

<b>Tema=</b> Políticas públicas: enfoques organizacionais.
<b>Título=</b> Gestão de Compras e Suprimentos em uma Instituição Federal Ensino Superior no Estado do Rio de Janeiro: uma proposta para melhoria dos processos.
<b>Autores=</b> André de Oliveira Eskenazi e Marco Antônio Ferreira de Souza.

## RESUMO

Inserido nesse universo de constantes mudanças e inovações de toda ordem que afetam as organizações contemporâneas públicas, este trabalho pretendeu identificar e analisar os processos de compras de uma Instituição Federal de Ensino Superior - IFES no estado do Rio de Janeiro. Seu objetivo consistiu em descrever a contribuição da análise crítica dos processos de aquisição de materiais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ para melhoria das suas compras. Inicialmente, a revisão da literatura sobre Processos de Negócio e Administração Pública serviram para construir as bases teóricas do estudo que permitiram avançar em direção ao alcance do objetivo estabelecido. A pesquisa restringiu-se ao processo de compras e suprimentos. O processo de compras e suprimentos foi modelado em sua forma vigente e, a partir da análise desse modelo, foram propostas melhorias e um novo modelo.

**Palavras chave:** Processo de negócios. Gestão por processos. Modelagem de processos.

## 1. INTRODUÇÃO

Para o Ministério da Educação (MEC), a universidade é por excelência espaço de produção do conhecimento, de vanguarda, instituição construída a partir do compromisso de promover o desenvolvimento humano e alavancar o desenvolvimento social pela formação de pessoas.

Perseguir essa presumida vocação é uma importante tarefa do governo e dos dirigentes dessas instituições. Nesse sentido, é primordial haver uma participação mútua entre a sociedade e o poder público, por meio de uma gestão planejada voltada para resultados. Outro ponto importante: a mudança passa necessariamente pela prestação de um serviço público de qualidade, unindo a economicidade com a eficiência no atendimento às demandas, e pela disponibilidade de ideias, conhecimento e projetos passíveis de aplicação, e de atores capacitados para atuar.

No âmbito do governo federal, as universidades são conhecidas como Instituições Federais de Ensino Superior - IFES. Em todo o Brasil, tem-se 59 IFES, no qual, muito se espera delas em termos de contribuições, oferta de ideias, novos conhecimentos, atores capacitados, produtos e serviços oriundos da extensão e da pesquisa, e que, preferencialmente, sejam passíveis de aplicação direta na realidade.

Para chegar a esse nível de apoio à transformação da realidade nacional, uma IFES precisa primeiro, ser capaz de dar conta dos seus objetivos estratégicos, daquilo que a concerne enquanto organização, ou, visto de outra maneira, enquanto um conjunto interligados de atividades que explicam o seu funcionamento e que mostram como ela alcança aquilo que se propõe fazer.

Este trabalho está baseado em uma IFES, e aborda essa questão: a maneira como uma IFES, enquanto organização se articula, ou como a mesma é pensada pelos seus gestores, para dar conta dos seus objetivos estratégicos ou para alcançar aquilo que ela se propõe. Especificamente, direciona-se o olhar da investigação para a natureza dos seus processos, priorizando uma parte deles, talvez um dos mais críticos, aqueles que dizem respeito a como se pensa e processa-se o suprimento para a organização e dentro desta.

A IFES em questão é a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) que, para atingir plenamente seus objetivos estratégicos, depende da eficiência da gestão de compras e suprimentos. De fato, a aquisição de materiais de consumo e insumos com qualidade, eficiência e confiabilidade comprovada torna-se necessária para efetiva utilização dos recursos fundamentais para a produção dos produtos de maior valor agregado da universidade - o ensino, a extensão e a pesquisa - preferencialmente em tempo e custos oportunos e adequados.

Como orienta a literatura de processos de negócios e de qualidade, qualquer organização produtiva, pública ou privada, tem que criar mecanismos para gerenciar o trabalho. Este gerenciamento está relacionado à forma como os recursos e as atividades estão projetadas, ao modo como essas atividades são geridas no dia-a-dia e aos meios pelos quais a organização irá gerar o aprendizado e promover as melhorias nas operações e na forma de coordenação do trabalho em si. O que torna a gestão de processos útil para qualquer operação, já que a necessidade de coordenar deriva da própria ação de dividir e organizar o trabalho em si (PAIM; CARDOSO; CLEMENTE, 2009).

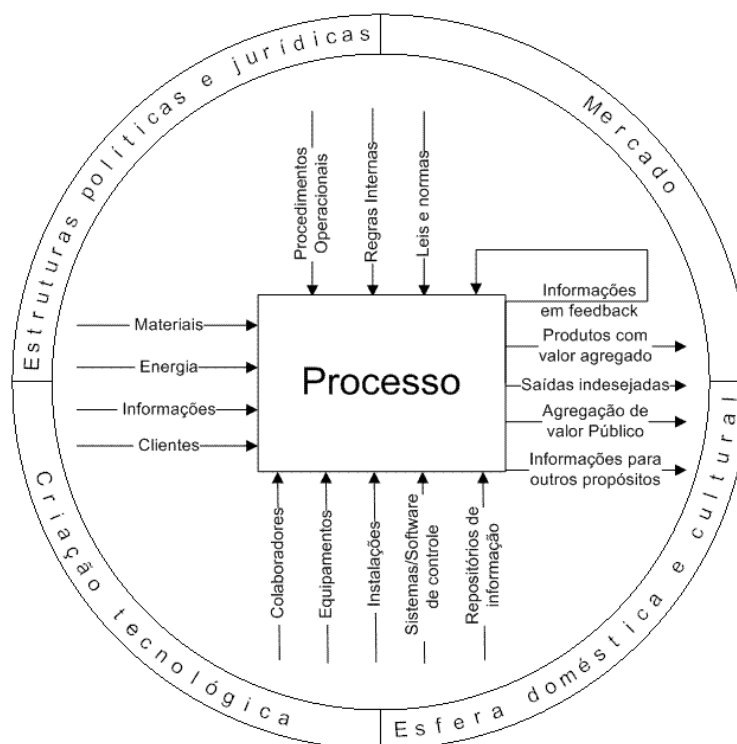
Portanto, o presente trabalho demonstra como que a gestão por processos foi utilizada para aprimorar o desempenho das aquisições em uma universidade pública no estado do Rio de Janeiro. Um dos elementos a justificar o foco dessa investigação para esse importante processo é a constante reclamação dos diversos setores da UFRRJ em relação às aquisições, consideradas ora como lentas ora em desacordo com as expectativas dos clientes. Realidade esta vivenciada diuturnamente pelo autor, um funcionário da UFRRJ, que durante anos foi membro da comissão de licitação e pregoeiro da instituição, até que saiu para aperfeiçoamento.

## **2. GESTÃO POR PROCESSO**

A palavra “processo” significa um conjunto de atos por que se realiza uma operação qualquer (química, farmacêutica, industrial, jurídica etc.). Um exemplo é: um processo de fabricação de carro. Por isso, processo pode ser resumido como:

- Qualquer atividade ou conjunto de atividades que toma um *input* adiciona valor a ele e fornece um *output* a um cliente específico (GONÇALVES, 2000).

A Figura 1 mostra o esquema geral de funcionamento de processos nas organizações.



**Figura 1 - Visão sistêmica dos processos**  
**Fonte: Baldam (2007)**

A Figura 1 mostra que entradas, saídas, recursos e controles estão diretamente envolvidos num processo, e que, as influências externas podem alterar o funcionamento do processo ou alterar o produto final com o valor agregado. Por exemplo, o pão pode variar muito de acordo com o gosto do cliente, logo, o tempo no forno e a forma de produzir poderão ser diferentes, mesmo que o produto desejado nos processos seja o mesmo.

O foco nesse artigo serão os “processos de negócios” ou BPM (*Business Process Management*), expressão que recupera o sentido latino do termo negócio, que não se restringe ao seu uso corrente hoje como trato mercantil (*negotium*, no sentido de ocupação, trabalho), conforme explicado por Baldam (2007).

## 2.1. A ORIGEM DOS PROCESSOS DE NEGÓCIOS

O primórdio dos Processos de Negócios remonta a racionalização do trabalho através dos grandes clássicos da Gestão da Produção: Taylor, Ford e Fayol. No início do século XX, Taylor (1995) começou a pregar uma “gestão científica da produção” baseada em cinco princípios: padronização das atividades; seleção e treinamento da mão-de-obra apta para o serviço selecionado; motivação exclusivamente salarial destes trabalhadores; finalmente, cooperação entre trabalhadores e direção da empresa.

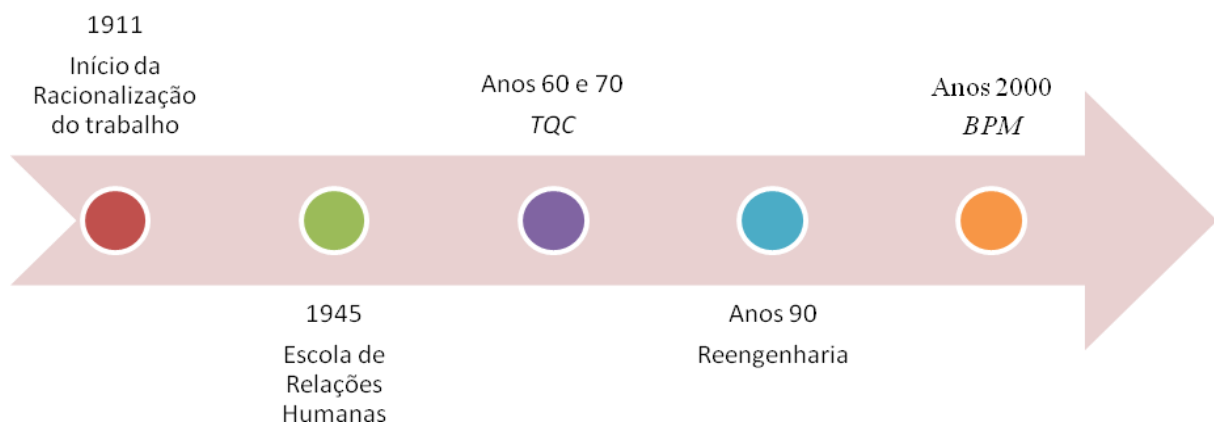
Alguns anos mais tarde, Ford percebeu que para tornar a execução das tarefas mais rápida, o trabalho teria que ser fracionado ao máximo que possível. A velocidade na execução

no processo de produção fez com que Ford criasse a linha de montagem e depois evoluísse para o nível gerencial, dividindo a empresa em departamentos funcionais, que Alfred Sloan Jr. (1875-1966) aperfeiçoaria na General Motors (BALDAM, 2007).

Nos anos 60 e 70, surgiu o “modelo japonês” da qualidade (*Total Quality Control - TQC*, *Círculo de Controle de Qualidade - CCQ*, *Just in Time - JIT*), que caracterizou a terceira geração da racionalização do trabalho. O foco de tais programas era a eliminação de defeitos, por melhoria contínua (*kaizen*), de modo a chegar-se à produção com defeito zero (BALDAM, 2007).

Nos anos 80, a expectativa dos gestores americanos era de que sua simples introdução intensiva de computadores minimizaria os erros nos processos. O que se observou, porém, foi um aumento sem precedentes na velocidade com que os erros eram cometidos. Concluiu-se que a simples transcrição de processos falhos para programas de computador apenas multiplicava os erros. Na década 90 um novo movimento organizacional resgatou a crença nos computadores – a reengenharia, permitindo criar modelos de negócios antes impensáveis (HAMMER; CHAMPY, 1994).

No início do século XXI, surgiu uma grande onda de difusão da visão de processos: o Gerenciamento de Processos de Negócios (BPM). A habilidade para mudar o processo passa a ser mais relevante do que a habilidade para criá-lo, pois ela gera as condições para que toda a cadeia de valor possa ser monitorada, continuamente melhorada e otimizada. A flexibilidade passa a ser buscada por meio de intensa participação do trabalhador ou equipe envolvida nas mudanças (BALDAM, 2007).



**Figura 2 - Linha do Tempo de Processos**  
Fonte: O próprio autor

## 2.2. CLASSIFICAÇÃO DOS PROCESSOS DE NEGÓCIOS

Não há um consenso entre os autores pesquisados quanto à tipologia de processos de negócios. Entretanto, para Davenport e Short (1990), os processos são classificados em três grandes dimensões: Organizações, Objetos e Tipos de Atividades (Quadro 1).

**Quadro 1 - Dimensões dos Processos x Tipos de Processos**

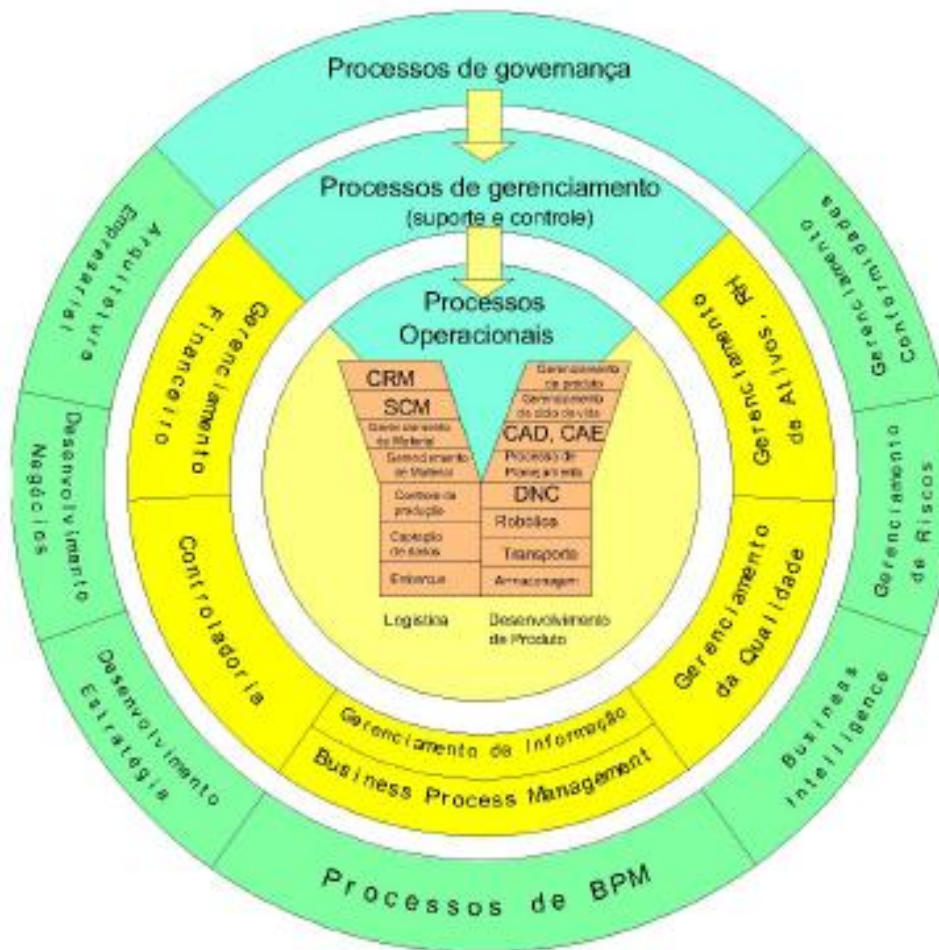
Dimensões dos Processos	Tipos de Processos
Organizações	Interorganizacional
	Interfuncional
	Departamental
Objetos	Manufatura
	Serviços
Tipos de Atividades	Operacional
	Gerenciamento

Fonte: adaptado de Davenport e Short (1990).

Gonçalves (2000) também divide os processos em três categorias, mas com outra nomenclatura:

- **Processos de Negócios:** referem-se à essência do funcionamento da organização, o cliente. São aqueles que caracterizam a atuação da organização e recebem apoio de outros processos internos, gerando o produto para o cliente interno ou usuário;
- **Processos Organizacionais:** são processos essenciais para a gestão efetiva da organização, garantindo o suporte adequado aos processos de negócios. Estão diretamente relacionados à gestão dos recursos necessários ao desenvolvimento de todos os processos da instituição. Os seus produtos (bens ou serviços) se caracterizam por terem como clientes, principalmente, elementos pertinentes ao sistema (ambiente) da organização;
- **Processos Gerenciais:** são aqueles ligados à estratégia da organização. São processos gerenciais ou de informação e de decisão, que estão diretamente relacionados à formulação de políticas e diretrizes para o estabelecimento e consecução de metas; bem como ao estabelecimento de métricas (indicadores de desempenho) e às formas de avaliação dos resultados alcançados interna e externamente à organização (planejamento estratégico, gestão por processos e gestão do conhecimento são exemplos de processos gerenciais).

De acordo com Scheer (2006), os processos são divididos em Governança (gerenciamento de conformidade e risco), Gerenciamento (suporte e controle) e Operacionais (atividade fim da empresa), conforme a figura 3.



**Figura 3 - Classificação de acordo com a hierarquia**  
 Fonte: Scheer (2006)

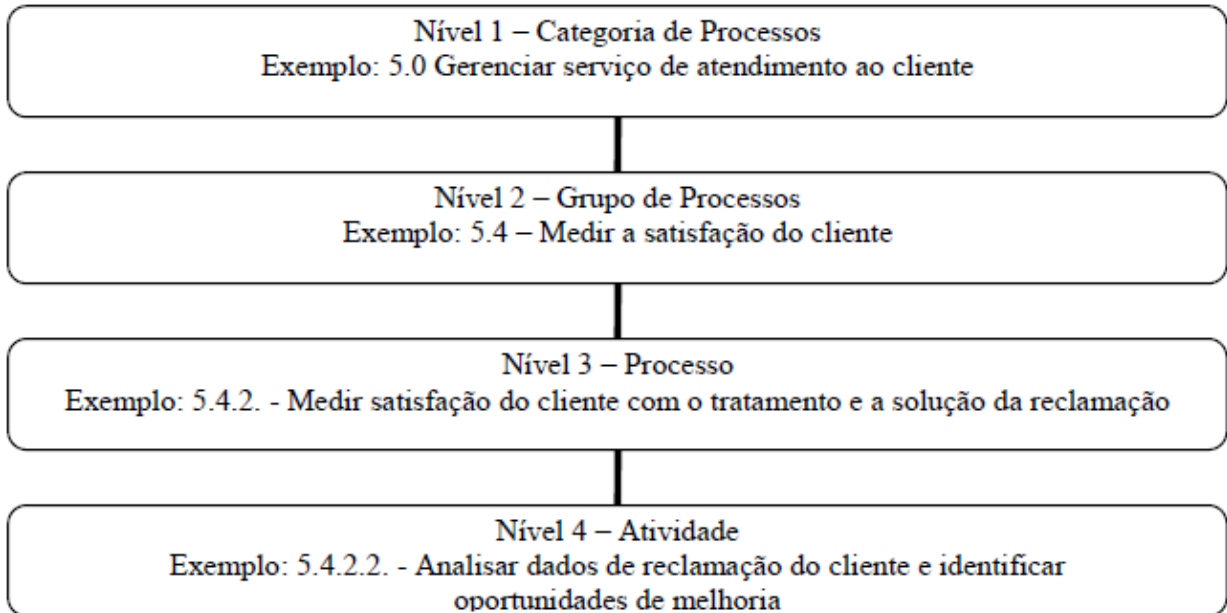
### 2.3. A HIERARQUIA DOS PROCESSOS DE NEGÓCIOS

Segundo Harrington (1993), devido à grande variedade de processos existente em uma organização, é preciso classificar por grau de importância os processos em quatro níveis hierárquicos:

- **Macroprocesso:** é um processo que geralmente envolve mais de uma função organizacional e cuja operação tem impacto significativo no modo como a organização funciona (Ex: Macroprocesso Decisório).
- **Subprocesso:** é um conjunto de operações de média a alta complexidade (atividades e tarefas distintas e interligadas), realizando um objetivo específico em apoio a um processo.
- **Atividades:** são operações ou conjuntos de operações de média complexidade, que ocorrem dentro de um processo ou subprocesso, geralmente desempenhadas por uma unidade organizacional determinada e destinada a produzir um resultado específico.

- **Tarefas:** conjunto de trabalhos a serem executados, envolvendo rotina, dificuldades, esforço ou prazo determinado; nível imediatamente inferior a uma atividade.

Na hierarquia *Process Classification framework* (PCF), a *American Productivity & Quality Center* (APQC, 2008), divide os processos de negócios em quatro níveis (Figura 2):



**Figura 3 - Hierarquia de Processos - PCF**  
Fonte: APQC (2008)

## 2.4. MELHORIA DOS PROCESSOS DE NEGÓCIOS

Melhorar significa incrementar alguma qualidade ou reduzir alguma deficiência inerente a um produto, serviço ou processo. A melhoria deve sempre adicionar valor para o cliente (ALMEIDA, 2012).

Conforme Almeida (2012), a melhoria de processo pode ser entendida como a migração do seu estágio atual, o que chamamos “as-is”, para uma situação que se acredita ser melhor, ou “to-be”: é a transposição entre o que existe e o que virá a ser a nova formatação. Para o autor, essa melhoria pode ser de vários tipos ou natureza, a saber:

- “Otimização” do fluxo de atividades (eliminação, realocação, fusão ou divisão de atividades) – eficiência;
- Redução do tempo de ciclo do processo;
- Identificar e solucionar lacunas não resolvidas no mapeamento ou que apareceram depois;
- Qualidade do produto final;
- Qualidade e alinhamento de seus produtos, interfaces e requisitos internos;
- Desempenho das pessoas – treinamento, motivação, redução de *turnover* etc.;

- Na infraestrutura: sistemas, equipamentos, instalações, tecnologia;
- Definição da governança dos processos (estimular o compartilhamento de informações, problemas e decisões);
- Atendimento à legislação - redução de impostos, multas e indenizações;
- Alinhamento às políticas, diretrizes e modelo de gestão em vigor, ajustando o processo a novos cenários;
- Define os papéis e responsabilidades sobre o processo (quem executa, participa, opina e decide);
- Atendimento aos requisitos dos clientes;
- Evolução dos indicadores para medir o desempenho do processo e não apenas o desempenho interno de suas atividades;
- Aperfeiçoamento das ferramentas em que se apoia o Modelo de Gestão;
- Melhoria em leiautes visando racionalizar a distribuição, ou a movimentação de pessoas, produtos, peças, componentes, máquinas ou equipamentos etc.

Segundo Harrington (1993), a melhoria de processos proporciona algumas vantagens:

- Aumento da confiabilidade de seus processos empresariais
- Redução do tempo de resposta
- Redução dos custos
- Redução dos estoques
- Aumento da satisfação do cliente
- Aumento dos lucros
- Redução da burocracia.

### **2.3. COMO IDENTIFICAR A NECESSIDADE DE MELHORIA**

Harrington (1993) afirma que os processos a serem selecionados devem ser aqueles com que a gerência ou os clientes não estejam satisfeitos. Para o autor, os principais motivos para seleção de um processo para aperfeiçoamento são:

- Problemas e/ou reclamações de clientes externos.
- Problemas e/ou reclamações de clientes internos.
- Processos de alto custo.
- Processos com longo ciclo de execução.

De modo geral, a necessidade de melhoria pode ser identificada (ALMEIDA 2012):

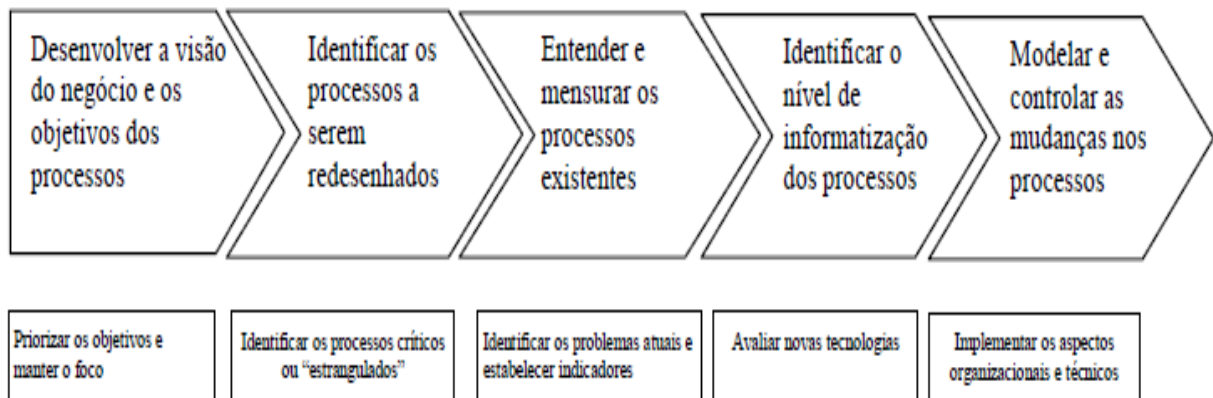


- **De forma sintomática:** quando há evidência clara de problema relacionado à qualidade e /ou desempenho;
- **Assintomática:** através da comparação – *benchmarking* com processos semelhantes preferencialmente em empresas do mesmo segmento/porte.

Um evento isolado pode não requerer uma correspondente ação de melhoria, mas através da análise e registro das causas-raízes, pode-se construir um acervo de informações úteis e decisivas para identificação e correção de problemas atuais (reativos) e futuros (preventivos) (ALMEIDA 2012).

#### A. ETAPAS PARA MELHORIA DO PROCESSO

Sobre a melhoria dos processos críticos, Davenport e Short (1990) propuseram um modelo com cinco etapas para redesenho desses processos empresariais, no qual, no entendimento deles, pode ser aplicável à maioria das organizações e processos (Figura 4):



**Figura 4 - Etapas para redesenho de processos empresariais**

Fonte: Davenport e Short (1990)

#### B. COMO PROMOVER A MELHORIA CONTÍNUA

Conforme Almeida (2012), a melhor forma de promover a melhoria contínua é a implementação da Gestão por Processos e a Gestão destes Processos.

- **Gestão por processos:** é a gestão horizontal ou transfuncional do negócio com a adoção de uma arquitetura integrada de processos.
- **Gestão de processos:** é a ação de controle sobre a arquitetura de processo construída para o negócio visando garantir seu melhor desempenho e pontuando oportunidades de melhoria.
- **Governança do processo:** é a forma como a Gestão de Processos será praticada. O uso de um Modelo de Governança visa definir o mecanismo que irá ditar as regras e organizar a forma de gestão de processos.

### 3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Matias-Pereira (2008) conceitua administração pública como “[...] o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas”. O autor define que o propósito da administração pública é “[...] a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal, [...]”.

Meirelles (2003, p. 341) conceitua serviço público como “[...] todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Poder Público”.

Para Slomski (2003, p. 366), serviço público é “[...] o conjunto de atividades-meio e de atividades-fins exercidas ou colocadas à disposição, prestadas diretamente, permitidas ou concedidas pelo Estado, visando proporcionar o maior grau possível de bem-estar social da coletividade.” O Quadro 2 exemplifica as atividades-meio e as atividades-fins desenvolvidas pela administração pública.

**Quadro 2 - Atividades-meio x Atividades-fins**

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
ATIVIDADES-MEIO	ATIVIDADES-FINS
<b>Funções de Assessoramento</b>	<b>Essenciais</b>
Pesquisa	Segurança
Planejamento	Defesa Nacional
Organização	Justiça
<b>Funções de Chefia</b>	<b>Complementares</b>
Comando	Proteção à saúde
Coordenação	Proteção à Agricultura
Controle	Proteção à Educação
<b>Serviços Auxiliares</b>	Promoção do Bem-Estar Social
Administração de Pessoal	Desenvolvimento Urbano
Administração de Material	Desenvolvimento Econômico
Administração Financeira	Incremento de Obras Públicas
Administração Patrimonial	<b>Serviços Públicos</b>
Administração Orçamentária	Transportes Coletivos
Administração Documental	Iluminação
Administração do Cadastro Geral de Cidadãos	Limpeza Pública
	Abastecimento, etc.

Fonte: adaptado de Slomski (2003)

No Quadro 2 retrata as atividades-meio que formam a estrutura administrativa das entidades públicas, que por meio de atividades técnicas, dão suporte as tomadas de decisões dos gestores na execução das atividades-fins. Às funções de assessoramento cabe orientação sobre o planejamento e as diretrizes a serem cumpridas pela administração pública no desenvolvimento de suas atribuições (PIMENTEL, 2012).

Para a realização dessas atividades, a Administração Pública é regida por regras. E essas regras formam os princípios do Direito Administrativo onde são normalizados e informados os campos específicos de atuação de cada setor.

Os princípios do Direito Administrativo são explícitos quando estão expressos na legislação aplicável à Administração Pública, bem como na Constituição Federal de 1988. Ou implícitos, extraídos por abstração denominados princípios não-expressos, sendo os principais, para o desenvolvimento da presente pesquisa, os elencados a seguir:

#### **A. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**

Conforme o art. 5º da Constituição Federal: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988). Esse princípio da legalidade é fundamento do Estado democrático de direito e tem por fim o combate ao poder arbitrário do Estado (PIMENTEL, 2012).

Isso, serve como uma garantia para os que estão a serviço da Administração Pública em só cumprir as exigências do Estado se estiver de acordo com a lei. E simultaneamente limita, por que obriga o Agente Público atuar apenas com base na lei. Se o ato do Agente Público ou as exigências do Estado não estiverem em concordância com a lei serão consideradas inválidas.

Segundo este mesmo princípio, quando a lei não autoriza claramente ou quando há uma omissão de legislação, o agente público fica proibido de agir. Diferente do setor privado, onde tudo aquilo que a lei não proíbe e o que silencia a respeito podem ser feito. Ou seja, no direito público a atividade administrativa deve estar baseada numa relação de subordinação à lei e no campo do direito privado a atividade desenvolvida pelos particulares deve estar baseada na não contradição com a lei (PIMENTEL, 2012).

#### **B. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE**

O Princípio da Impessoalidade só permite que haja discriminação ou favorecimento que beneficie o interesse coletivo. Quando essa discriminação ou favorecimento é gratuito da Administração com os administrados, caracterizam abuso de poder e desvio de finalidade.

No processo de compra do serviço público, a impessoalidade transmite confiabilidade e segurança aos licitantes que participam da licitação. E isto é observado com oportunidades igualitárias entre os fornecedores que poderão ser contratados sem discriminações abusivas. Para Vianna (2009, p. 27), o princípio da impessoalidade consiste:

Na ideia que todos devem receber tratamento paritário, em situações uniformes, não sendo admitidos privilégios ou discriminações arbitrárias. Assim, é importante salientar desde já, conforme ensinamentos de Marçal Justen Filho, que a discriminação não é repelida, uma vez que para que a Administração possa escolher o contratante e a proposta, há necessidade de diferenciação entre os contratantes. O que se proíbe é a discriminação arbitrária, ou seja, a sem justificativa, produzida por preferências subjetivas do administrador. (VIANNA, 2009, p.27)

Assim, apenas a discriminação justificável prevista na lei que tende a garantir a eficiência e a qualidade do serviço ou produto adquirido é permitida. Já a discriminação dos licitantes com base em considerações pessoais do servidor público é proibida.

### **C. PRINCÍPIO DA MORALIDADE**

Corrupção, má gestão e falta de planejamento são notícias comuns nos jornais de todo o país, como consequência de falta de ética dos agentes a serviço da Administração Pública. Por isso, o princípio da moralidade vai além do apenas cumprimento da lei, requer responsabilidade e honestidade na execução dos atos. E quando esses atos violam a moralidade administrativa, faz com que a Administração Pública caia em descrédito e inviabiliza todo o procedimento.

### **D. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE**

O art. 5º da Constituição Federal, inciso XXXIII, prevê:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL,1988).

De acordo com esse artigo, a Administração quando solicitada, deve fornecer todas as informações dos seus procedimentos de forma transparente em razão do princípio da publicidade.

Essa transparência refere-se desde os avisos da abertura do processo de compra até o conhecimento do edital e seus anexos, o exame da documentação e das propostas, dos interessados e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres ou decisões com ela relacionadas (MEIRELLES, 2008).

A publicidade na aquisição ou contratação se torna importante na negociação, por que permite competitividade entre os licitantes no momento de ofertar sua proposta. E essa transparência através da publicação faz com que o agente público declare seus atos, motive suas decisões e se responsabilize por elas, em caso de desvio de finalidade ou de ilegalidade (PIMENTEL, 2012).

### **E. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

O Princípio da Eficiência é a prestação de serviços com qualidade, pelo menor custo com a melhor técnica. Esse princípio está contido no art. 39, §7º da Constituição Federal:

Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas decorrentes de cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade (BRASIL, 1988).

A Administração Pública só satisfará a necessidade da população se organizar, adotar estratégias, definir metas e objetivos para consecução de suas obrigações constitucionais, através de uma visão ampla de sua organização tanto interna como externa. A total integração requer que todos os atores deste cenário se envolvam (PIMENTEL, 2012).

### **3.3. Aparato Legal e Normativo das Aquisições na Administração Pública Brasileira**

No artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, para todo o processo de compra, alienação de bens e a contratação de obras e serviços de qualquer natureza no setor público brasileiro são exigidas a realização por intermédio de processo licitatório. A Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, oficializou as modalidades, procedimentos e requisitos legais de compra e venda por meio da licitação para as três esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal.

A lei das licitações foi elaborada e aprovada em contexto histórico peculiar, marcado pela repercussão sobre a opinião pública de denúncias de corrupção no Estado. Esta circunstância, concorreu para o detalhismo de procedimentos e o caráter exaustivo da lei, a qual deixa pouca ou nenhuma margem para a tomada de decisão pelo gestor público, para a adaptação de procedimentos a circunstâncias específicas e para a normatização autônoma, em cada órgão ou entidade (SLTI/MP, 2001; MARE, 1998, p. 51-53).

Com a lei 8.666/93, o processo licitatório foi dividido nas seguintes modalidades:

1. Concorrência: os interessados devem comprovar atender a requisitos de qualificação exigidos em edital; aplica-se a compras em valores acima de R\$ 650 mil ou de R\$ 1,5 milhão, no caso de obras e serviços de engenharia;
2. Tomada de Preços: convoca fornecedores previamente cadastrados, aplicando-se a compras em valores até R\$ 650 mil ou acima de R\$ 150 mil até R\$ 1,5 milhão, no caso de obras e serviços de engenharia;
3. Pregão: aberto aos interessados que atendam aos requisitos de qualificação, aplica-se à aquisição de bens e serviços comuns, de qualquer valor;
4. Convite: prevê a escolha e convite a um mínimo de três fornecedores no ramo pertinente ao objeto, podendo ser adotada para compras em valor até R\$ 80 mil, ou R\$ 150 mil, em se tratando de obras e serviços de engenharia;
5. Concurso: adotado para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante atribuição de prêmio ou remuneração conforme critérios definidos em edital;
6. Leilão: modalidade adotada para venda de bens inservíveis, produtos apreendidos ou penhorados, mediante lances (BRASIL, 1993).

Nas modalidades de Concorrência, Tomada de Preços, Pregão e Convite os critérios para julgamento das propostas podem ser por menor preço, melhor técnica ou a combinação entre técnica e preço (BRASIL, 1993).

Já no caso de dispensa de licitação, cujo valor não pode ultrapassar a R\$ 8 mil para bens e serviços e R\$ 15 mil para obras e serviços de engenharia em circunstâncias de calamidade pública, guerra, emergência devido a desastres ou condições climáticas e quando o processo licitatório for antieconômico. De acordo com o artigo 24 da Lei 8.666/93, atualmente existem 31 outras hipóteses para enquadrar dispensa relativamente a produtos ou serviços com características peculiares. Da mesma forma, o artigo 25 admite inúmeras situações de inexigibilidade de licitação, que se aplicam a produtos ou serviços de natureza singular que

pressupõem “notória especialização”, ou no caso de profissionais artísticos (BRASIL, 1993).

## 5. METODOLOGIA DE PESQUISA

O método utilizado neste estudo é de natureza qualitativa em função da natureza subjetiva e complexa da questão examinada, e também, é considerada uma pesquisa aplicada e de campo devido o processo de realização de compras e suprimento ser estudado a partir da perspectiva dos envolvidos, sem a intenção de generalizar os resultados, mas de aplicá-los (SILVA; MENEZES, 2001).

A pesquisa de campo justifica-se na medida em que os pesquisadores obtiveram as informações necessárias em contato direto com os responsáveis pelo processo em seu local de trabalho, a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Já o caráter aplicado deste estudo revela-se na intenção de propor e implantar melhorias no processo estudado.

Quanto aos fins, trata-se de um estudo tanto descritivo quanto intervencionista. Num primeiro momento, o objetivo é descrever como o processo se desenvolve e desenhar o modelo (*as is*). Num segundo momento, analisar o processo desenhado com o intuito de identificar possibilidades de melhoria. No terceiro e último momento, redesenhar o processo (*to be*) propondo mudanças com a implantação de forma parcelada.

Os meios utilizados para a coleta de dados foram, em primeiro lugar, as fontes bibliográficas, a fim de buscar respaldo teórico para o estudo. Também foram usadas fontes documentais de onde se obtiveram informações como missão, objetivos, dados históricos da instituição em estudo, além da legislação que interferem na execução do processo.

Entretanto, a maior parte dos dados relativos ao processo foi obtida basicamente na observação não-participante dos funcionários nas suas atividades e na vivência profissional do pesquisador no período de março de 2012 a maio de 2014. Foram realizadas anotações e analisadas para a identificação de atividades, pontos críticos e possibilidades de melhorias.

Para a elaboração e análise do modelo adotou-se o método proposto por Oliveira e Almeida Neto (2009) de quatro fases. A primeira é a fase de preparação, incluiu a busca de material bibliográfico e documental, bem como os primeiros contatos com a UFRRJ e seus responsáveis. A segunda é a análise do processo, na qual, foi realizada mediante a observação não-participante e a modelagem do processo. A terceira fase, de identificação das melhorias do processo, foi proposta pelos pesquisadores através da elaboração de um novo modelo de processo. O novo modelo foi apresentado a UFRRJ, juntamente com a proposta de indicadores de desempenho para avaliação, monitoramento e gestão do processo. Já a quarta e última fase será à implantação do processo modificado, realizada à medida que a universidade adotar as mudanças sugeridas.

No mapeamento de processo foi utilizada a metodologia recomendada por Valle e Oliveira *et al.* (2013), o BPM e a notação BPMN (*Business Process Modeling Notation*).

Todas as simbologias e notações para desenho de processos que serão apresentadas no trabalho são baseadas no documento BPMN, versão 1.1 de 2008 elaborado pelo OMG (*Object Management Group*). Com respeito à modelagem de processo, a ferramenta escolhida foi o *software* BIZAGI PROCESS MODELER 2.4.0.4. Essa escolha se baseou na familiaridade que o pesquisador já tem com esse *software*, e por o BIZAGI PROCESS MODELER ser uma das ferramentas adequadas existentes e muito utilizada para a modelagem de processos.

#### **4. A UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**

Com mais de cem anos de existência, a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro vem ajudando a transformar pessoas em verdadeiros cidadãos na construção das suas próprias histórias. As unidades acadêmicas e administrativas que compõem a estrutura organizacional da Universidade Rural são: a Reitoria e os órgãos a ela diretamente ligados, as Pró-Reitorias, os Institutos, além de outros órgãos (Anexo I) (UFRRJ, 2012).

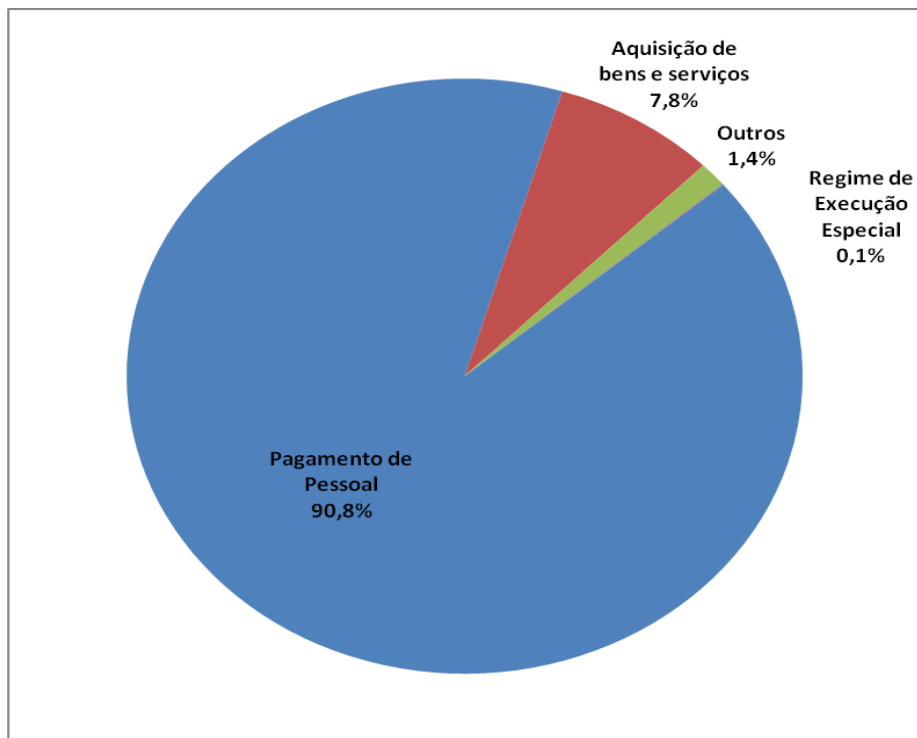
A Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros (PROAF) é o órgão que coordena o orçamento da universidade, assessorando a Reitoria no controle dos gastos e investimentos de toda a Instituição. O Departamento de Materiais e Serviços Auxiliares (DMSA) é um dos departamentos subordinados a PROAF, tendo como atribuição principal a execução das atividades de aquisição, armazenamento e controle de materiais.

A UFRRJ tem mais de 12 mil estudantes, em 57 cursos de graduação (55 presenciais e 2 à distância), 30 de pós-graduação (19 mestrados e 11 doutorados), entre outros. Possui três *campi* acadêmicos em cidades do estado do Rio de Janeiro: em Seropédica, sua sede, em Nova Iguaçu, Três Rios e um *campi* de pesquisa em Campos dos Goytacazes. São cidades com baixo desenvolvimento sócio-econômico, o que exige da UFRRJ políticas voltadas para a captura e manutenção dos seus alunos, sendo a assistência estudantil a principal delas (UFRRJ, 2012).

##### **4.1. PERFIL DAS COMPRAS NA UFRRJ**

O perfil das compras na UFRRJ faz com que a função do comprador seja de significativa grandeza. Entretanto o que chama atenção é a grandeza das despesas, principalmente com pessoal, como se pode ver a seguir. Nos anos de 2011 e 2012, as despesas chegaram aos R\$ 371.703.089,08 e 393.906.246,27 respectivamente, conforme os dados do Relatório de Gestão de 2012 da Instituição.

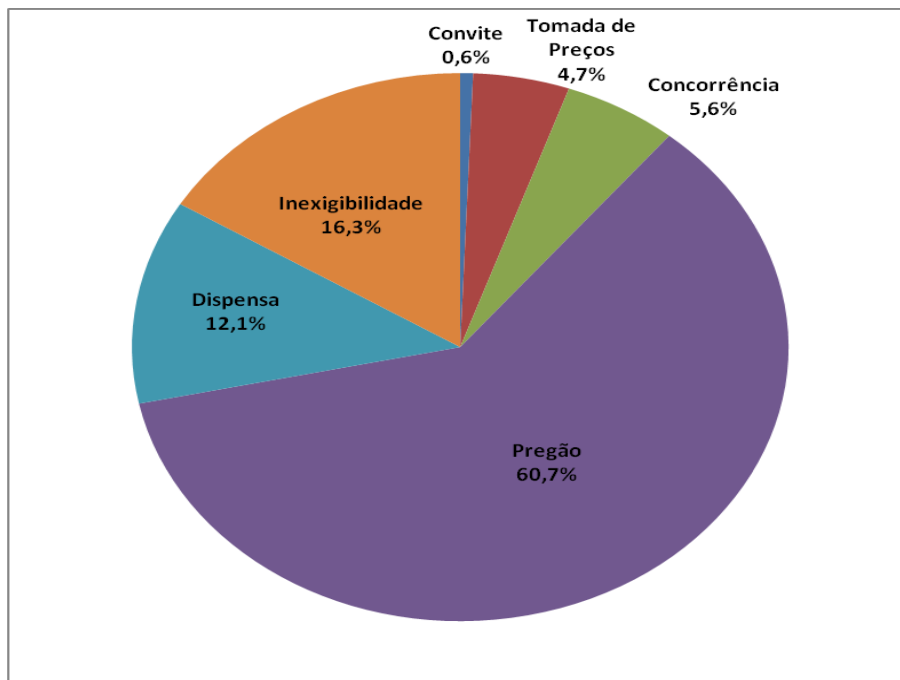
Da despesa total em 2012, R\$ 357,6 milhões (90,8%) foi com Pagamento de Pessoal, R\$ 30,8 milhões (7,8%) com aquisição de bens e serviços (Modalidade de Licitação e Contratações Diretas), R\$ 5,3 milhões (1,4%) com Outros e R\$ 214,4 mil (0,1%) com Regime de Execução Especial (Gráfico 1).



**Gráfico 1 - Perfil das despesas em 2012**

Fonte: O próprio autor a partir dos dados da UFRRJ (2012).

Referente as despesa com aquisição de bens e serviços em 2012, R\$ 192,4 mil (0,6%) foi com Convite, R\$ 1,5 milhão (4,7%) com Tomada de Preço, R\$ 1,7 milhão (5,6%) com Concorrência, R\$ 18,7 milhões (60,7%) com Pregão, R\$ 3,7 milhões (12,1%) com Dispensa e R\$ 5 milhões (16,3%) com Inexigibilidade (Gráfico 2).



**Gráfico 2 - Despesa de aquisição de bens e serviços em 2012**

Fonte: O próprio autor a partir dos dados da UFRRJ (2012).



Do total das despesas com aquisição de bens e serviços, R\$ 8,7 milhões (28,4%) é representada por modalidades não-competitivas de contratação, por meio de inexigibilidade ou dispensa. São compras e contratações realizadas livremente, sem necessidade de observância obrigatória dos procedimentos complexos e demorados de licitação competitiva, valendo-se da previsão de exceções na legislação. Contudo, em muitos casos são despesas realizadas por meio de contratações especiais, dispensadas de licitação porque providos por fornecedores internos da administração federal, a exemplo da prestação de serviços de informática (FERNANDES, 2003).

## **5. RESULTADOS DA PESQUISA**

Partindo do proposto, foi realizado o mapeamento do fluxo atual dos processos de aquisições (*as is*), cujo resultado encontra-se no apêndice A.

Analisando esse fluxo, verificou-se que para o parecer jurídico da Procuradoria Geral da República (PROGER), o processo de aquisição precisa ser encaminhado do setor (Divisão de Material, Pregão Eletrônico, Licitação ou Contrato) para a diretoria do Departamento de Materiais e Serviços Auxiliares (DMSA) tomar ciência e mandar para o PROAF, onde, a pró-reitora de assuntos financeiros, ou na falta da mesma, o pró-reitor adjunto de assuntos financeiros enviará para a Reitoria, cujo chefe de gabinete encaminhará para a PROGER. Após o parecer jurídico, esse processo faz o mesmo caminho de volta.

O mesmo acontece com o processo que requer homologação, precisa ser encaminhado do setor para a diretoria do DMSA tomar ciência e enviar para o PROAF. Devido aos contratemplos (reuniões, viagens, problemas particulares) dos responsáveis por essas atividades, se torna expressivo o aumento do tempo para execução das aquisições na instituição.

### **5.1. Propostas de Melhorias no Processo (*to be*)**

Uma vez que o processo foi mapeado, refletindo a forma de funcionamento vigente, torna-se mais fácil a percepção de problemas e pontos críticos que interferem na eficiência do processo, na geração de valor e no alcance dos objetivos estratégicos. De acordo com Paim *et al.* (2009), é central documentar as melhorias propostas. Uma das formas de documentar essas oportunidades de melhoria é através do modelo *to be*. Por isso, o passo seguinte e lógico é repensar o processo, propondo melhoria e solução, de acordo, com os procedimentos exigidos pelas leis 8.666/93 e 10.520/02 para as compras realizadas em uma instituição federal.

O objetivo central do modelo *to be* foi dividido em duas propostas de melhorias:

- O processo de aquisição que necessite parecer jurídico seja encaminhado direto do setor para a PROGER;
- O processo que requer homologação seja encaminhado do setor para o PROAF. Conforme demonstrado no apêndice B.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizando esse trabalho entende-se a gestão por processo demonstrou-se uma ferramenta essencial para melhoria do processo produtivo. A aplicação inicial da gestão por processo possibilitou uma melhor compreensão do processo proporcionando a identificação de propostas de melhorias no fluxo do processo de compras e suprimentos. Uma aplicação mais ampla da gestão por processo ocorrerá na medida em que a direção implante em todos os processos da universidade.

Como contribuição, espera-se que possam motivar a derivação de estudos posteriores e aprofundamentos teóricos complementares, ao considerar que a análise das aquisições na administração pública, seus impactos na gestão universitária e seus respectivos desdobramentos, se constituam num amplo caminho a ser trilhado e mais bem explorado pela academia.

Da mesma forma, as dificuldades encontradas foram:

- a) A fundamentação teórica, quanto à gestão por processos, administração pública brasileira e o aparato legal e normativo das compras no setor público devido às peculiaridades das IFES brasileiras;
- b) A última dificuldade e a maior delas foram superar a desconfiança por parte dos funcionários (servidores e terceirizados) se essa proposta diminuirá ou aumentará o tempo de execução do trabalho, por causa da escassez de documentos relacionados a gestão por processos na UFRRJ.

Por fim, como sugestões para pesquisa futura, desenvolver novos estudos sobre aquisições de materiais em um número maior de universidades, combinados com a inclusão de novas unidades de análise em seus instrumentos de coleta de dados. Permitindo assim, uma comparação das percepções entre os gestores de outras universidades, contemplando as suas especificidades e as características regionais onde estão contextualizadas.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, M. A. **Descobrendo os processos potenciais de melhoria**. In: OLIVEIRA, Saulo Barbará (Org.). *Análise e Melhoria de Processos de Negócios*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p.21-42.

APQC. American Productivity & Quality Center. *Process Classification Framework*. Version 5.0.3, en-XI, april 2008. Disponível em: <https://www.apqc.org>. Acesso em: 02 jun 2013.

BALDAM, Roquemar. **Gerenciamento de Processos de Negócios**. 2ª edição. São Paulo: Editora Érica, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, 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 dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em 06 de abril de 2011.

DAVENPORT, Thomas H.; SHORT, James E. *The New Industrial Engineering: Information Technology and Business Redesign*, Sloan Management Review, Summer 1990.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Sistemas de Compras Eletrônicas e sua Aplicação à Administração Pública - O Caso do SIASG/Comprasnet.** 2003. 173 f. Dissertação (Mestrado Executivo) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Brasília.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. As Empresas são Grandes Coleções de Processos. Revista de Administração de Empresas, v. 40, n. 1, p. 6-19, jan./mar. 2000a.

HAMMER, Michael e CHAMPY, James. *Reengineering The Corporation*. New York: HarperBusiness, 1994.

HARRINGTON, H. James. **Aperfeiçoando processos empresariais.** São Paulo: Makron Books, 1993.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais.** São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** Atualizada por: Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo.** 34 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

OLIVEIRA, S. B.; ALMEIDA NETO, M. A. Análise e modelagem de processos. In: VALLE, R.; OLIVEIRA, S. B. (Org.) **Análise e modelagem de processos de negócio: foco na notação BPMN - Business Process Modeling Notation.** São Paulo: Atlas, 2009.

PAIM, R.; CARDOSO, V.; CAULLIRAUX, H.; CLEMENTE, R. **Gestão de Processos: Pensar, Agir e Aprender.** Porto Alegre: Bookman, 2009.

PIMENTEL, Fabio Fasano. **Pregão Eletrônico: uma análise a partir da percepção das partes envolvidas no processo de compras.** 2012. 104 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

SCHEER, August-Wilhelm. Agility & Execution Driven by ARIS Business Process Management . In: *Business Process Excellence*, Rio de Janeiro, Anais. Rio de Janeiro: IDS-Scheer. Volume Único. P. 1-28.14 jul. 2006. CD-ROM.

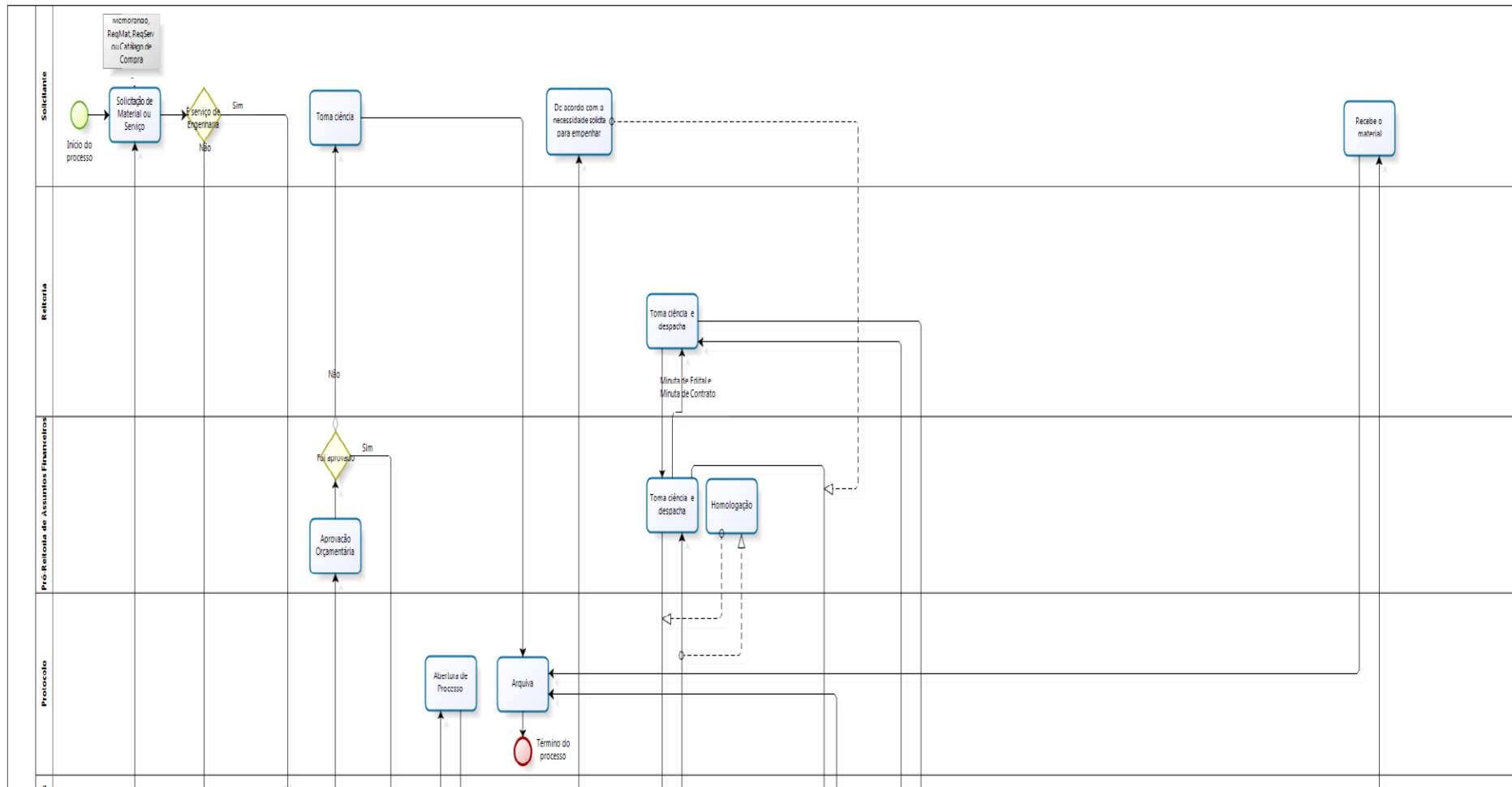
SLOMSKI, V. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

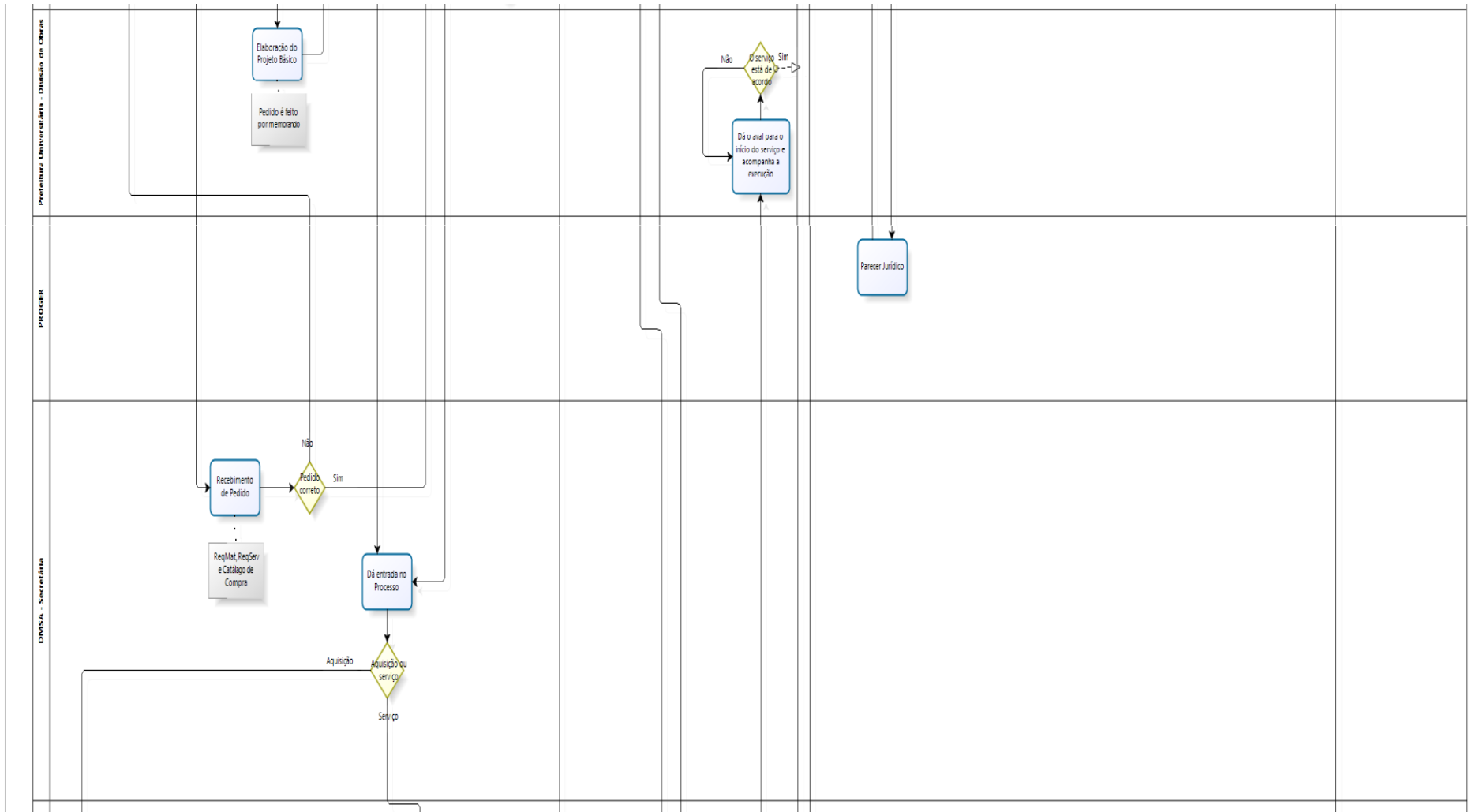
UFRRJ. **Relatório de Gestão – 2012**. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2013. 188p.

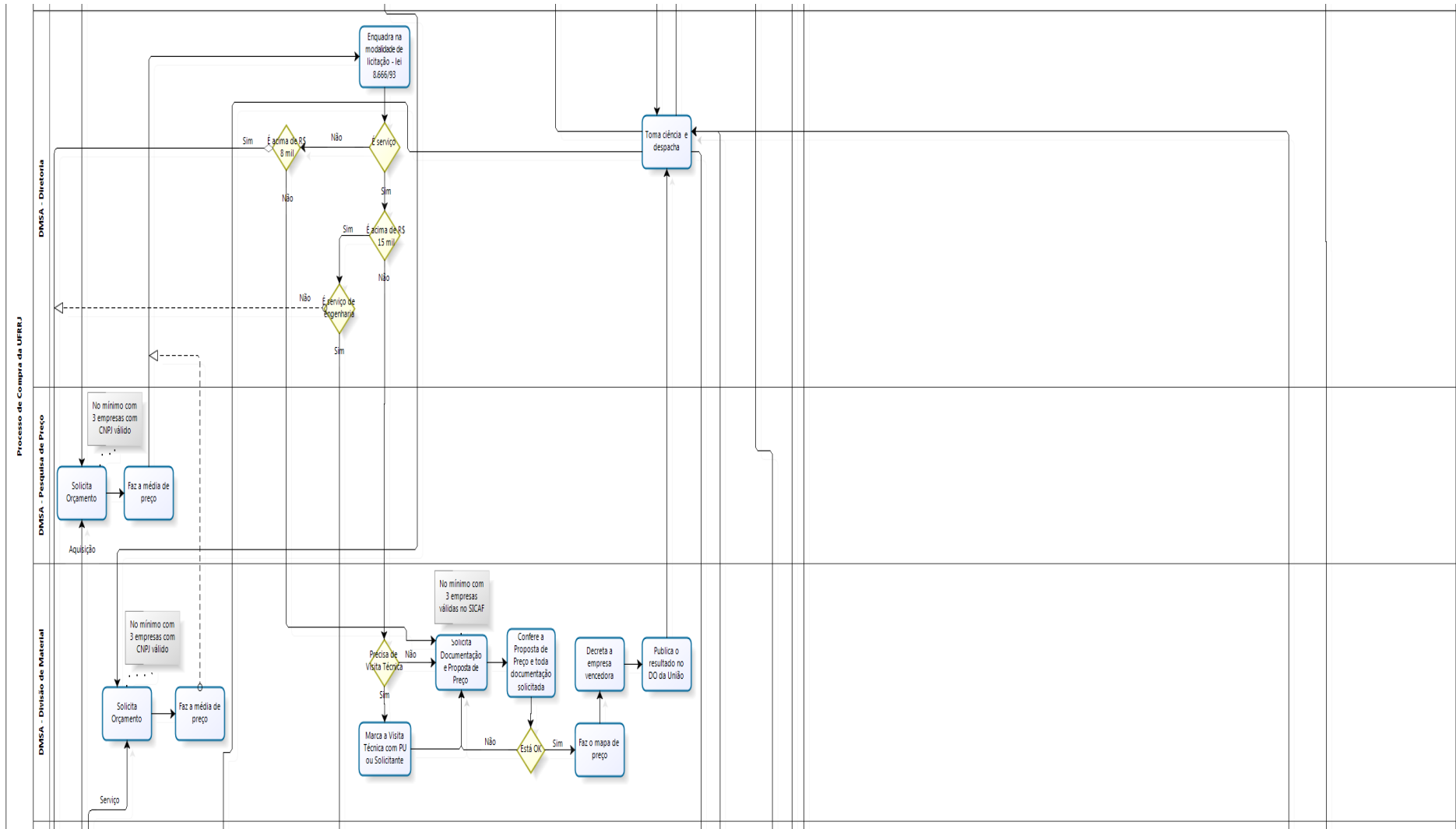
VALLE, Rogerio. **Descrivendo os processos de sua organização**. In: Valle, Rogério (Org.) & OLIVEIRA, Saulo Barbará (Org.). *Análise e Modelagem de Processos de Negócios*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p.28-36.

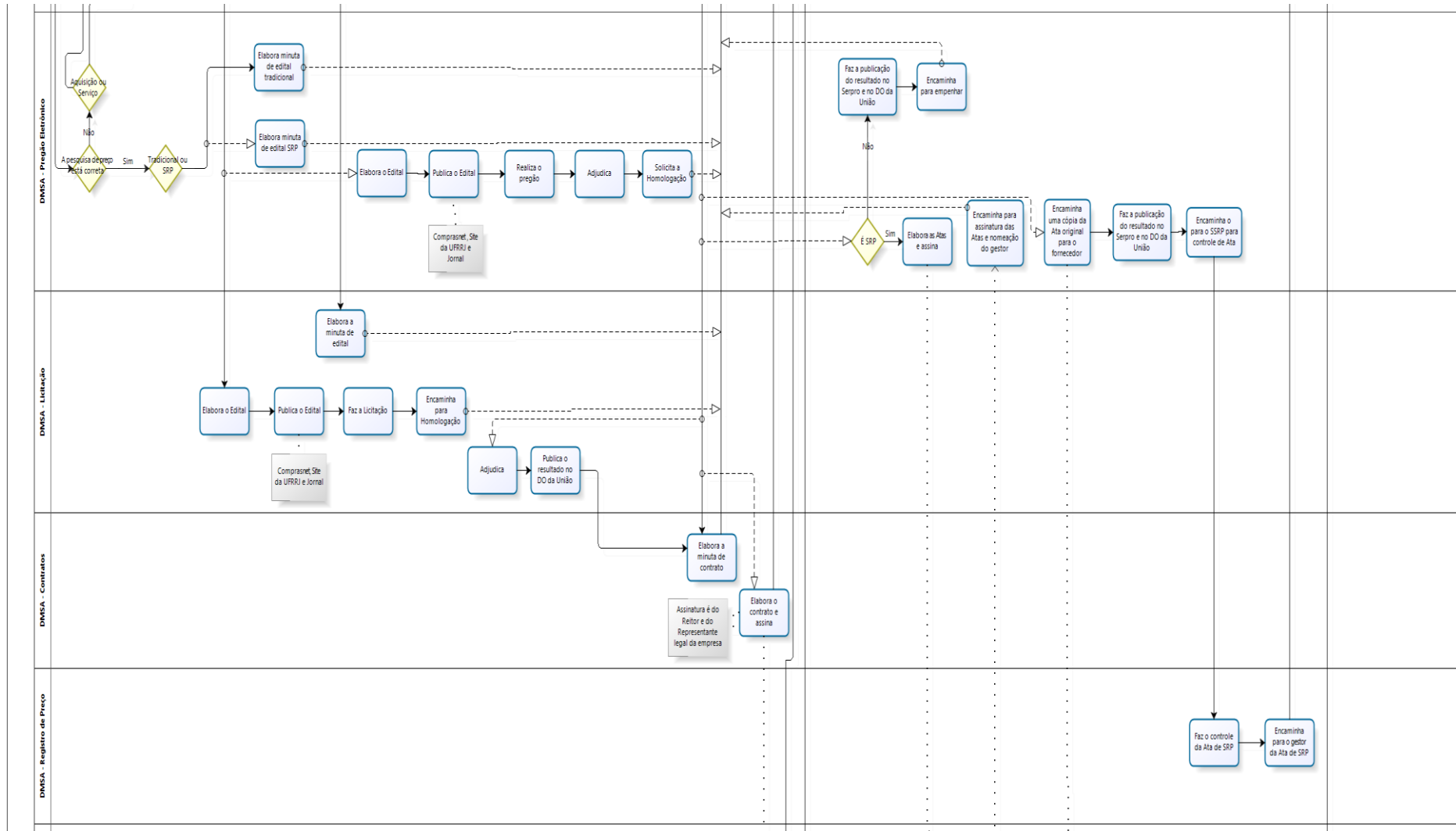
VIANNA, Flávia Daniel. **Ferramenta contra o fracionamento ilegal de despesa: a União do sistema de Registro de Preço (SRP) e a modalidade de Pregão**. São Paulo: Scortecci, 2009.

## APÊNDICE A – MAPEAMENTO DO PROCESSO DE COMPRAS NA UFRRJ (AS IS)

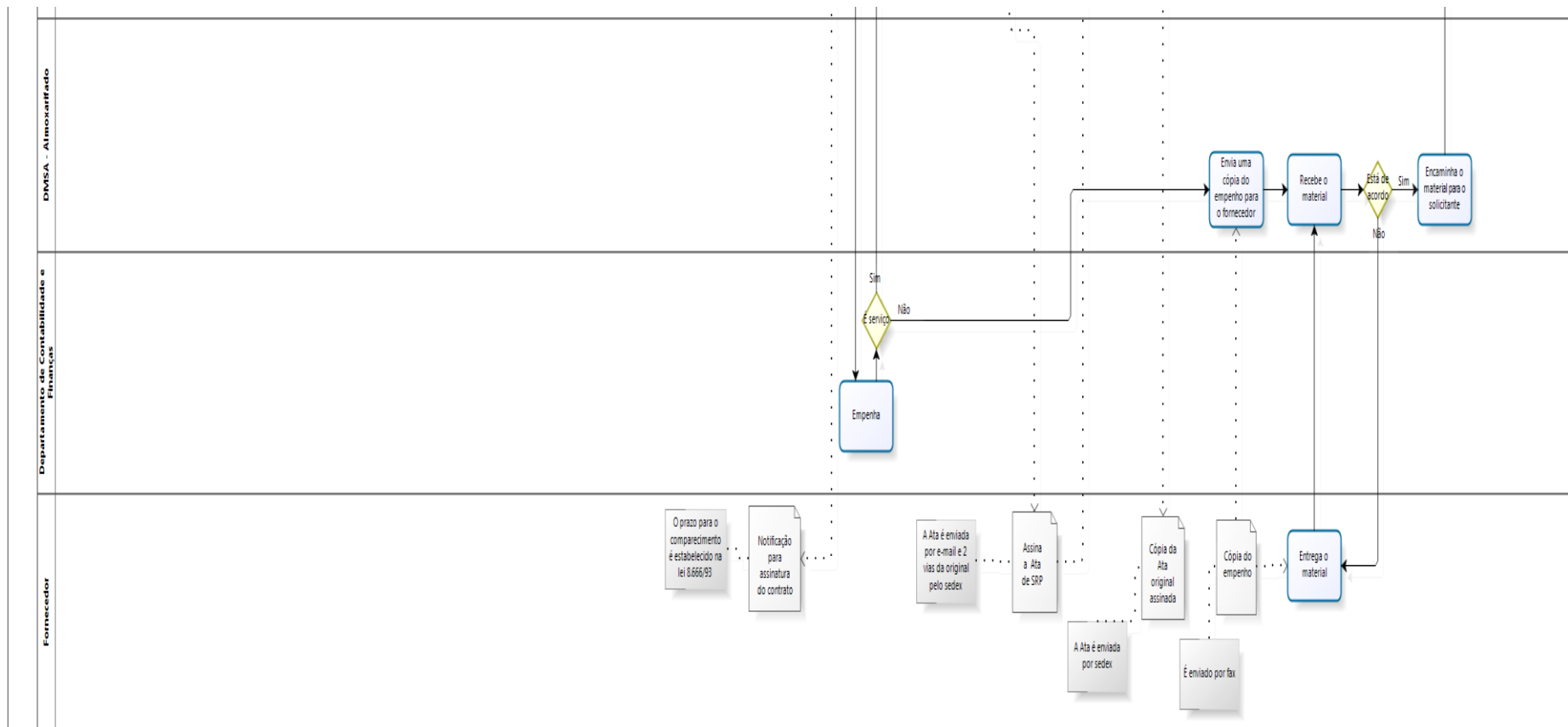






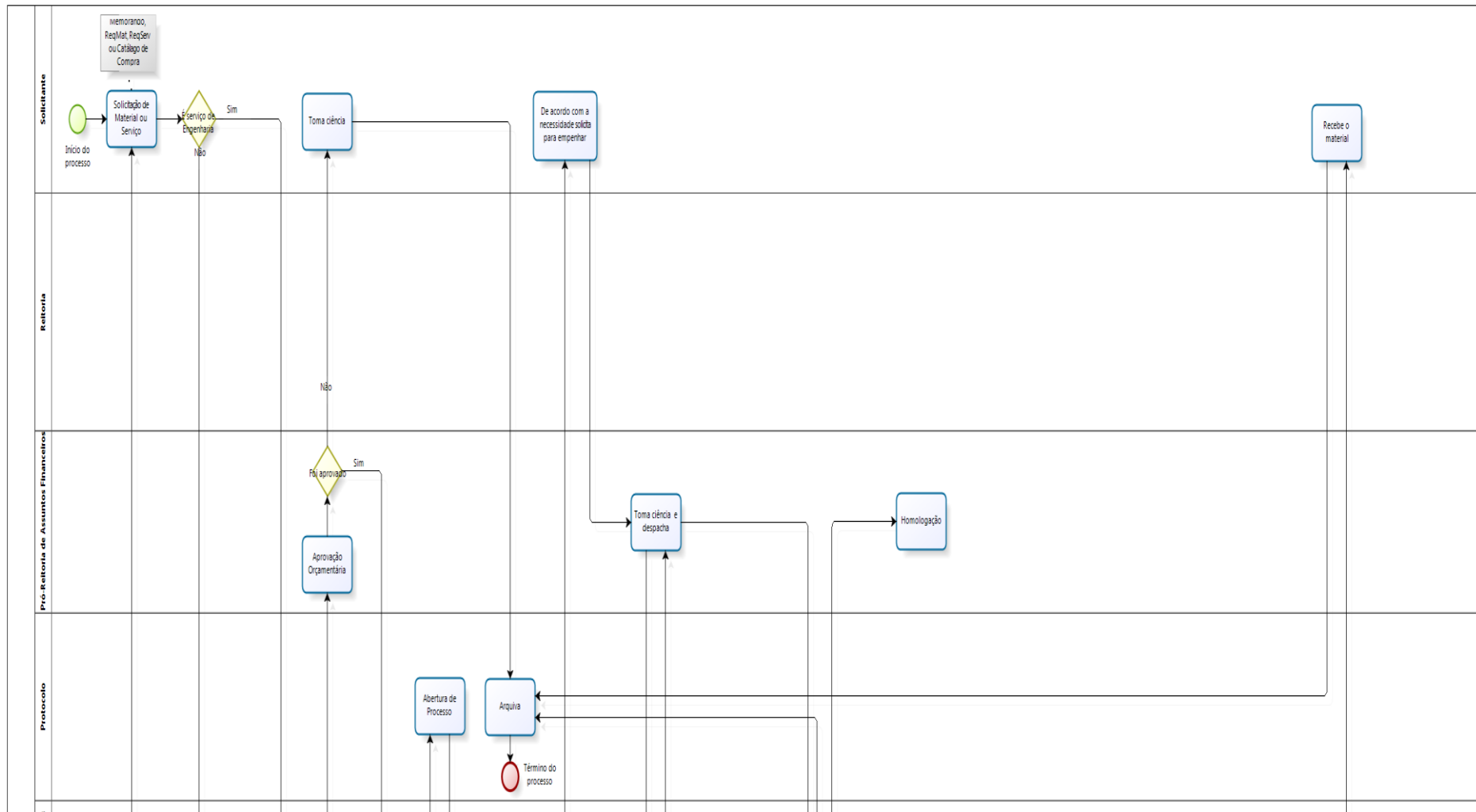


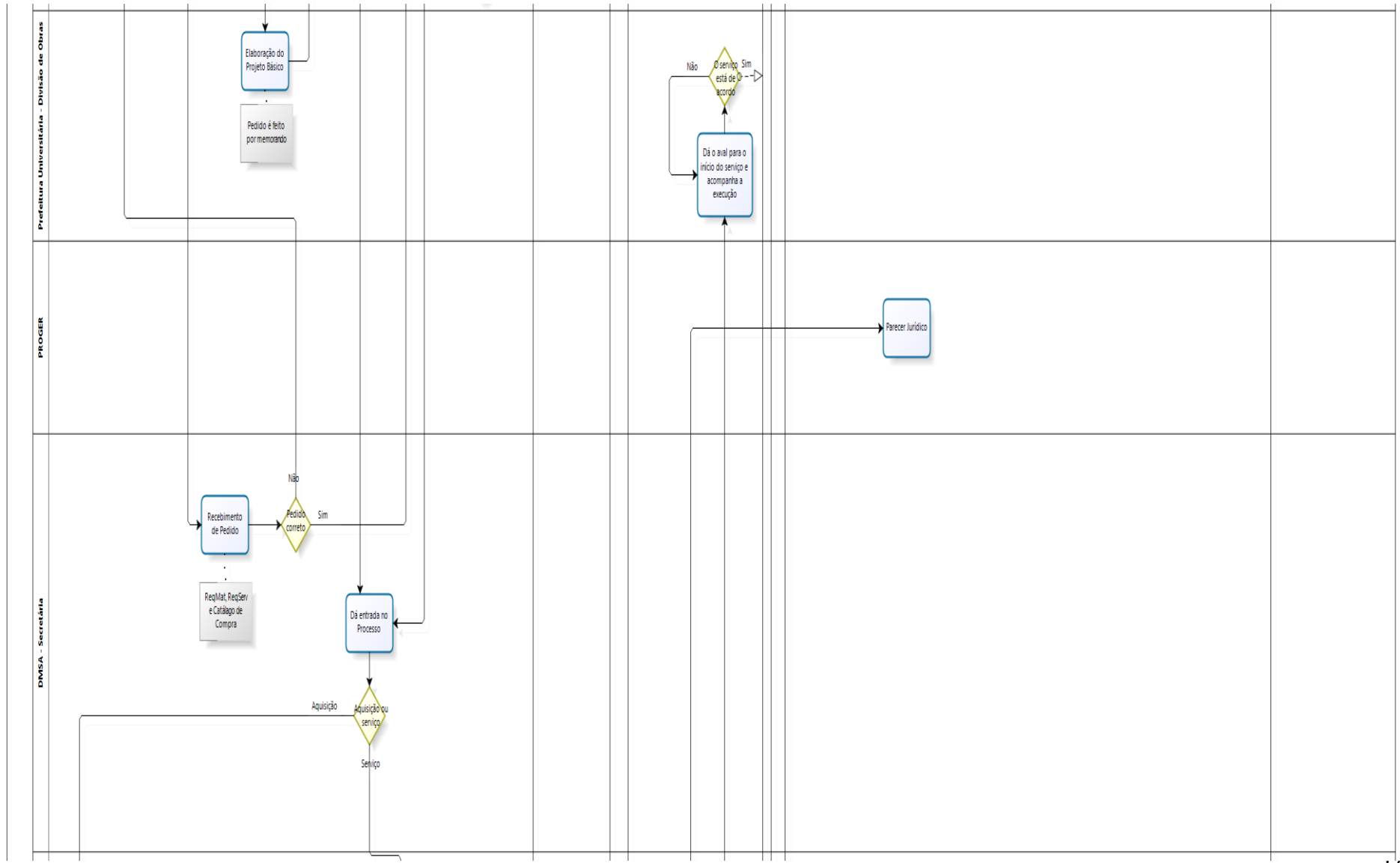




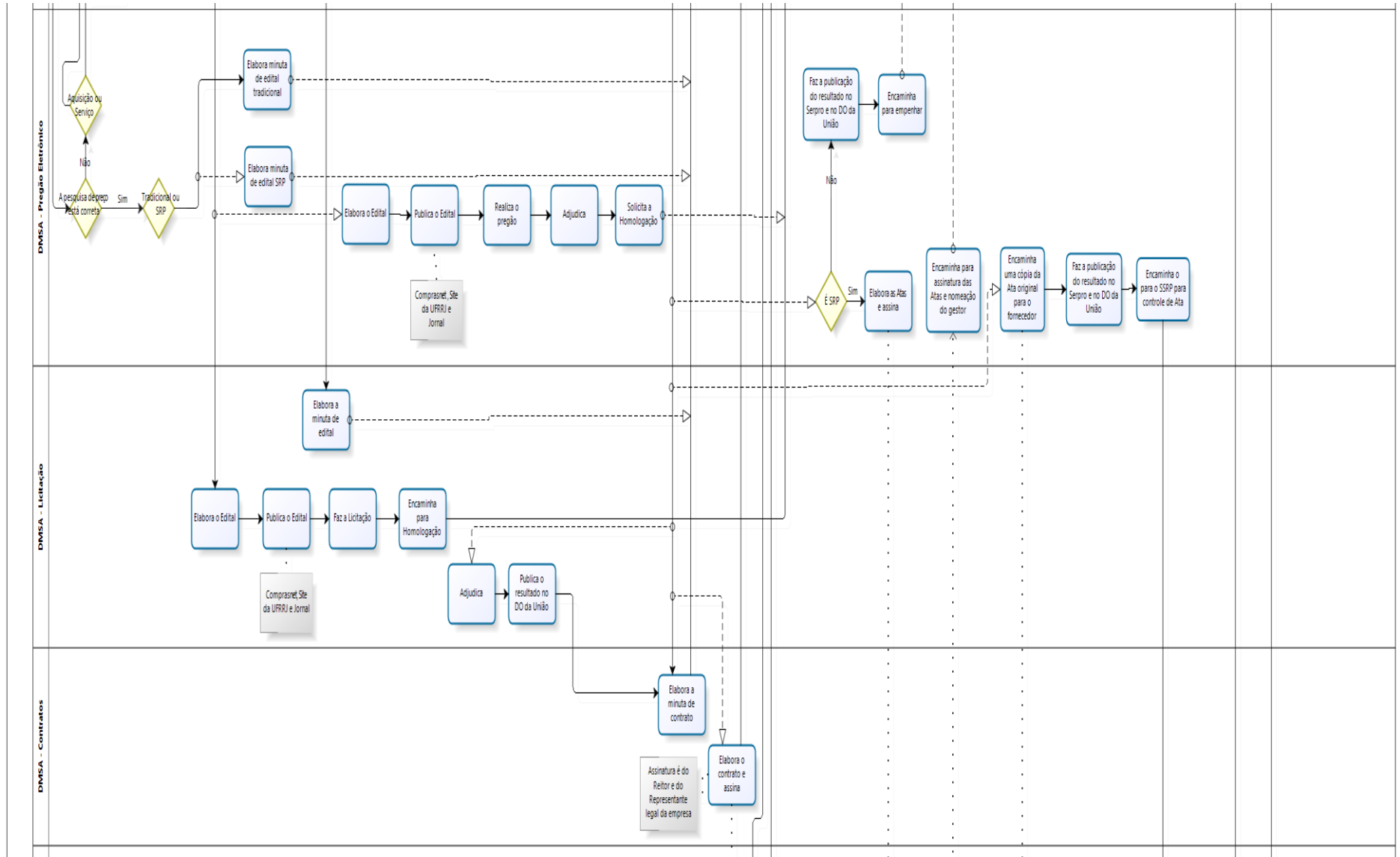
Fonte: O próprio autor.

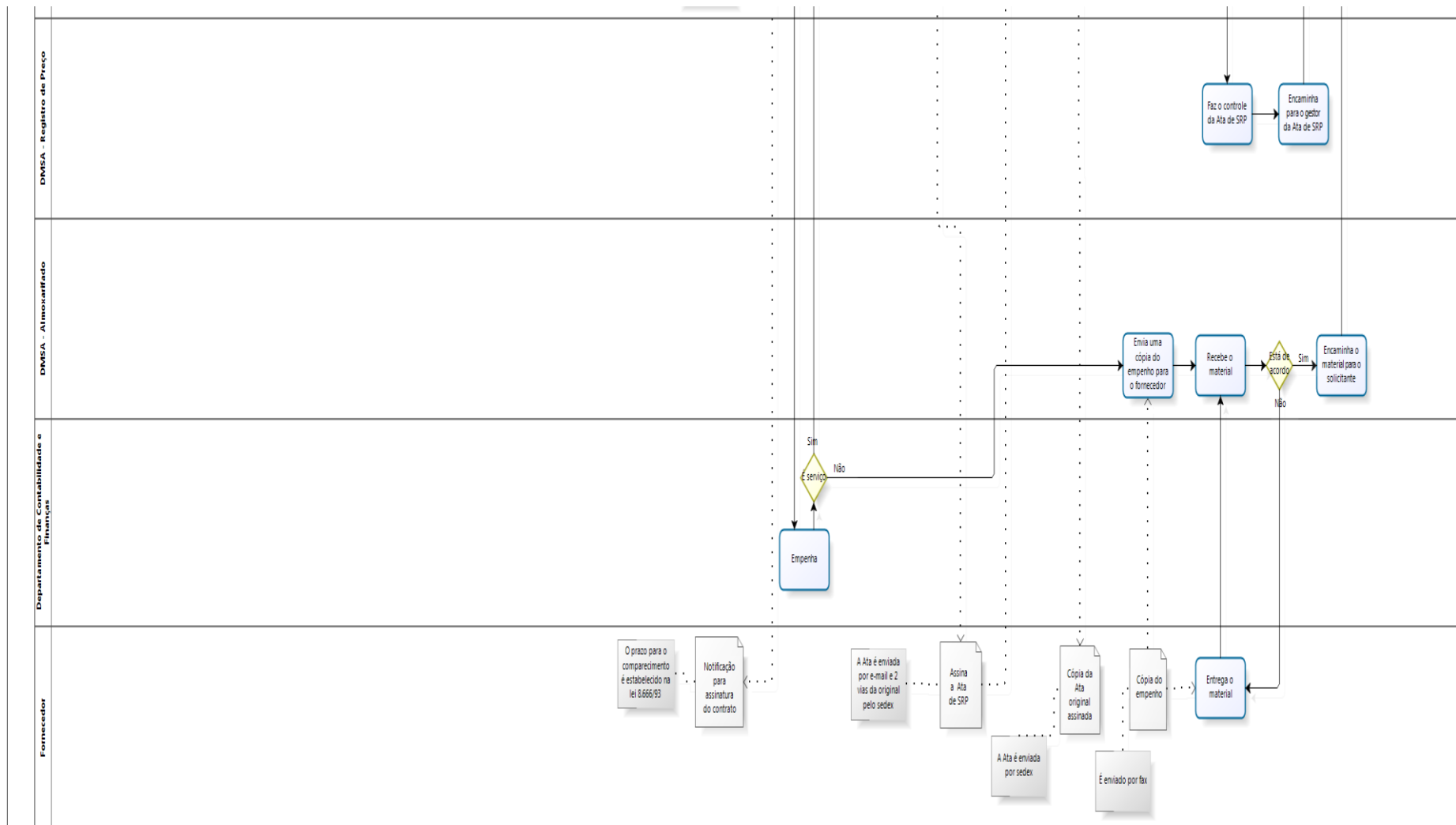
## APÊNDICE B – MAPEAMENTO DO PROCESSO DE COMPRAS NA UFRRJ (TO BE)











Fonte: O próprio autor