

FACULDADE DE EDUCAÇÃO
Gestão das Instituições Federais de Educação Superior

**COMPRAS PÚBLICAS: proposta de readequação do processo de trabalho na
Seção de Compras e Almoxarifado da Escola de Enfermagem da UFMG**

Autora: Janaína Martins dos Reis

Belo Horizonte
2018

JANAÍNA MARTINS DOS REIS

**COMPRAS PÚBLICAS: proposta de readequação do processo de trabalho na
Seção de Compras e Almoxarifado da Escola de Enfermagem da UFMG**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Especialização em Gestão das Instituições Federais de Educação Superior.

Linha de Pesquisa: Gestão e Trabalho

Orientador: Prof. Ricardo Viana Velloso

Belo Horizonte
2018

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título do TCC: COMPRAS PÚBLICAS: proposta de readequação do processo de trabalho na Seção de Compras da Escola de Enfermagem da UFMG

Aluna: Janaína Martins dos Reis

Trabalho de Conclusão de Curso, modalidade especialização, defendido junto ao Programa de Gestão das Instituições Federais de Ensino Superior – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais – aprovado pela banca examinadora, constituída pelos professores:

Belo Horizonte/MG

____ / ____ / ____

Prof. Ricardo Viana Velloso
Orientador

Nome do(a) professor(a) indicado para avaliação

AGRADECIMENTOS

Ao meu esposo, que sempre me incentivou e compreendeu as renúncias pessoais que tive que fazer para poder me dedicar aos estudos.

Ao meu orientador, pelo estímulo e paciência.

Aos meus colegas de trabalho, que de alguma forma contribuíram para o desenvolvimento do presente trabalho, em especial a colega Márcia Marques de Resende Miranda.

RESUMO

Este projeto de intervenção tem por objetivo a elaboração de uma proposta de readequação do processo de trabalho, da Seção de Compras e Almoxarifado, da Escola de Enfermagem da Universidade Federal de Minas Gerais (EEUFMG), visando atender às demandas de modo mais eficiente. Como metodologia científica utilizou-se o estudo de um caso particular, considerado representativo e significativo dentre um conjunto de casos análogos. Como fonte de coleta de dados a pesquisa documental, observações da autora durante a rotina de trabalho. O cronograma de implantação, foi elaborado com prazos esperados a partir de 2018. O orçamento estimado é consideravelmente baixo tendo em vista os benefícios que o presente projeto de intervenção irá proporcionar ao processo de trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG. Espera-se que, este trabalho possa contribuir positivamente para o aperfeiçoamento do processo de trabalho do setor. As ações propostas, são simples, porém, acredita-se, serem de extrema relevância no que se refere à melhoria do atendimento aos setores demandantes, além de garantir maior eficiência para a administração pública, nas compras públicas realizadas.

Palavras Chave: Seção de Compras e Almoxarifado, Planejamento de Compras, Processo de Trabalho.

QUADROS

Quadro 1 – Mapa mental das principais causas geradoras de ineficiência no processo de trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG.....	27
Quadro 2 – Cronograma.....	30
Quadro 3 – Orçamento Estimado.....	30

FIGURAS

Figura 1 – Organograma da Escola de Enfermagem da UFMG.....	14
Figura 2 – Fluxograma Processo de Trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG.....	21

SIGLAS

ARP – Ata de Registro de Preços

DLO – Departamento de Logística e Obras

EEUFMG – Escola de Enfermagem da Universidade Federal de Minas Gerais

EPP – Empresa de Pequeno Porte

GIFES – Gestão das Instituições Federais de Educação Superior

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

ME – Micro Empresa

PIB – Produto Interno Bruto

REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SRP – Sistema de Registro de Preços

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1 APRESENTAÇÃO	10
1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO	11
1.3 PROBLEMA	11
1.4 JUSTIFICATIVA.....	12
1.5 OBJETIVOS.....	12
1.5.1 Objetivo geral	13
1.5.2 Objetivos específicos	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 DA ESCOLA DE ENFERMAGEM.....	13
2.2 DA SEÇÃO DE COMPRAS E ALMOXARIFADO.....	15
2.3 DAS COMPRAS PÚBLICAS	15
2.4 DO PROCESSO DE TRABALHO DA SEÇÃO DE COMPRAS DA EEUFMG..	18
3. METODOLOGIA OU ESTRATÉGIAS DE AÇÃO	22
4. PRINCIPAIS CAUSAS GERADORAS DE INEFICIÊNCIA IDENTIFICADAS NO PROCESSO DE TRABALHO DA SEÇÃO DE COMPRAS E ALMOXARIFADO DA EEUFMG	22
4.1 FALHA NO PLANEJAMENTO ANUAL DE COMPRAS	23
4.2 FALHA NA PREVISÃO DO QUANTITATIVO DO MATERIAL A SER ADQUIRIDO	24
4.3 FALHA NA ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS A SEREM ADQUIRIDOS	24
4.4 DESATUALIZAÇÃO DOS SERVIDORES EM RELAÇÃO A LEGISLAÇÃO SOBRE COMPRAS PÚBLICAS	25
4.5 MAPA MENTAL DAS PRINCIPAIS CAUSAS GERADORAS DE INEFICIÊNCIA NO PROCESSO DE TRABALHO DA SEÇÃO DE COMPRAS E ALMOXARIFADO DA EEUFMG	26
5. PROPOSTA DE READEQUAÇÃO DO PROCESSO DE TRABALHO NA SEÇÃO DE COMPRAS	27
5.1 APERFEIÇOAMENTO NO PLANEJAMENTO ANUAL DE COMPRAS.....	27
5.2 PREVISÃO DOS QUANTITATIVOS.....	28
5.3 APERFEIÇOAMENTO DA ETAPA DE ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS.....	29
5.4 CRIAÇÃO DE CRONOGRAMA DE ATUALIZAÇÃO EM COMPRAS PÚBLICAS PARA OS SERVIDORES DA SEÇÃO DE COMPRAS E ALMOXARIFADO DA EEUFMG.	29
6. CRONOGRAMA	30
7. ORÇAMENTO ESTIMADO	30
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	311
REFERÊNCIAS	322

1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

A Escola de Enfermagem é uma Unidade Acadêmica, pertencente à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), responsável por oferecer cursos destinados à formação de profissionais para a área da saúde, quais sejam: Enfermagem, Gestão de Serviços de Saúde e Nutrição. Os cursos são oferecidos nas modalidades da Graduação e Pós-Graduação presenciais. A Escola de Enfermagem da Universidade Federal de Minas Gerais (EEUFMG) é reconhecida em todo país pela sua excelência em ensino, pesquisa e extensão na área da saúde.

Nos últimos anos, a Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, através do projeto de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, ampliou o número de vagas nos cursos de educação superior, promovendo uma expansão física, acadêmica e pedagógica na instituição. Convém destacar que o crescimento organizacional afetou consideravelmente as atividades de todos os setores administrativos e acadêmicos. A Seção de Compras e Almojarifado da EEUFMG sofreu impactos significativos em sua rotina de trabalho, devido ao aumento considerável de pedidos de compras, com especificidades cada vez mais complexas.

Assim, optou-se por realizar uma revisão do processo de trabalho adotado pelo setor, para identificar possíveis falhas e corrigi-las tornando as compras mais eficientes. O presente trabalho está dividido em oito capítulos. O primeiro, diz respeito à introdução, aqui detalhada, onde estão apresentados o contexto, a pergunta norteadora, os objetivos e a justificativa do projeto de intervenção. O referencial teórico será abordado no segundo capítulo, com enfoque na caracterização da EEUFMG, da Seção de Compras e Almojarifado da EEUFMG, das Compras Públicas e do processo de trabalho da Seção de Compras e Almojarifado. Em seguida, no terceiro capítulo, será detalhada a metodologia utilizada na construção do presente projeto de intervenção. No quarto capítulo são identificadas as principais causas geradoras de ineficiência em compras. Já no quinto capítulo são apresentadas propostas de readequação do processo de trabalho do setor. O sexto e sétimo capítulo apresenta respectivamente o cronograma de implantação das proposta de readequação do setor

e orçamento necessário a sua implantação. Por fim, no oitavo capítulo, serão descritas as considerações finais com destaque para as conclusões e recomendações para futuros trabalhos.

1.2 Contextualização

Nos últimos anos, vários instrumentos de comunicação como internet, rádio e televisão, noticiaram a respeito da crise econômica, que se instaurou em nosso país, devido às falhas de governança e corrupção. Em decorrência da crise, a área da Educação sofreu severas restrições orçamentárias. E na contramão dos cortes orçamentários, foram instituídos programas de governo, para ampliar o acesso da sociedade à educação superior, através da criação de novas vagas nos cursos de educação superior, das Universidades Federais.

Um dos programas criados pelo governo foi o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Com o REUNI, a EEUFMG passou a ofertar um número maior de vagas nos cursos de ensino superior o que exigiu uma expansão física, acadêmica e pedagógica na instituição.

Como consequência dessa expansão, a EEUFMG passou a demandar um número maior de compras de bens e serviços, para manutenção e ampliação de suas atividades.

1.3 Problema

Diante do cenário atual de expansão do ensino superior nas Universidades Federais e de severas restrições orçamentárias para a área da educação, acredita-se que o processo de trabalho de compras, precisa ser repensado e readequado à nova realidade. Nesse contexto, apresenta-se a seguinte pergunta norteadora deste projeto: Quais são as medidas necessárias à readequação do processo de trabalho

da Seção de Compras e Almoxarifado da Escola de Enfermagem da UFMG, para atender às novas demandas, de forma mais eficiente?

1.4 Justificativa

Para a EEUFMG, a presente pesquisa se faz necessária, tendo em vista que após uma análise dos processos de compras executados nos últimos anos, constatou-se que as compras não foram realizadas de modo eficiente como se esperava. Os pregões realizados apresentaram vários itens desertos e alguns materiais adquiridos não correspondiam ao solicitado pelo setor demandante.

Do ponto de vista econômico, todas as pesquisas que tratem do aperfeiçoamento das compras públicas, com propósito de gerar a economicidade para a administração pública, são relevantes. A importância das compras públicas se torna ainda mais evidente, quando observado o percentual do comprometimento do Produto Interno Bruto (PIB) com estes gastos.

A presente pesquisa também se justifica pela cobrança social por maior eficiência e transparência na utilização dos recursos públicos, uma vez que está comprovada a relação direta entre a ingerência das compras públicas e os prejuízos causados à população e ao governo.

Por não se ter notícia de estudos desta natureza na EEUFMG acredita-se que o presente projeto de intervenção possa contribuir para readequação do processo de trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG, bem como de outros setores de compras, de outras unidades acadêmicas, no âmbito da UFMG, ou até mesmo de outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

1.5 Objetivos

Para responder à questão principal deste trabalho, os objetivos foram divididos em objetivo geral e específicos.

1.5.1 Objetivo geral

O objetivo geral do projeto de intervenção consiste em propor uma readequação do processo de trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG visando atender às demandas de forma mais eficiente.

1.5.2 Objetivos específicos

Para o desenvolvimento do objetivo geral, necessita-se:

- a) Conhecer a estrutura atual da Seção de Compras e Almoxarifado da Escola de Enfermagem, suas características e demandas;
- b) Pesquisar a bibliografia e a legislação vigente pertinente ao assunto;
- c) Mapear o processo de trabalho do setor, identificando causas geradoras de ineficiência nas compras;
- d) Propor mecanismos para a readequação do processo de trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico do presente projeto de intervenção está estruturado em três tópicos, assim descritos: caracterização da Escola de Enfermagem da UFMG; caracterização da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG e a descrição do processo de trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG, os quais serão examinados em diálogo com considerações teóricas de autores de referência da área temática.

2.1 Da Escola de Enfermagem

Em 1933, foi criada a Escola de Enfermagem, sob a denominação Escola de Enfermagem Carlos Chagas, através do Decreto Estadual nº 10.952. Até o ano de 1948 subordinou-se administrativa e financeiramente à Secretaria de Educação e Saúde de Estado de Minas. De 1948 a 1950, esteve vinculada à Escola de Saúde do Estado de Minas Gerais. Já em 1950, foi federalizada e anexada à Faculdade de

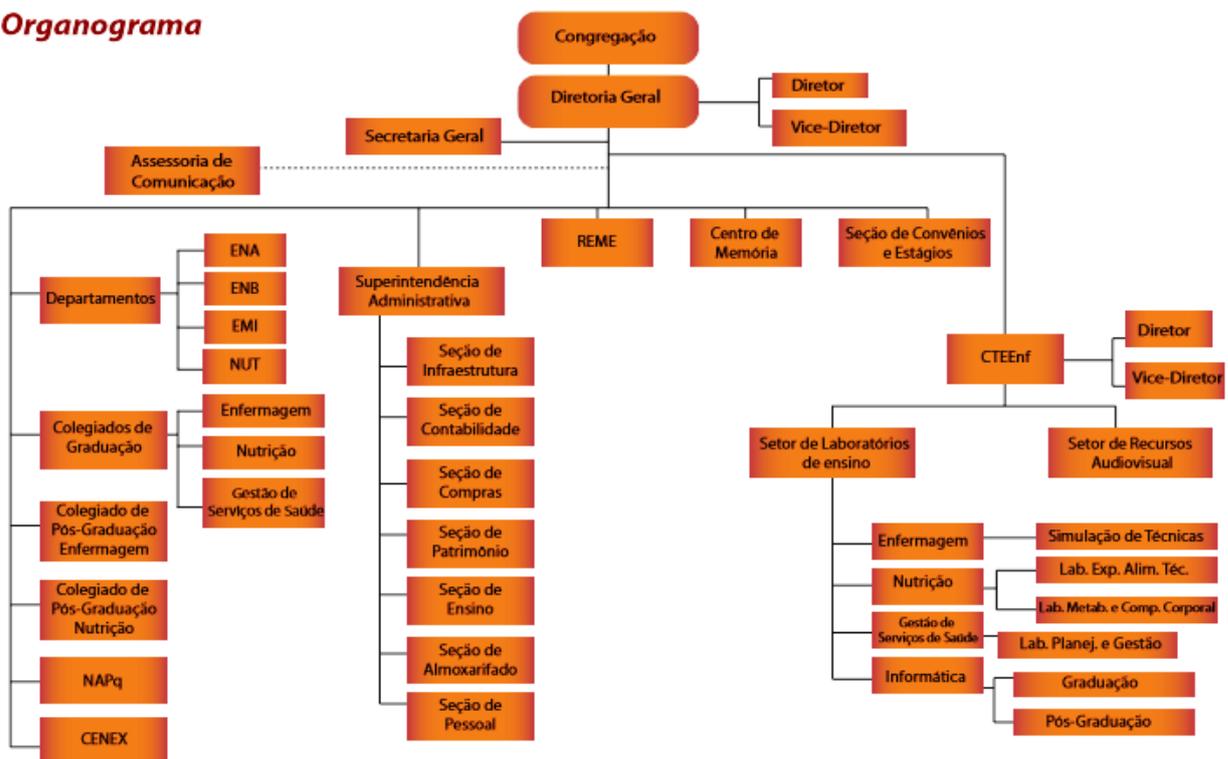
Medicina, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). No ano de 1968, tornou-se uma unidade acadêmica autônoma da UFMG (Decreto Nº 62.317/ 68), com estrutura administrativa própria, passando a ser denominada apenas Escola de Enfermagem (UFMG, 2015).

Ao completar 50 anos de existência, a EEUFMG instituiu o programa pós-graduação através da especialização em Saúde Pública e Enfermagem Médico-Cirúrgica. No ano de 1994, foi criado o Curso de Mestrado em Enfermagem. Em 2004, EEUFMG expandiu consideravelmente, devido à criação do curso de graduação em Nutrição, fato que exigiu ampliação do espaço físico e a consequente criação do prédio sul. Em 2004, foi criado o Curso de Doutorado em Enfermagem. Em 2009, houve nova expansão, através da criação do Curso de graduação de Gestão em Serviços de Saúde. Em 2014, surgiu o Curso de Mestrado em Nutrição. Em 2017, surgiu o Mestrado em Gestão de Serviços de Saúde (UFMG, 2015).

A EEUFMG é administrada pela Congregação e Diretoria e se organiza em estrutura departamental, conforme organograma apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Organograma da Escola de Enfermagem da UFMG

Organograma



Fonte: UFMG (2014c, p. 95)

2.2 Da Seção de Compras e Almoxarifado

Considerando os registros constantes em UFMG (2015), as normas e procedimentos internos da EEUFMG e as observações da autora, permitiu-se concluir que na estrutura hierárquica administrativa, a Seção de Compras e Almoxarifado da Escola de Enfermagem da UFMG está subordinada à Diretoria e Superintendência Administrativa da Escola e relaciona-se funcionalmente com todos os setores desta. A Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG está localizada no andar térreo próxima a Seção de Contabilidade.

A partir dos depoimentos dos funcionários mais antigos, pode-se aferir que a Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG funcionou, por um certo tempo, em conjunto com os setores de contabilidade, almoxarife e patrimônio compartilhando a mesma sala.

Há 20 anos, ocorreu a divisão do Setor em duas Seções distintas: a Seção e Contabilidade e Patrimônio e, a Seção de Compras e Almoxarifado com a consequente adequação de espaço físico.

Atualmente a Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG possui em seu quadro três servidores. Somente dois servidores atuam efetivamente como compradores.

2.3 Das Compras Públicas

Para atingir o interesse público, muitas vezes a administração pública precisa recorrer ao setor privado, para adquirir bens e serviços necessários às suas atividades. O setor de compras é responsável por essas aquisições, na quantidade e qualidade esperada, no momento oportuno e pelo melhor preço. Para Pozo (2010), “a área de compras não é um fim em si própria, mas uma atividade de apoio fundamental ao processo produtivo, suprindo-o com todas as necessidades de materiais” (POZO, 2010, p. 136).

A administração pública é regida em todas as suas atividades pelo princípio da Legalidade, previsto no artigo 37, inciso I, da Constituição Federal de 1988, que

estabelece que toda a sua atuação está prevista em lei. Assim, com as compras públicas não poderia ser diferente. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, prevê procedimento licitatório próprio, para as contratações da administração pública (BRASIL, 1998).

Para Carvalho Filho (2015), a licitação é um procedimento administrativo prévio às contratações com a administração pública, realizado em uma série de atos concatenados e legalmente distribuídos, resultando na celebração de um contrato.

Di Pietro (2014) conceitua a licitação como:

(...) procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato (DI PIETRO, 2014, p. 373).

Segundo Di Pietro (2014), são obrigados a licitar: as entidades integrantes da administração pública direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Município.

As compras na esfera pública diferem muito da esfera privada. Existem inúmeras leis e princípios de observância obrigatória, regendo todo o procedimento. Dentre os principais instrumentos normativos, destacam-se a Lei nº 8.666/93, responsável por estabelecer normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, a Lei nº 10.520/2002, que instituiu uma nova modalidade de licitação, para aquisição de bens e serviços comuns, denominada Pregão e o Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços.

As compras públicas não servem apenas de instrumento para garantir interesses imediatos da administração pública, servem também de instrumento para garantir interesses mediatos, relacionados ao desenvolvimento do setor privado. De acordo com Justen Filho (2012), o desenvolvimento nacional sustentável tem por fim “determinar que a contratação pública fosse concebida como um instrumento

interventivo estatal para produzir resultados mais amplos do que o simples provisionamento de bens e serviços necessários à satisfação dos entes estatais” (JUSTEN FILHO, 2012 p.62-63).

Nesse sentido, a título de exemplo, para fomentar o setor privado responsável pelo fornecimento de materiais para área da saúde, foi instituído o Decreto 7.767/2012 que prevê uma margem de preferência em licitações realizadas no âmbito federal, para aquisição de produtos médicos manufaturados nacionais, que atendam as regras do Processo Produtivo Básico (BRASIL, 2012).

Vale ressaltar também, que nos últimos anos, vários instrumentos de comunicação como internet, rádio e televisão, noticiaram a respeito da crise econômica, que se instaurou em nosso país, devido às falhas de governança e corrupção, devido à falha de governança e escândalos de corrupção, ocasionando severos cortes orçamentários para áreas importantes como a Educação e a Saúde. Algumas Universidades Federais tiveram suas atividades comprometidas por falta de recursos públicos.

Em tempos de restrições orçamentárias é preciso aprender a fazer muito, dispondo de poucos recursos. Segundo Neumann (2013) “Ser eficiente é fazer as coisas certo, isto é, com menor quantidade de recursos possíveis. Uma tarefa é eficiente quando minimiza a utilização de recursos ou quando produz um melhor desempenho usando os mesmos recursos”. As compras precisam ser vantajosas para a administração pública (NEUMANN, 2013, p. 118).

Para a administração pública, a eficiência ganhou notoriedade e status de princípio, após a Emenda Constitucional nº 19/98. Carvalho Filho (2015) conceitua o princípio da eficiência como a ação de produzir bem, com qualidade e com menos gastos. A administração pública é eficiente quando realiza suas atividades com presteza e, acima de tudo, com bom desempenho funcional.

É dever da administração pública executar os processos de compras com eficiência, ou seja, priorizando a qualidade dos bens e serviços a serem adquiridos, bem como, garantindo a economicidade aos cofres públicos.

Para garantir a qualidade das aquisições, a etapa de especificação dos itens merece atenção especial. A EEUFMG é responsável por oferecer cursos destinados à formação de profissionais para a área da saúde. Portanto, grande parte das demandas de compras é para aquisição de bens e serviços para área da saúde.

As compras de bens e serviços para área da saúde apresentam certas peculiaridades. As especificações dos materiais são muito complexas e muitas vezes fogem aos conhecimentos do comprador.

Ao especificar determinado material, deve-se evitar o direcionamento a marcas, de modo a preservar a isonomia e a competitividade entre os fornecedores. Machline (2007) propõe a criação de um canal de comunicação entre o setor de compras e a área demandante, no suporte às especificações de materiais e negociações com os fornecedores. Barbosa (2016) recomenda a alocação de profissionais especializados para auxiliar na descrição técnica dos itens a serem adquiridos.

Para garantir a economicidade nas compras públicas, deve-se priorizar a economia em escala. Um planejamento de compras bem elaborado, permite que as aquisições de bens e serviços sejam executadas de forma mais eficiente.

2.4 Do Processo de Trabalho da Seção de Compras da EEUFMG

De acordo com Chiavenato (2004) processo pode ser definido como os meios pelos quais é possível alcançar resultados (fins). Processo é considerado qualquer atividade que utiliza recursos para transformar insumos em produtos.

Para Paludo (2012), um processo compreende uma série de atividades sequenciais e inter-relacionadas. Todo processo é passível de falhas, mas sempre haverá oportunidades de melhoria.

Portanto, para atender às novas demandas decorrentes do cenário atual e atingir a eficiência nas compras públicas, o gestor de compras da EEUFMG precisa rever todo

o processo de trabalho, identificar possíveis causas geradoras de ineficiência em alguma etapa e buscar soluções gerenciais necessárias ao seu aperfeiçoamento.

Para Chiavenato (2004) um processo administrativo é composto pelas seguintes funções administrativas: Planejamento, Organização, Direção e Controle.

O planejamento representa a primeira função administrativa e consiste em estabelecer os objetivos, planos ou estratégias para alcançá-los. De acordo com Chiavenato (2004) trata-se de etapa permanente e contínua com vistas a racionalizar a tomada de decisão. Na Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG, o planejamento de compras consiste em identificar todas as demandas por bens/serviços a serem adquiridas no ano vigente, organizá-las em ordem de prioridades e definir a modalidade das aquisições de acordo com a Leis nº 8.666/93 e 10.520/2002.

Segundo Chiavenato (2004) a função administrativa de Organização consiste em estruturar os recursos disponíveis, designar pessoas para sua execução e coordenar os esforços visando atingir os objetivos determinados no planejamento. A Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG se organiza distribuindo os processos de compras entre os servidores lotados no setor e utilizando dos recursos de Tecnologia da Informação disponíveis para executá-los. Dentre tais recursos, podemos destacar como mais utilizados: o Sistema de Compras e Licitações, de uso interno da UFMG e o Portal de Compras Públicas do Governo Federal.

A Direção é uma função administrativa fundamental em um processo, uma vez que envolve ações de orientação, comunicação e hierarquia. No processo de compras da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG, a direção é exercida durante todo o processo. A Diretora da EEUFMG, também exerce o encargo de Ordenadora de Despesa da Unidade, por isso, o processo de compras depende de sua autorização para início da execução, bem como para homologação dos atos realizados.

O controle pode ser exercido através de uma norma, um critério ou um padrão. Segundo Chiavenato (2004) o controle é utilizado para determinar se a atividade controlada está ou não alcançando os resultados esperados. No processo de trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG, o controle pode ser representado

pelo arcabouço legal que rege as compras públicas, bem como no princípio da eficiência e publicidade dos atos administrativos.

Como o processo administrativo não é apenas uma sequência fixa de atos, nem algo estático, faz-se necessária uma revisão constante, a fim de adequá-lo sempre ao contexto atual.

Uma importante ferramenta para rever um determinado processo é o mapeamento. Segundo DE MELO (2008, p. 27), o mapeamento consiste em ferramenta de melhoria, que se baseia em conceitos e técnicas capazes de documentar todos os elementos que constituem um processo, além de permitir a correção de qualquer um desses elementos quando detectada alguma falha.

O Mapeamento de um processo pode ser facilmente realizado através da elaboração de um fluxograma. Para Chiavenato (2004) os Fluxogramas são conceituados como:

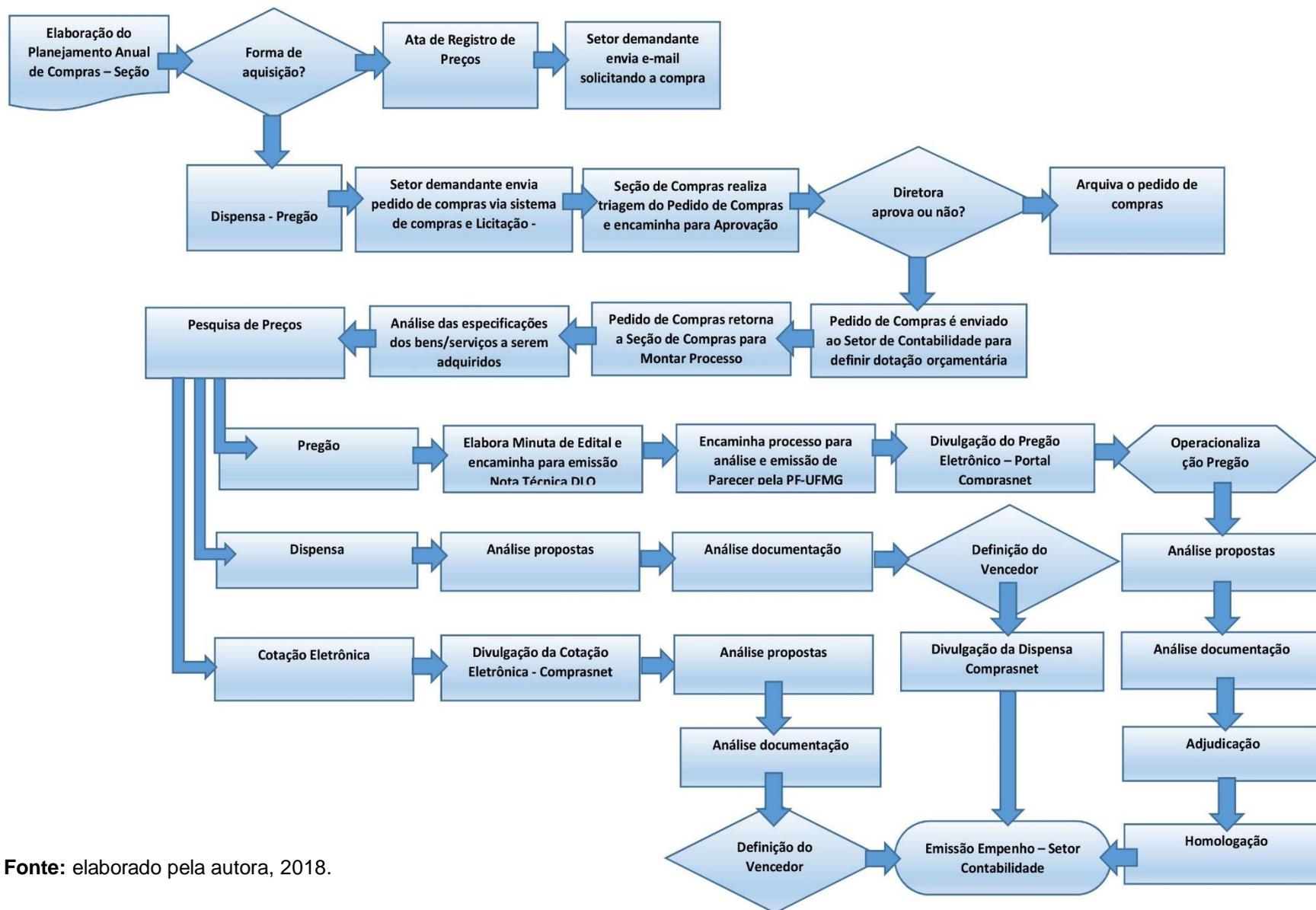
(...) gráficos que representam o fluxo ou sequência de procedimentos ou rotinas. São gráficos descritivos e dinâmicos que descrevem analiticamente as tarefas ou operações executadas, seja por órgãos ou por ocupantes de cargos. Indicam a sequência do processo envolvido, as unidades envolvidas e os responsáveis por sua execução(...) (CHIAVENATO, 2004, p. 305).

No presente trabalho optou-se por utilizar como recurso para mapear o processo de trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado o fluxograma de blocos, por apresentar simbologia variada. Para Chiavenato (2004) o fluxograma de blocos permite maior liberdade na ilustração de um determinado processo.

Os símbolos permitem uma melhor visualização do funcionamento do processo como um todo. As setas indicam claramente a direção do fluxo de trabalho.

O processo de trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG pode ser representado conforme o fluxograma, ilustrado na figura 2:

Figura 2: Fluxograma Processo de Trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG



Fonte: elaborado pela autora, 2018.

3. METODOLOGIA OU ESTRATÉGIAS DE AÇÃO

O presente projeto de intervenção consiste em estudo de um caso particular, considerado representativo e significativo dentre um conjunto de casos análogos. O estudo de caso será apto a fundamentar uma generalização para situações análogas, autorizando inferência (SEVERINO, 2007, p. 304).

A metodologia de pesquisa escolhida para o projeto de intervenção é a qualitativa, realizada através da interpretação dos dados obtidos.

As técnicas de coleta de dados utilizadas foram: pesquisa na bibliografia, documentos e legislação pertinentes ao tema; observação participante, na qual o observador e o observado encontram-se numa mesma situação possibilitando a coleta de dados no mesmo ambiente.

Os dados foram analisados e interpretados através da análise de conteúdo obtida na pesquisa bibliográfica, pesquisa na legislação vigente e observação participante.

De acordo com Bardin (2011), a principal função da análise do conteúdo é o desvendar crítico. A análise de conteúdo utiliza-se de métodos como a organização do material; escolha dos documentos; formulação de hipóteses responsáveis por conduzir a interpretação final; escolha de categorias segundo os critérios semântico (temas), sintático (verbos, adjetivos e pronomes), léxico (sentido e significado das palavras) e expressivo (variações na linguagem e na escrita); e a inferência, utilizada como técnica de tratamento dos resultados.

4. PRINCIPAIS CAUSAS GERADORAS DE INEFICIÊNCIA IDENTIFICADAS NO PROCESSO DE TRABALHO DA SEÇÃO DE COMPRAS E ALMOXARIFADO DA EEUFMG

Após mapeamento do processo de trabalho da Seção de Compras e Almocharifado da EEUFMG e análise dos processos de compras, executados e não executados nos

anos de 2016 e 2017, nas modalidades Pregão Eletrônico e Dispensa de Licitação, foram identificadas algumas causas geradoras de ineficiência no processo de compras. As aludidas falhas podem refletir de modo negativo na consecução das atividades finalísticas das EEUFMG, além de desperdício de recursos públicos.

4.1 Falha no Planejamento Anual de Compras

O ano de 2017 foi marcado pela consolidação do Planejamento Anual de Compras da EEUFMG. Através de um trabalho conjunto desenvolvido pela Seção de Compras e Almoxarifado e a Diretoria da EEUFMG, os setores administrativos e acadêmicos foram conscientizados da sua importância. Tal planejamento consiste em identificar todas as demandas por bens e serviços, dos setores administrativos e acadêmicos; criar uma lista de prioridades e um cronograma de execução ao longo do ano. Desta forma, os itens de mesma natureza, são agrupados em um mesmo processo de compras, garantindo a economia em escala e maior vantajosidade para a Administração Pública.

A principal falha encontrada no Planejamento Anual de Compras está na não contemplação das demandas por materiais e serviços, destinados aos projetos de pesquisa, cujos recursos financeiros são destinados aos docentes. Percebeu-se que durante todo o ano, surgiram vários pedidos de compras, em momentos diferentes, de materiais de mesma natureza, para atender a esses projetos.

A referida falha é uma recorrente causa geradora de ineficiência, do processo de trabalho do Setor de Compras e Almoxarifado da EEUFMG. Uma vez que a realização de diversas compras de pequeno vulto, executada em momentos esparsos, contendo materiais de mesma natureza, resulta na maioria das vezes, em compras superfaturadas, com valores acima da referência de mercado.

Outra falha identificada, embora não tão frequente, é a não execução de alguns pedidos de compras devido à falta de tempo para a realização da compra, devido ao curto lapso temporal entre a data de chegada do pedido de compras no setor e a data final para o recolhimento do recurso financeiro.

4.2 Falha na previsão do quantitativo do material a ser adquirido

A previsão equivocada dos quantitativos dos materiais a serem adquiridos é outra falha bastante recorrente, que prejudica o processo de trabalho do Setor de Compras e Almoxarifado da EEUFMG. Essa falha foi verificada principalmente nos processos de compras para aquisição de materiais de consumo, para o Laboratório de Práticas de Enfermagem.

Geralmente, as demandas do Laboratório de Prática de Enfermagem são atendidas por meio de Pregão Eletrônico para Sistema de Registro de Preços (SRP). Após a conclusão do Pregão Eletrônico, as Atas de Registro de Preços ficam vigentes por 12 meses, permitindo aquisições parceladas durante todo o período de sua vigência.

Muitas vezes o quantitativo previsto para determinado material, em aquisições via Pregão Eletrônico para SRP, não é suficiente para cobrir o todo período, sendo necessária a realização de dispensa de licitação. Muitas vezes o Pregão Eletrônico apresenta número considerável de itens desertos devido a existência de itens com quantitativo irrisório e pequeno valor.

Convém ressaltar que a previsão dos quantitativos, na maioria das vezes, é elaborada sem levar em consideração o fornecedor do material. No Pregão Eletrônico a concorrência é ampla, uma vez que permite a participação de fornecedores de todo o Brasil. Alguns certames devem ser destinados exclusivamente à participação de Micro Empresa (ME) e Empresa de Pequeno Porte (EPP). Logo os quantitativos precisam ser atraentes, além de compensar os custos de envio dos materiais pelos fornecedores.

4.3 Falha na especificação dos itens a serem adquiridos

A causa geradora de ineficiência em compras mais recorrente está relacionada à fase de especificação dos itens a serem adquiridos. É oportuno destacar que parte das compras realizadas na EEUFMG é para a aquisição de materiais específicos para

área da saúde, visando a suprir às demandas decorrentes das pesquisas acadêmicas e de reestruturação e manutenção dos laboratórios de aulas práticas.

Logo, a tarefa de comprar não é tão simples quanto parece e está sujeita a fracassos, quando não executada corretamente. As especificações dos materiais afetos à área da saúde são muito complexas e fogem aos conhecimentos do comprador.

Nos Pregões Eletrônicos realizados na EEUFMG em 2016 e 2017, para aquisição de materiais de uso hospitalar e laboratorial, houve em média trinta itens desertos por certame. Os principais motivos identificados, associados à especificação dos itens identificados, foram:

- a) A especificação insuficiente do item, devido a descrição incompleta, impede a identificação correta do material pelos fornecedores.
- b) O erro na especificação do item resulta no oferecimento, por parte dos fornecedores, de item diverso do pretendido pela área demandante.

4.4 Desatualização dos servidores em relação a legislação sobre compras públicas

Os instrumentos normativos que regem as atividades de compras são alterados frequentemente, muitas vezes exigindo a readequação de todo o processo de trabalho do setor de compras.

Recentemente, o governo federal disponibilizou na internet a plataforma digital do Painel de Preços, cujo objetivo é servir de ferramenta de auxílio aos gestores nas tomadas de decisões referentes a execução do processo de compras, além de dar mais transparência aos preços praticados pela Administração Pública.

A Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, alterada pela Instrução

Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017, passou a prever que a pesquisa de preços deverá ser realizada, prioritariamente, pela ferramenta Painel de Preços.

Tal alteração normativa acarretou na readequação do modo de execução da pesquisa de preços. A Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG sofreu grandes impactos com a mudança, visto que os servidores não estavam preparados para manusear a ferramenta disponibilizada, devido à falta de treinamento.

O servidor investido na função de comprador/pregoeiro na EEUFMG além de comprar efetivamente, também exerce outras atribuições como elaboração de editais de licitação, de minutas de contratos, de minutas de termos aditivos e respostas à pareceres da Procuradoria Jurídica da UFMG.

Sendo assim, há uma notória necessidade de capacitação do servidor atuante nessa área, pois ele está incumbido de realizar suas atividades pautadas na legislação vigente.

4.5 Mapa mental das principais causas geradoras de ineficiência no processo de trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG

As principais causas identificadas, geradoras de ineficiência no processo de trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG, estão demonstradas de forma resumida no mapa mental conforme o Quadro 1.

Quadro 1 - Principais causas geradoras de ineficiência no processo de trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG

Principais causas geradoras de ineficiência no processo de trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG	
1. Falha no Planejamento Anual de Compras da EEUFMG	O Planejamento Anual de Compras da EEUFMG não contém a previsão das demandas por aquisições de bens e serviços destinados aos projetos de pesquisa.
2. Falha na previsão do quantitativo do material a ser adquirido	a) Previsão de quantitativo insuficiente para cobrir o todo período, sendo necessária a realização de dispensa de licitação. b) Pregões contendo itens desertos devido a existência de itens com quantitativo irrisório e pequeno valor.
3. Falha na especificação dos itens a serem adquiridos	a) A especificação insuficiente do item, devido a descrição incompleta, impede a identificação correta do material pelos fornecedores. b) O erro na especificação do item resulta no oferecimento, por parte dos fornecedores, de item diverso do pretendido pela área demandante.
4. Desatualização dos servidores em relação a legislação sobre compras públicas	Os instrumentos normativos que regem as atividades de compras são alterados frequentemente, muitas vezes exigindo a readequação de todo o processo de trabalho

Fonte: elaborado pela autora, 2018

5. PROPOSTA DE READEQUAÇÃO DO PROCESSO DE TRABALHO NA SEÇÃO DE COMPRAS

Após a identificação e análise das principais causas geradoras de ineficiência no processo de trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG, foram apresentadas propostas de readequação do processo de trabalho do setor.

5.1 Aperfeiçoamento no Planejamento Anual de Compras

O Planejamento Anual de Compras é imprescindível para o alcance da eficiência nas compras públicas, uma vez que consolida em um único documento, todas as necessidades por aquisições de bens e serviços referentes ao ano de exercício.

Portanto, o Planejamento Anual de Compras da EEUFMG será aperfeiçoado, passando a prever a demanda de compras por bens e serviços, necessárias a atender aos projetos de pesquisa.

A referida proposta será implantada da seguinte maneira: no início do ano será encaminhado um e-mail aos docentes, responsáveis por receber recursos para execução dos projetos de pesquisa, solicitando informações sobre a demanda por bens e serviços, bem como os prazos para conclusão dos referidos projetos. As informações enviadas serão compiladas no Planejamento Anual de Compras da EEUFMG. Com base nessas informações a Seção de Compras e Almoxarifado e a Diretoria da EEUFMG decidirão sobre a melhor forma e momento para execução da compra.

5.2 Previsão dos quantitativos

Após o mapeamento do processo de trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG, verificou-se que a fase interna dos Pregões Eletrônicos para Registro de Preços têm início nos meses de maio/junho, sendo finalizada a fase externa, com a homologação do certame e assinatura da Ata de Registro de Preços (ARP), em agosto/setembro.

De acordo com o artigo 12, do Decreto nº 7.892/2013, a Ata de Registro de Preços possui vigência de 12 (doze) meses, incluídas as prorrogações. Estabelece o artigo 16, do Decreto nº 7.892/2013 que: “a existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições.”

Conclui-se da leitura do artigo referido, que a Administração não está obrigada a contratar todos os quantitativos previstos na ARP. De modo que se realizar uma previsão a maior, não será prejudicada. Com base nesse entendimento, a Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG irá propor ao Laboratório de Práticas de Enfermagem, que a demanda de materiais para saúde seja prevista, levando em consideração o ano de exercício da realização do Pregão Eletrônico e o subsequente.

É oportuno destacar que na UFMG, existem outras unidades acadêmicas voltadas à saúde, que também demandam por aquisições de materiais afetos a essa área.

Dessa forma, a Seção de Compras e Almoxarifado irá propor à Diretoria, a realização de consulta ao Departamento de Logística e Obras – DLO, responsável pela aquisição dos materiais e serviços de uso comum à toda Universidade, acerca da possibilidade de realização de Pregão Eletrônico para aquisição de materiais para área da saúde.

5.3 Aperfeiçoamento da etapa de especificação dos itens

O servidor investido na função de comprador, muitas vezes, não tem o conhecimento técnico necessário para compreender as especificações dos materiais ou serviços a serem adquiridos.

Assim, a etapa de especificação dos itens será aperfeiçoada com a criação de um canal de comunicação, entre os setores técnicos e a Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG, a fim de subsidiar a correta especificação dos itens, a etapa de pesquisa de preços e as decisões quanto a escolha das propostas ofertadas pelos fornecedores.

5.4 Criação de cronograma de atualização em compras públicas para os servidores da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG.

É dever da Administração Pública disponibilizar recursos para qualificação de seus compradores, em consonância com a política de modernização da prática administrativa e visando a eficiência nas compras públicas.

A participação em eventos sobre compras públicas, a nível nacional, permite a troca de conhecimentos e experiências entre os servidores, dos mais diversos órgãos e entidades da Administração Pública.

Assim, sugere-se as seguintes atividades, como fonte de atualização em compras públicas para os servidores da Seção de Compras e Almoxarifado:

- a) Participação em evento sobre compras públicas, de nível nacional, pelo menos uma vez ao ano.

- b) Participação em curso presencial ou a distância, com ou sem tutoria, sobre compras públicas, pelo menos uma vez ao ano.

6. CRONOGRAMA

Para alcançar o objetivo estipulado no presente projeto de intervenção, foi elaborado o cronograma, que deverá ser seguido durante todo o ano de 2018, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 – Cronograma

ETAPAS		2018			
		Jan a Mar	Abr a Jun	Jul a Set	Out a Dez
1	Readequação do planejamento de compras.	x	x		
2	Reunião com Laboratório de Práticas de Enfermagem sobre a previsão dos quantitativos.		x		
3	Reunião com área técnica para criação de canal de comunicação para especificação dos materiais.		x	x	
4	Implantação do cronograma de atualização em compras públicas.			x	x

Fonte: elaborado pela autora, 2018

7. ORÇAMENTO ESTIMADO

Para implantação do projeto de intervenção foi elaborada uma previsão orçamentária, conforme o Quadro 3.

Quadro 3 – Orçamento

ITEM	AÇÕES	CUSTOS PREVISTOS
1	Participação em evento sobre compras públicas	R\$ 5.000,00
2	Participação em curso presencial ou a distância	R\$ 1.600,00
VALOR TOTAL		R\$ 6.600,00

Fonte: elaborado pela autora, 2018

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente projeto de intervenção apresentou uma proposta de readequação do processo de trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG, com a finalidade principal de alcançar a eficiência nas compras públicas.

No decorrer deste trabalho, foi possível constatar a complexidade e as particularidades das compras públicas para uma unidade acadêmica pertencente a uma universidade federal. Cada unidade acadêmica é única e apresenta necessidades distintas.

O mapeamento de todo o processo de trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG permitiu a identificação das principais causas geradoras de ineficiência. Ficou constatado que tais causas estão relacionadas à falha no planejamento de compras, falha na previsão de quantitativos dos materiais, especificação incorreta dos itens e a ausência de programa de capacitação dos servidores.

As falhas identificadas no processo de trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado, caso não reparadas, podem ocasionar prejuízos para a consecução das atividades finalísticas das EEUFMG, além do desperdício de recursos públicos, que nos dias atuais estão extremamente limitados para a área da educação.

A proposta de readequação do processo de trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG foi construída após a pesquisa na bibliografia e legislação vigente pertinente ao tema, em busca de soluções eficazes e de baixo custo, aptas à correção das falhas identificadas.

Acredita-se que a proposta de readequação do processo de trabalho da Seção de Compras e Almoxarifado da EEUFMG, quando implementada, irá contribuir sobremaneira, com a busca pela eficiência nas compras públicas, além de servir de modelo para as seções de compras de outras unidades acadêmicas, no âmbito da UFMG.

Enquanto sugestão para futuros trabalhos, propõe-se temas relativos às compras públicas afetas a área da saúde e os principais entraves para a sua execução.

REFERÊNCIAS

BARBOSA. Túlio Bastos. Preços para Licitações Públicas. **Anuário Compras Públicas**: Estudos, Conceitos e Infográficos. Curitiba: Negócios Públicos, 2016. p 179-189.

BARDIN. Laurence. **Análise de Conteúdo**. 70ª ed. São Paulo: 2011, p. 229.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República/Casa Civil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>.

Acesso em 15 set. de 2017.

BRASIL. **Decreto nº 7.762 de 27 de junho de 2012**. Brasília: Presidência da República/Casa Civil, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7767.htm.

Acesso em 14 de fev. de 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013**. Brasília: Presidência da República/Casa Civil, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso

em 14 de fev. de 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Brasília: Presidência da República/Casa Civil, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em 20 set. de 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Brasília: Presidência da República/Casa Civil, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em 20 set. de 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 05, de 27 de junho de 2014**. Disponível em: <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br/storage/c2c8e5561058abadb44e881afa02f65a.pdf>. Acesso em 14 de fev. de 2018

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 03, de 20 de abril de 2017**. Disponível em: <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br/storage/812dc843a9af4f00135d558bee7accf3.pdf>. Acesso em 14 de fev. de 2018

- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015. 296 p.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração dos Novos Tempos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 373-480.
- DE MELO, A. E. N. S. **Aplicação do mapeamento de processo e da simulação no desenvolvimento de projetos de processos produtivos**. Itajubá: UNIFEI, 2006.
- ESCOLA DE ENFERMAGEM DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **História**. Disponível em: <http://www.enfermagem.ufmg.br/institucional/nossahistoria>. Acesso em: 20 Out. 2017.
- FAYER, Jackeline Fernandes. **Gestão de processos na administração pública: um estudo sobre limites e possibilidades na implantação e aperfeiçoamento**. Juiz de Fora, 2013. 172 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública). UFJF, Juiz de Fora, 2013.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012. p 62-63.
- MACHLINE, Claude. Cadeia de valor na saúde comprar na área da saúde. **Revista Debates GVsaúde**, [S.l.], n. 3, p. 4-6, jan. 2007. ISSN 2316-6657. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/debatesgvsauade/article/view/34850>>. Acesso em: 02 Out. 2017.
- NEUMANN, C. **Gestão de sistemas de produção e operações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 255 p.
- POZO, Hamilton. **Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais: uma abordagem logística**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.133-159 p.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23ª edição. São Paulo: Cortez, 2007. 304 p.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Legislação Específica de Compras**. Disponível em: <https://www.ufmg.br/dlo/anexos/APOSTILA.pdf>. Acesso em 11 de set. 2017.