadro 9: Algumas formas de medir a performance da área de compras | 89 |