

Estruturação do Processo de Compras em Organizações Governamentais: o caso de uma Instituição Federal de Ensino Superior

Gabriela Musse Branco¹, Angela Brodbeck², Isaac da Silva Torres¹

¹Pró-Reitoria de Planejamento e Administração

²Escola de Administração

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

gabriela.branco@proplan.ufrgs.br, afbrodbeck@ea.ufrgs.br, isaac.torres@proplan.ufrgs.br

Resumo: *A crescente necessidade de o setor público alcançar melhores níveis de eficiência e eficácia contribuiu para que as organizações governamentais implementassem a Gestão por Processos. Esta visão tem muito a contribuir com as atividades de compras, pois, tradicionalmente, as compras do setor público são burocráticas, demoradas e ineficientes. Assim, este artigo apresenta a estruturação do processo de compras em uma instituição federal de ensino superior. O trabalho foi realizado com os setores chave envolvidos na execução do processo através das etapas de mapeamento do macroprocesso, de modelagem dos processos, de validação e análise dos processos e de definição das ações de melhoria. A principal contribuição do trabalho foi a definição do padrão do processo de compras, permitindo o seu gerenciamento e a melhoria contínua dos resultados. Além disso, o artigo contribui com um modelo estruturado do processo de compras que pode ser estudado e replicado em outras organizações.*

Palavras-chave: *Gestão por Processos, Compras Públicas, Modelagem de Processos*

Abstract: *The growing need for the public sector achieves greater levels of efficiency and effectiveness is a key factor to government organizations to implement Business Process Management. This view has much to contribute to the activities of procurement, because traditionally the public sector procurement is bureaucratic, time consuming and inefficient. Thus, this paper presents the design of procurement process in a federal institution of higher education. The study was conducted with the key sectors involved in the implementation process through these steps: macroprocess design, modeling processes, processes validation and analysis and improvement actions definition. The main contribution of this work was to define the procurement process model, allowing its management and continuous improvement of the results. Furthermore, the article contributes with a model of structured procurement process that can be studied and replicated in other organizations.*

Keywords: *Business Process Management, Public Procurement, Process Modeling*

1. INTRODUÇÃO

Diante de um cenário cada vez mais competitivo, as organizações tiveram que desenvolver novas iniciativas para melhorar tanto sua produtividade, como a qualidade de seus produtos e de suas operações. Essas iniciativas originaram as práticas da “qualidade”: gestão da qualidade total (TQM), controle da qualidade total (TQC) e melhoria contínua da qualidade (CQI). Neste contexto, as organizações perceberam que a qualidade de seus produtos e serviços poderia ser aperfeiçoada atendo-se na melhoria dos processos que geram esses produtos e serviços em vez de olhar apenas para os próprios (Elzinga *et al.*, 1995).

Essa orientação para os processos é a base da Gestão por Processos, ou BPM (*Business Process Management*), que, segundo Lee & Dale (1998), é uma abordagem que gerencia, mede e melhora sistematicamente todos os processos com o objetivo de aperfeiçoar o desempenho da organização. Essa abordagem apresenta diversos benefícios para as organizações que a implementam de forma estruturada e completa, tais como foco no cliente, alinhamento dos objetivos estratégicos com os objetivos dos processos, padronização das atividades, aprimoramento do fluxo de informações entre os setores, foco nos resultados finais, combate à visão departamental, aumento da confiabilidade das operações, menor tempo de resposta, aumento da satisfação dos clientes, melhora no moral do pessoal, aumento dos lucros e redução da burocracia (Zairi, 1997; De Toro & McCabe, 1997; Harrington 1993 *apud* Müller, 2003).

Nas organizações governamentais a implementação da Gestão por Processos se torna fundamental, uma vez que a sociedade pressiona por uma administração pública mais eficiente e eficaz, capaz de contribuir com crescimento da competitividade do país. Neste cenário, a Gestão por Processos impulsiona as organizações governamentais a melhorarem seu desempenho, com foco nas exigências da sociedade, menor tempo de resposta e, principalmente, desburocratizando as atividades do setor público.

A orientação por processos permite que as organizações do setor público atuem com foco no cidadão. Para tanto, é necessário modelar, aprimorar e gerenciar seus processos. Desta maneira é possível definir os resultados esperados dos processos e, utilizando-se de indicadores de desempenho, as organizações governamentais podem garantir maior controle e qualidade nos serviços prestados (Guia de Gestão de Processos de Governo, 2011).

Os avanços tecnológicos provocaram grandes transformações na gestão dos recursos logísticos das organizações, principalmente na atividade de compras. Esta atividade perdeu o foco operacional, assumindo uma abordagem mais estratégica, pois a eficácia e eficiência do processo de compras são fatores fundamentais no sucesso das organizações (Leenders & Fearon *apud* Menezes *et al.*, 2007).

As compras no setor público são regidas pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. As modalidades previstas na lei são Licitação (Art. 20 à 23), Dispensa de Licitação (Art. 24) e Inexigibilidade de Licitação (Art. 25). As modalidades de licitação são concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Os casos mais comuns em que a dispensa de licitação se aplica, consiste em contratação de obras e serviços de engenharia com valor até R\$15.000,00 e em outros serviços e compras com valores até R\$8.000,00. Já a inexigibilidade ocorre quando há inviabilidade de competição.

Conforme previsto na Lei 4.320, de 17 de março de 1964, as despesas das organizações públicas só podem ser realizadas a partir de empenho prévio que, conforme consta no Art. 58, “é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Ou seja, consiste em uma reserva de dotação orçamentária para um fim específico.

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), assim como as demais organizações governamentais, apresentam dificuldades na realização das compras visto que é um processo altamente regulado, burocrático e lento. Além disso, a eminente aposentadoria de servidores fundamentais na execução desse processo torna a disseminação do conhecimento urgente, visto que o conhecimento sobre as atividades de compra está na cabeça das pessoas, não sendo propriedade da organização.

Diante do contexto apresentado, surge a seguinte questão de pesquisa: qual a forma mais adequada de executar um processo de compras em uma IFES de âmbito federal? No intuito de responder essa questão, o presente trabalho tem por objetivo **apresentar a estruturação do processo de compras da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)**. O artigo está organizado por seções. Na segunda seção são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados. Em seguida, a seção 3 apresenta o estudo de caso e os resultados obtidos. Por último, na seção 4, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

2. METODOLOGIA

O presente estudo de caso utilizou como método a Observação Participante que consiste em uma situação de pesquisa onde observador e observado encontram-se numa situação face a face e a coleta de dados é realizada no próprio ambiente do observado. Neste método o observado deixa de ser somente objeto de pesquisa e passa a interagir no projeto de estudo (Serva & Júnior, 1995).

O trabalho foi realizado na UFRGS, uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) localizada no Estado do Rio Grande do Sul, que está entre as melhores IFES do país, sendo primeiro lugar entre as universidades, conforme última avaliação do Ministério da Educação (MEC). No ano de 2011, a UFRGS conta com 32.065 alunos entre os 237 cursos de graduação e pós-graduação, 2570 docentes e 2613 técnicos administrativos.

O projeto foi desenvolvido pelo Escritório de Processos (EP) da instituição que se situa na Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAN). O processo de compras foi selecionado como objeto de estudo por ser crítico para a Universidade, pois apresenta desempenho insatisfatório em relação ao tempo de execução, à eficácia e à utilização dos recursos (tempo dos servidores). Além desses fatores, o processo de compras não é padronizado, sendo realizado de diferentes maneiras nas 53 unidades gestoras de recursos (UGRs).

Os instrumentos utilizados para coleta de dados e modelagem do processo foram formulário padrão para anotação, quadro branco, *flip-chart*, *software* BizAgi e projeção visual. Para a coleta e modelagem foram realizadas reuniões de 2h30min de duração, no período de março a novembro de 2012, com os usuários-chave dos setores envolvidos: compras das UGRs, contabilidade, licitações, contratos, almoxarifado e patrimônio. Os usuários selecionados são os especialistas no processo da Universidade, tendo larga experiência na sua execução.

Para a análise do processo foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, sendo realizada em três etapas. Primeiramente foi realizada uma análise interna pelos membros do EP, em segundo, os diagramas foram apresentados aos usuários para validação, gerando ajustes por parte dos engenheiros e, por último, os diagramas foram disponibilizados aos usuários no portal da instituição (*intranet*) com formulário específico para análise e confirmação final.

3. ESTUDO DE CASO

Nesta seção são relatados os resultados obtidos ao longo do desenvolvimento do estudo de caso. O desenvolvimento dos trabalhos transcorreu na seguinte ordem: mapeamento do macroprocesso de compras, modelagem dos processos, validação e análise dos processos, definição das ações de melhoria.

Para o **mapeamento do macroprocesso de compras**, foram realizadas reuniões com os gestores das áreas envolvidas para se obter uma visão geral do processo de compras. Nessas reuniões não foram buscados detalhes do processo, mas se focou em alcançar uma visão macro das principais etapas do mesmo. A partir dos dados coletados modelou-se o diagrama do macroprocesso de compras que foi validado com esses gestores. O diagrama é apresentado na Figura 1.

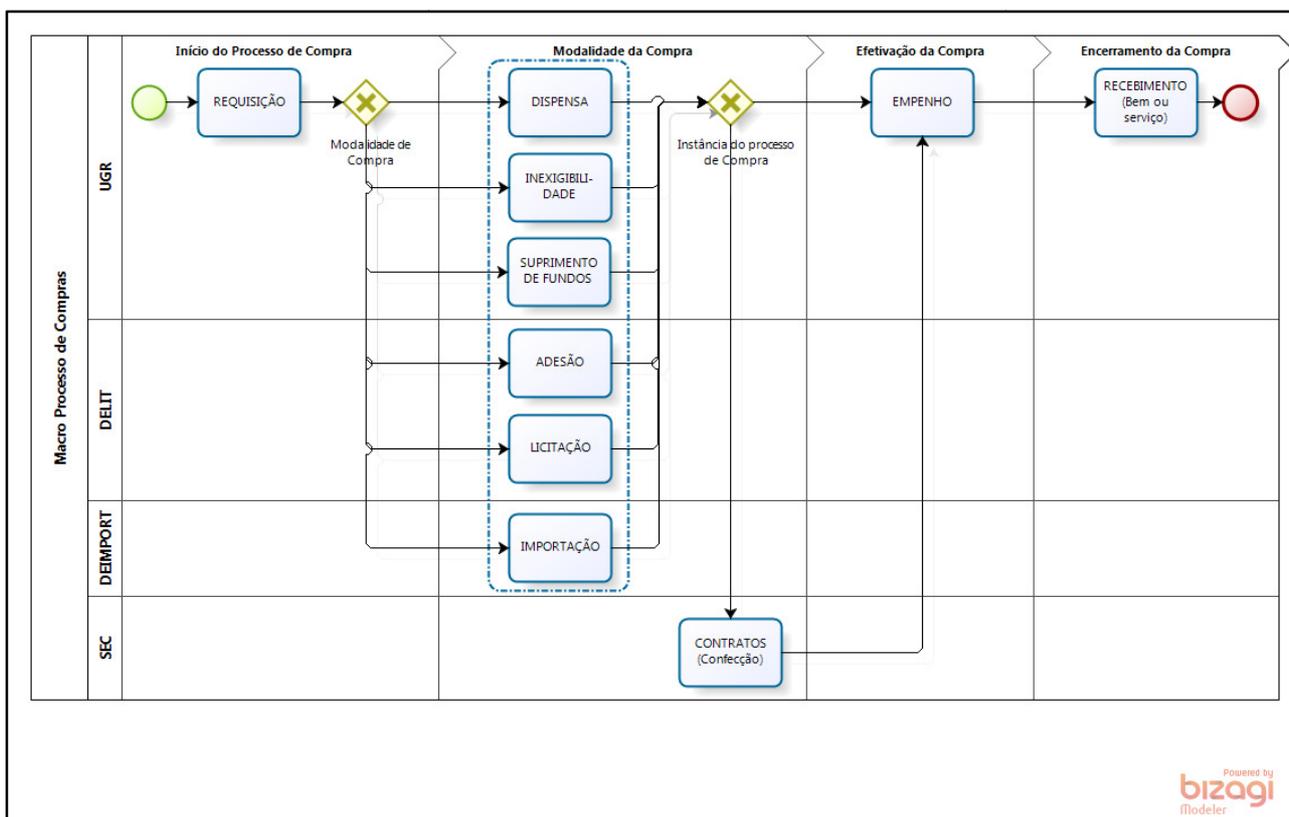


Figura 1: Macroprocesso de Compras

Após validar o macroprocesso, iniciou-se a **modelagem dos processos**. A partir do macroprocesso, montaram-se equipes de modelagem que ficaram responsáveis por mapear cada processo detalhadamente. Nesta etapa foram realizadas reuniões e entrevistas com os usuários e observação *in loco* do processo. Além do fluxo do processo, também foram levantadas informações sobre como cada atividade é realizada, responsáveis, documentos e sistemas utilizados. Alguns processos, devido a sua complexidade, foram divididos em subprocessos, gerando uma árvore de processo conforme a Figura 2.

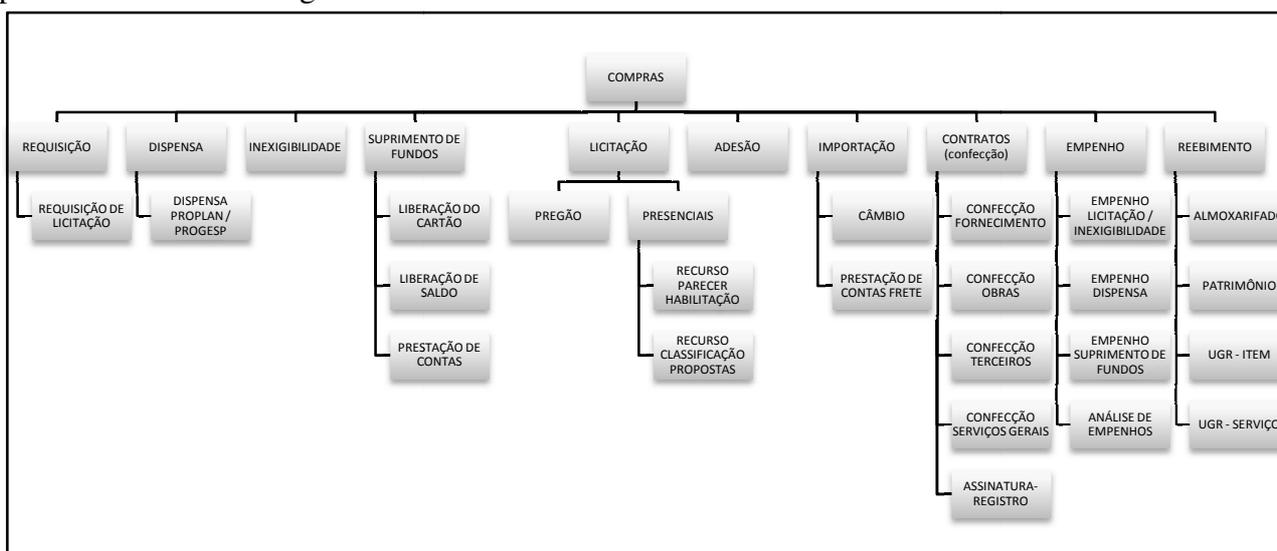


Figura 2: Árvore do Processo de Compras

O processo de requisição consiste na solicitação da compra, onde o solicitante encaminha o pedido ao comprador da unidade que verifica que tipo de compra deve ser realizada. Entre as decisões do comprador estão pedir o item ao almoxarifado central, comprar por dispensa de licitação, requisitar abertura de licitação, aderir à licitação existente, comprar por inexigibilidade de licitação, suprimento de fundos ou requisitar uma importação. Nesta etapa não é utilizado nenhum

sistema e são utilizados diferentes formulários nas UGRs, quando utilizado. Apenas as requisições de licitação e importação apresentam formulário padrão para toda universidade.

A compra por dispensa ocorre na própria UGR, sendo realizada pelo comprador que deve fazer três cotações distintas para cada item a ser adquirido, conforme o Art. 24 da Lei 8.666/93. Em alguns casos o próprio solicitante pode fazer as cotações. Após acertar a compra com o fornecedor, o comprador faz o empenho.

As compras por inexigibilidade são realizadas a partir de processo montado e protocolado pelo comprador da UGR. O processo sofre análise da área jurídica que examina a comprovação da inexigibilidade. Essas compras seguem as normas da Art. 25 da lei 8.666/93 e são publicadas no sistema do Governo por setor único na Universidade.

Compras por suprimento de fundos são aquelas realizadas por um cartão de pagamento, semelhante aos cartões corporativos das empresas privadas. Na UFRGS, menos de 10 servidores podem realizar este tipo de compra e há todo um processo de cadastramento e liberação do cartão para estes servidores que é realizado em grande parte pelo banco. Após a liberação do cartão, o suprido (portador do cartão) solicita mensalmente a liberação de saldo e, após usufruir, realiza a prestação de contas. A liberação de saldo é realizada no sistema do banco, já a prestação de contas em sistema específico do Governo Federal.

As licitações são realizadas para toda a Universidade que conta com departamento específico para esta atividade. As modalidades utilizadas pela UFRGS são concorrência, tomada de preços, convite e leilão dos tipos pregão (eletrônico e presencial), menor preço, técnica e preço, e melhor técnica. Os procedimentos licitatórios são realizados nos sistemas do Governo Federal e por processo físico.

A adesão pode ser realizada de duas maneiras: interna e externa. A interna significa a adesão de uma UGR a uma licitação aberta da UFRGS por outra UGR. A externa é quando a Universidade adere a uma licitação de outro órgão público. As adesões são realizadas e controladas pelo departamento de licitações.

As importações da Universidade são centralizadas em departamento específico. A compra por importação é requisitada via processo físico protocolado, tendo subprocessos de contratação de câmbio e prestação de contas do frete. Neste processo são utilizados sistema do banco, sistema próprio da Universidade e serviços de despachante terceirizado.

Em relação aos contratos, considerou-se que apenas os processos de confecção e assinatura/registro fazem parte do macroprocesso de compras, pois ao ter um contrato assinado e apto a ser implementado, o processo de compras já cumpriu seu objetivo. As demais etapas (implementação, execução, controle e alterações) fazem parte do macroprocesso de gestão de contratos. Na Universidade os contratos são divididos em quatro tipos: fornecimento, obras, terceirizados e serviços gerais. A confecção e assinatura dos contratos são responsabilidades de departamento específico que também deve registrá-lo em sistemas do Governo Federal. Além desse, é utilizado sistema próprio da Universidade e a tramitação se dá em processo físico via protocolo.

Na UFRGS existem três subprocessos de elaboração de empenho para pagamento de compras. Um para empenhos de licitação e inexigibilidade, outro para suprimento de fundos e outro para compra por dispensa. Primeiramente o empenho é elaborado na UGR para em seguida ser analisado e registrado pela contabilidade e, por último, a nota de empenho (NE) ser gerada e enviada ao fornecedor. Cada UGR possui um ordenador de despesa que é a autoridade responsável pelos atos que resultam na emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda (§ 1º do art. 80 do DL 200/67). No processo de empenho são utilizados sistemas do Governo Federal e sistema interno da Universidade.

Por último há o recebimento da compra que pode ocorrer no almoxarifado, na UGR ou no setor de patrimônio, dependendo da natureza do item adquirido. Os bens patrimoniais são entregues no patrimônio para tombamento antes de serem entregues ao requisitante. Alguns itens de material de consumo são gerenciados pelo almoxarifado central que atende toda a organização. Após o

recebimento do item/serviço adquirido é aberto o processo de pagamento que segue os processos de liquidação e pagamento que fazem parte do macroprocesso financeiro.

Após a diagramação destes processos com os usuários, foi realizada a análise interna do EP, que consiste na apresentação do diagrama pelo elaborador para os outros integrantes. Nesta apresentação foram analisados os aspectos técnicos (conformidade com as regras de mapeamento e notação BPM), a compreensão do processo e oportunidades de melhoria percebidas pelo EP.

Para a **validação e análise dos processos**, os diagramas foram apresentados aos usuários e, após ajustes pelos engenheiros do EP, os processos foram disponibilizados no portal da Universidade para análise e confirmação final. Junto aos processos no portal (figura 3), foi entregue aos usuários um formulário para análise do processo. O formulário encontra-se no apêndice 1 e tem como principal objetivo levantar as oportunidades de melhoria na visão de quem executa o processo.

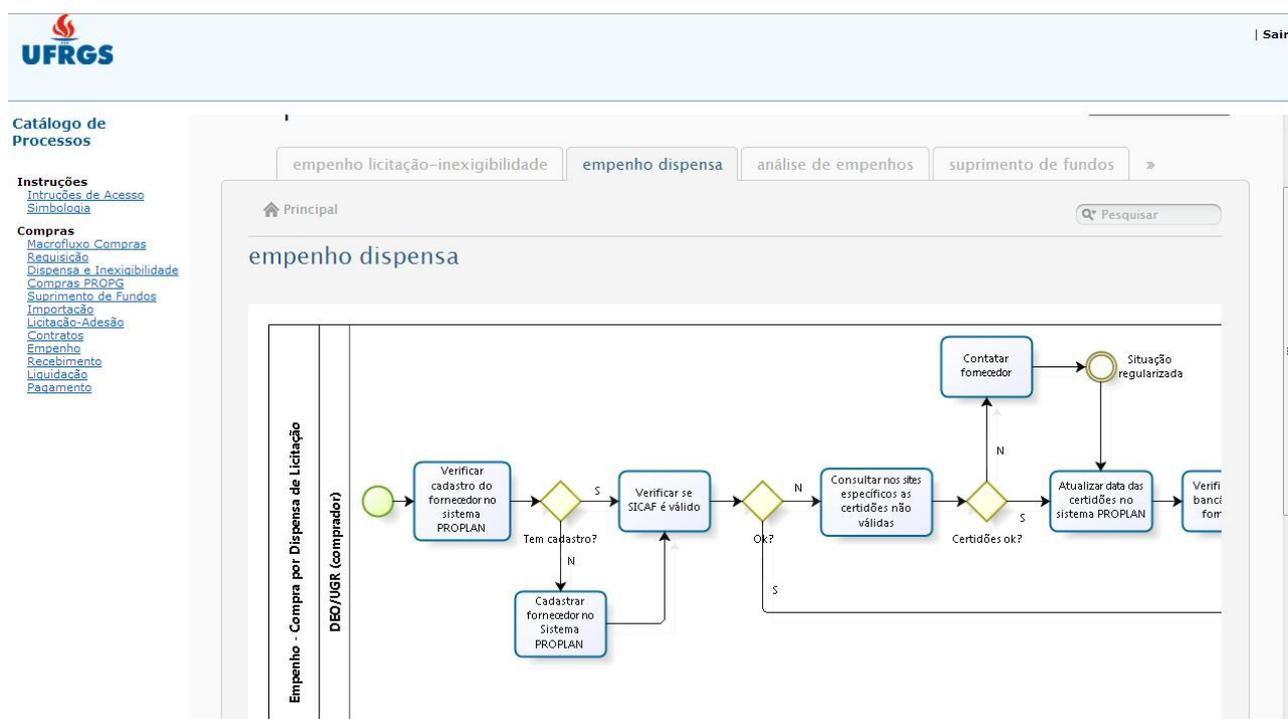


Figura 3: Processo no Portal da Universidade

A etapa seguinte foi **definir as ações de melhoria**. Para tanto, foi realizada uma reunião com todos os usuários para discutir as oportunidades de melhoria levantadas por eles e pelo EP. A partir dos resultados desta reunião, foram definidas as ações de melhoria para o processo de compras, que se encontram no quadro 1.

| Ação | |
|--------------------|---|
| Melhorias Pontuais | Implementar melhorias em atividades |
| Sistema | Desenvolver módulo de requisição |
| | Desenvolver módulo de adesão/registro de preço |
| | Integrar sistemas UFRGS com os do Governo |
| | Intergrar os sistemas da UFRGS |
| Diretrizes Gerais | Implementar processo eletrônico |
| | Definir políticas de compra |
| | Unificar compras comuns (serviços) |
| | Criar comitês de especialistas para as licitações |

Quadro 1: Ações de Melhoria do Processo de Compras

As melhorias pontuais são alterações bem específicas em alguma atividade do processo, como por exemplo, eliminação de uma atividade que só passa o processo administrativo (não faz nada com ele), criação de um *check-list*, eliminação de retrabalho. Essas ações são realizadas pelos próprios usuários em seus setores.

As ações que envolvem sistema são desenvolvidas pelo Centro de Processamento de Dados (CPD) da Universidade. Vale ressaltar que a integração com os sistemas do governo não dependem somente da Universidade, sendo realizadas em parceria com o SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados) que é a empresa responsável pelos mesmos.

As demais ações consistem na melhora das diretrizes gerais do processo, tornando-as mais robustas e visam combater as compras fragmentadas entre as diferentes UGRs e os erros na elaboração das minutas de licitação.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se que o objetivo principal do trabalho era apresentar a estruturação do processo de compras na UFRGS, conclui-se que o mesmo foi alcançado, visto que todo o processo de compras foi diagramado e detalhado em todos os níveis. Além disso, o processo foi implementado no portal, onde os usuários podem acessá-lo para realizar as atividades conforme os padrões estabelecidos.

As principais contribuições de se ter estruturado o processo de compras na visão BPM é que o processo fica documentado permitindo a melhor compreensão dos fluxos de trabalho, as responsabilidades são claras, é possível estabelecer controles gerenciais e permite a melhoria contínua do desempenho do processo, o que aumenta a qualidade dos resultados finais e do desempenho organizacional (Gulledge & Sommer, 2002).

Este trabalho limitou-se na estruturação do processo de compras *as is* (como é). Sugere-se para trabalhos futuros a realização das etapas de implementação das melhorias, diagramação do processo *to be* e implementação dos indicadores de desempenho para que seja realizado o gerenciamento do processo.

Como contribuições acadêmicas deste trabalho, inclui-se o modelo metodológico utilizado para coleta e análise e o modelo estruturado de um processo de compras para organizações governamentais que, se replicado, poderá servir como modelo de referência.

REFERÊNCIAS

DETORO, I., MCCABE, T., *How to stay flexible and elude fads*, **Quality Progress**, Vol. 30 No. 3, pp. 55-60, 1997.

ELZINGA, D.J., HORAK, T., CHUNG-YEE, L., BRUNER, C., *Business Process Management: Survey and Methodology*, **IEEE Transactions on Engineering Management**, Vol. 24 No. 2, pp. 119-128, 1995.

GULLEDGE, T. R., SOMMER, R. A., *Business process management: public sector implications*, **Business Process Management Journal**, Vol. 8 No 4, pp. 364-376, 2002.

GUIA DE GESTÃO DE PROCESSOS DE GOVERNO, MPOG,/SERPRO, Brasília, 2011.

LEE, R.G., DALE, B.G., *Business process management: a review and evaluation*, **Business Process Management Journal**, Vol. 4, No. 3, pp. 214-225, 1998.

MENEZES, R.A.M, SILVA, R.B., LINHARES, A., *Leilões eletrônicos reversos multiatributo: uma abordagem de decisão multicritério aplicada às compras públicas brasileiras*. **Revista de Administração Contemporânea**, V. 11 No. 3, pp. 11-33, 2007.

MÜLLER, C.J., **Modelo de gestão integrando planejamento estratégico, sistemas de avaliação de desempenho e gerenciamento de processos (MEIO – modelo de estratégia, indicadores e operações)**, Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Escola de Engenharia, UFRGS, 2003.

SERVA, M., JÚNIOR, P.J., *Observação participante e pesquisa em administração: uma postura antropológica*. **Revista de Administração de Empresas**. V. 35, No. 1, pp. 64-79, 1995.

Zairi, M., *Business process management: a boundaryless approach to modern competitiveness*, **Business Process Management Journal**, Vol. 3 No. 1, pp. 64-80, 1997.

APÊNDICE 1 – FORMULÁRIO PARA ANÁLISE DO PROCESSO

Formulário de Revisão dos Processos – Busca de Oportunidades de Melhorias

Tire um tempinho e preencha os itens abaixo ou apenas “pense” nos mesmos.
Faça isto antes da reunião que será marcada com antecedência pelo Escritório de Processos (EP), para revisão e aprovação do processo.

| Assinale os processos em que você está envolvido | | |
|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Requisição | <input type="checkbox"/> Compra por Dispensa de Licitação | <input type="checkbox"/> Compra por Inexigibilidade de Licitação |
| <input type="checkbox"/> Suprimento de Fundos | <input type="checkbox"/> Adesão | <input type="checkbox"/> Licitação |
| <input type="checkbox"/> Importação | <input type="checkbox"/> Contratos Fornecimento | <input type="checkbox"/> Contratos Terceirizados |
| <input type="checkbox"/> Contratos Serviços Gerais | <input type="checkbox"/> Contratos Obras | <input type="checkbox"/> Empenho |
| <input type="checkbox"/> Recebimento UGR | <input type="checkbox"/> Recebimento Patrimônio | <input type="checkbox"/> Recebimento almoxarifado |
| <input type="checkbox"/> Liquidação | <input type="checkbox"/> Pagamento | <input type="checkbox"/> Compras PROPG |

| Aspectos a revisar por Processo em que você está envolvido | |
|--|---|
| Sequenciamento das atividades de cada processo | Descrição das atividades de cada processo |
| Verifique se a ordem das atividades está correta, bem como se as mesmas estão alocadas no departamento correto | Verifique se a descrição das atividades está correta, bem como seus documentos e telas de sistema |

OBS.: Esta revisão é muito importante, pois o diagrama representa o padrão do processo, ou seja, como essas atividades devem ser realizadas na UFRGS.

| Análise de cada Processo em que você está envolvido | |
|---|--|
| Itens de Análise | Atividades identificadas onde ocorre o item de análise |
| Pontos de atraso | |
| Pontos de reconferência/retrabalho | |
| Pontos que podem ser eliminados | |
| Consultas não necessárias | |
| Informações necessárias para controle da atividade/processo | |
| Dependências de outro setor | |

| Sugestões de Melhorias |
|--|
| |

A equipe do EP agradece sua contribuição na melhoria de seu processo.