



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