

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC)
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS (UFAL)
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
(FEAC)
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PROFIAP)

PABLO ANDRADE VALLADAS

A SISTEMATIZAÇÃO DO PROCESSO DE COMPRAS DO ALMOXARIFADO
DE UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA DE SAÚDE: UMA APLICAÇÃO NO
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO PROFESSOR ALBERTO ANTUNES (HUPAA)
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS (UFAL)

MACEIÓ/AL

2019

PABLO ANDRADE VALLADAS

**A SISTEMATIZAÇÃO DO PROCESSO DE COMPRAS DO ALMOXARIFADO
DE UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA DE SAÚDE: UMA APLICAÇÃO NO
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO PROFESSOR ALBERTO ANTUNES (HUPAA)
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS (UFAL)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Feac) da Universidade Federal de Alagoas (Ufal), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Paulo da Cruz Freire dos Santos.

MACEIÓ/AL

2019

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

V176s Valladas, Pablo Andrade.

A sistematização do processo de compras do almoxarifado de uma organização pública de saúde : uma aplicação no Hospital Universitário Professor Alberto Antunes (HUPAA) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) / Pablo Andrade Valladas. – 2019.

141, [20] f. : il.

Orientador: Paulo da Cruz Freire dos Santos.

Dissertação (mestrado profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Maceió, 2019.

Bibliografia: f. 126-135.

Apêndices: f. 141-[20].

1. Administração de materiais no hospital. 2. Controle de estoque. 3. Compras (Serviço público). 4. Repartições públicas. I. Título.

CDU: 658.78:35



FOLHA DE APROVAÇÃO

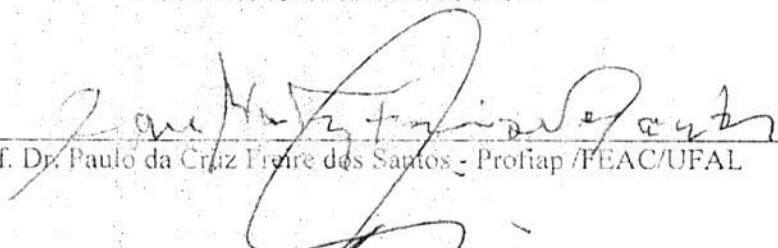
PABLO ANDRADE VALLADAS

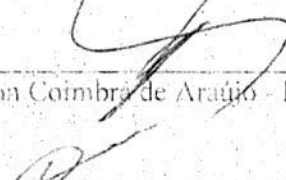
GESTÃO DE MATERIAIS EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: UMA
MODELAGEM NO PROCESSO DE COMPRAS DA UNIDADE DE
ALMOXARIFADO DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO PROFESSOR ALBERTO
ANTUNES – HUPAA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL


Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

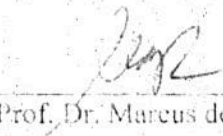
Aprovada em:

Maceió, 23 de outubro de 2019.


Prof. Dr. Paulo da Cruz Freire dos Santos - Profiap /FEAC/UFAL


Prof. Dr. Everton Coimbra de Araújo - Profiap/MD/UTFPR


Prof. Dr. Nicholas Joseph Tavares da Cruz - Profiap /FEAC/UFAL


Prof. Dr. Marcus de Melo Braga - UFAL

“Até mesmo na mais simples manifestação de uma atividade intelectual qualquer, na ‘linguagem’, está contida uma determinada concepção de mundo”.

(Antonio Gramsci)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, pois tudo só é possível quando alinhado ao Seu propósito.

À minha esposa e companheira, Thaisa Valladas, que, apesar de todos os percalços que ocorreram em nossas vidas, optou em me amar e se mantém ainda firme ao meu lado, me apoiando, superando nossas diferenças e sendo compreensiva com as minhas falhas.

Aos meus filhos, Juan Pablo e Julia Vitória, que, juntos, são fonte de inspiração e motivação e representam o meu coração e o sentido que me leva a seguir em frente.

Aos meus pais, Elizabeth e Almir, pelo amor incondicional e dedicação.

Aos meus avós Júlio, Wilma e Nise (*in memoriam*), por todo o amor e carinho.

Aos meus tios Arides (*in memoriam*) e Sonia, que sempre me amaram como filho.

Ao meu afilhado Klebinho, que nasceu durante essa trajetória e deu mais vida à minha vida.

Ao meu cunhado Kleber Ferraz, por tudo o que já fez e faz por mim.

Ao Hospital Universitário Professor Alberto Antunes, por proporcionar a excelente oportunidade de vivência profissional e ascensão acadêmica.

À toda equipe administrativa, operacional e de estagiários da Unidade de Almojarifado do HUPAA.

Aos meus amigos de mestrado e de trabalho que contribuíram e enriqueceram essa caminhada, em especial aos colegas Tiago Rodrigues, Ricardo Oliveira, Filipe Teixeira, Aníbal Pontes, Alberto Cesar, José Emilio e Allan Jones.

Aos membros da minha banca, Prof. Dr. Nicholas Joseph Tavares da Cruz, Prof. Dr. Marcus de Melo Braga e Prof. Dr. Everton Coimbra de Araujo, por todas as contribuições.

Por último, um obrigado especial ao meu querido orientador, Prof. Dr. Paulo da Cruz Freire dos Santos, que se manteve firme ao meu lado, sempre disponível, e que sempre acreditou nesta pesquisa.

RESUMO

Este trabalho se propôs a sistematizar o processo de compras da Unidade de Almoarifado do Hospital Universitário Professor Alberto Antunes (HUPAA). A pesquisa foi classificada como uma pesquisa intervencionista e exploratória, empregando-se métodos qualitativos. Além disso, também foi identificada como um estudo de caso, descritivo e transversal, utilizando-se para a coleta de dados de pesquisas bibliográfica, documental e de campo, a fim de atingir aos objetivos propostos. Para a base teórica, foi realizado um breve histórico das reformas gerenciais e da prospecção da Nova Gestão Pública, de forma que seja possível contextualizar a importância da eficiência para as atividades estatais. Nessa perspectiva, a questão da eficiência é aprofundada conceitualmente e associada à logística hospitalar, característica da instituição que foi objeto deste estudo. A gestão de materiais em organizações públicas é tratada de forma a contemplar a gestão de estoques e os processos de compras públicas, dando ênfase ao sistema de registro de preços, que é a principal modalidade licitatória realizada pela organização, além dos conceitos e características identificadas em uma unidade de almoarifado. No diagnóstico organizacional, constatou-se que, apesar do grande esforço que essa Unidade de Almoarifado do HUPAA tem realizado para melhor alinhar os diversos processos que permeiam suas atividades, diversos pontos críticos continuam prejudicando a construção da eficiência na organização. Para corrigir tais falhas, foi elaborado um produto técnico que contempla um calendário de compras, uma proposta de fluxo de compras, um sistema de classificação de materiais, uma ferramenta que servirá para reposição de estoques, além de um modelo para controle de cada etapa logística que envolve o recebimento de materiais pela unidade.

Palavras-chave: Gestão de Materiais; Estoques; Compras Públicas; Organizações Públicas;

ABSTRACT

This his work aimed to systematize the purchasing process of the Warehouse Unit of Professor Alberto Antunes University Hospital (HUPAA). The research was classified as an interventionist and exploratory research, using qualitative methods. In addition, it was also identified as a descriptive and cross-sectional case study, used to collect bibliographic, documentary and field research data in order to achieve the proposed objectives. For the theoretical basis, a brief history of management reforms and prospecting for New Public Management was carried out, so that it is possible to contextualize the importance of efficiency for state activities. From this perspective, the issue of efficiency is conceptually deepened and associated with hospital logistics, characteristic of the institution that was the object of this study. The management of materials in public organizations is treated in order to include inventory management and public procurement processes, emphasizing the price registration system, which is the main bidding method performed by the organization, in addition to the concepts and characteristics identified in a storeroom unit. In the organizational diagnosis, it was found that, despite the great effort that this HUPAA Warehouse Unit has made to better align the various processes that permeate its activities, several critical points continue to hinder the construction of efficiency in the organization. To correct such shortcomings, a technical product was developed that includes a purchasing calendar, a purchase flow proposal, a material classification system, a tool that will serve as stock replenishment, and a model to control each logistics step. which involves the receipt of materials by the unit.

Keywords: Materials Management; Stocks; Public Purchases; Public Organizations;

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma Gerência Administrativa HUPAA/Ebserh

Figura 2 - Representação da Gestão de Materiais

Figura 3 - Modelo de evolução horizontal de consumo

Figura 4 - Modelo de evolução de consumo sujeito à tendência

Figura 5 - Modelo de evolução sazonal de consumo

Figura 6 - Dente de Serra com tempo de reposição e ponto de pedido

Figura 7 - Etapas do Roteiro Metodológico

Figura 8 - Fluxo de Compras

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estoques (Ativos Total)

Quadro 2 - Ativo total por unidade de gerenciamento

Quadro 3 - Repasse orçamentário 2018

Quadro 4 - Despesas empenhadas por natureza de despesa 2018

Quadro 5 - Distribuição de Processos do HUPAA 2017 – 2018

Quadro 6 - Sistema de Classificação de Materiais

Quadro 7 - Grupo Equipos de Bomba

Quadro 8 - Calendário de Compras

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1** - Distribuição de processos de aquisições HUPAA 2017
- Gráfico 2** - Distribuição de processos de aquisições HUPAA 2018
- Gráfico 3** - Evolução de abertura de Pregões 2014 - 2018
- Gráfico 4** - Evolução de abertura de DL's e Cotações eletrônicas 2014 - 2018
- Gráfico 5** - Evolução de abertura de Inexigibilidade 2014 - 2018
- Gráfico 6** - Solicitação de Adesão Almoxarifado 2018
- Gráfico 7** - Abertura de Pregões almoxarifado 2018
- Gráfico 8** - Itens homologados x itens cancelados HUPAA 2018
- Gráfico 9** - Motivo de cancelamentos itens Pregões 2018
- Gráfico 10** - Itens empenhados em 2018
- Gráfico 11** - Controle de Entradas Almoxarifado 2018
- Gráfico 12** - Controle de Consumo Almoxarifado 2018
- Gráfico 13** - Entradas x Saídas Almoxarifado 2018
- Gráfico 14** - Entradas x Saídas Estoque 1 Almoxarifado 2018
- Gráfico 15** - Entradas x Saídas Estoque 21 Almoxarifado 2018
- Gráfico 16** - Evolução Anual de estoque Almoxarifado
- Gráfico 17** - Posição de estoque Almoxarifado 2018
- Gráfico 18** - Cobertura de estoque Almoxarifado 2018
- Gráfico 19** - Controle de Solicitação de Empenhos Almoxarifado 2018
- Gráfico 20** - Eficácia das Compras Almoxarifado 2018

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Custos por modalidade de aquisição

Tabela 2 - Despesa total de processos HUPAA 2017 – 2018

Tabela 3 - Despesa total de processos Almoxarifado 2017 – 2018

Tabela 4 - Volume de produtos empenhados

Tabela 5 - Controle Gerencial

Tabela 6 - Controle de Entrega de Empenhos

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|------------|---|
| ARP | Ata de Registro de Preços |
| BV | Biblioteca Virtual |
| CA | Custo de Armazenagem |
| Cacon | Centro de Oncologia |
| CAP | Centro de Apoio à Pesquisa |
| Catmat | Catálogo de Materiais |
| CE | Custo de Estoque |
| Cesau | Centro de Ciências da Saúde |
| CF | Constituição Federal de 1988 |
| Cnes | Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde |
| Comprasnet | Portal de Compras do Governo Federal |
| CP | Custo de Pedido |
| CPPSS | Comissão de Padronização de Produtos para Saúde e Saneantes |
| Ebserh | Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares |
| Emax | Estoque máximo |
| Emin | Estoque mínimo |
| ES | Estoque de Segurança |
| Faec | Fundo de Ações Estratégicas e Compensação |
| Famed | Faculdade de Medicina |
| GAR | Gestação de alto Risco |
| HUFs | Hospitais Universitários Federais de Ensino |
| HUPAA | Hospital Universitário Professor Alberto Antunes |
| IC | Intervalo de Cobertura |
| IN | Instrução Normativa |
| IR | Intervalo de Reposição |
| IRP | Intenção de Registro de Preços |
| MEC | Ministério da Educação |
| MP | Medida Provisória |
| MS | Ministério da Saúde |
| NGP | Nova Gestão Pública |
| NPM | <i>New Public Management</i> |
| OPMEs | Órteses, Próteses e Materiais Especiais |

| | |
|--------|--|
| PDE | Plano Diretor Estratégico |
| PE | Pregão Eletrônico |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| Pnhosp | Política Nacional de Atenção Hospitalar |
| POP | Procedimento Operacional Padrão |
| PP | Ponto de Pedido |
| Rehuf | Programa de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| SMS | Secretaria Municipal de Saúde |
| SRP | Sistema Registro de Preços |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| TR | Tempo de Reposição |
| UA | Unidade de Almoxarifado |
| Uasg | Unidade Administrativa de Serviços Gerais |
| UCI | Unidades de Cuidados Intermediários |
| Ufal | Universidade Federal de Alagoas |
| UTI | Unidade de Terapia Intensiva |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| 1 Introdução | 14 |
| 1.1 Contextualização | 16 |
| 1.2 Problemática | 18 |
| 1.3 Justificativa | 24 |
| 1.4 Objetivo Geral | 25 |
| 1.5 Objetivos Específicos | 25 |
| 1.6 Estrutura do trabalho | 26 |
| 2 Referencial teórico | 27 |
| 2.1 A Nova Administração Pública e as reformas gerenciais | 27 |
| 2.2 Eficiência e logística hospitalar sob a perspectiva da Nova Gestão Pública | 33 |
| 2.3 Gestão de Materiais em Organizações Públicas..... | 40 |
| 2.4 Gestão de Estoques no Setor Público..... | 44 |
| 2.4.1 Classificação de Materiais..... | 47 |
| 2.4.2 Padronização de produtos nas Organizações Públicas de Saúde | 50 |
| 2.4.3 Previsão de Demanda | 52 |
| 2.4.4 Sistema de Reposição de Estoque em Órgãos Públicos | 56 |
| 2.5 Compras Públicas..... | 60 |
| 2.5.1 Pregão Eletrônico e o Sistema do Registro de Preços | 64 |
| 2.5.2 Boas práticas nas compras públicas..... | 66 |
| 2.6 Gestão de Almoxarifados em Organizações Públicas de Saúde | 68 |
| 3 Metodologia | 71 |
| 3.1 Tipo de Estudo | 71 |
| 3.2 Instrumento de Coleta de dados | 74 |
| 3.3 Unidade de Análise | 74 |
| 3.4 Roteiro Metodológico | 74 |
| 4 Diagnóstico organizacional | 82 |
| 4.1 Análise dos Processos Licitatórios | 82 |
| 4.2 Análise da Gestão de Estoque | 97 |
| 4.3 Análise da Gestão de Compras | 106 |
| 5 A sistematização do processo de compras – Produto Técnico | 111 |
| 5.1 Sistema de classificação de materiais..... | 111 |
| 5.2 Calendário de compras | 114 |
| 5.3 Fluxo de compras | 116 |
| 5.4 Sistema de reposição de estoque | 120 |
| 5.5 Controle de entregas de produtos por fornecedores | 122 |
| 6 Considerações Finais | 124 |
| Referências | 126 |
| Apêndice A – Formulário de Solicitação de Compras | 136 |
| Apêndice B – Minuta Termo de Referência | 138 |
| Apêndice C – Manual para Solicitação de Compras | 140 |

1 INTRODUÇÃO

Em uma conjuntura mundial em que ocorrem aceleradas mudanças nas relações de produção e nos ambientes de mercado, consolidar instrumentos de gestão tornou-se fundamental para a sobrevivência das organizações e sinônimo de êxito para a competitividade. O desenvolvimento de práticas mais modernas na administração de empresas privadas, juntamente com uma reivindicação mais enfática da sociedade sobre as responsabilidades do Estado, acabou provocando uma reflexão profunda nas organizações públicas sobre seu modelo de desenvolvimento e qualidade da prestação de serviços.

Globalmente, ocorreram mudanças significativas na relação entre Estado, Setor Privado e Sociedade nas últimas décadas, o que gerou um impacto no foco e no conteúdo da gestão pública. Nesse cenário, encontra-se o movimento da *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP), cujo foco central concentra-se na adaptação de modelos e ferramentas gerenciais desenvolvidos pelo setor privado para as atividades estatais, com a ideia de que isso poderia gerar uma redução da estrutura administrativa pública, a ampliação da eficiência de seus processos e a responsabilização dos atores políticos (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008).

No Brasil, essa corrente de pensamento está associada aos ideais de defesa da sociedade e às garantias apontadas pela Constituição Federal de 1988 (CF), cuja premissa está em substituir o modelo burocrático nacional por um gerencial mais flexível, dinamizando todo o aparato estatal, consolidando-se através de diferentes mecanismos, princípios e ferramentas de gestão vistas anteriormente somente no cotidiano de organizações privadas (BLONSKI *et al.*, 2017).

Na NGP, destaca-se o imperativo de gerir recursos financeiros, humanos e materiais de forma a associá-los aos objetivos inicialmente previstos na formulação das políticas públicas, visando garantir a eficiência na condução da gestão, utilizando-se, para tal, de novas ferramentas e técnicas gerenciais, sendo fundamental a realização de boas práticas, de modo que os critérios de eficiência estejam atrelados a outros conceitos, como descentralização e gerenciamento baseado em resultados e flexibilidade (OLIVEIRA; PAES DE PAULA, 2014).

Para a gestão de materiais, a eficiência é percebida enquanto um eixo fundamental para o desenvolvimento das atividades empresariais, pois visa criar parâmetros para garantir um abastecimento contínuo de produtos ao estoque, dando maior confiabilidade às tomadas de decisões no presente, como forma de reduzir as incertezas do futuro, ou seja, quando realizada

de forma eficiente, a gestão de materiais permite a obtenção de diversas vantagens competitivas para as empresas, como a diminuição de custos e investimentos, melhorias das compras e maior satisfação de clientes (GONÇALVES, 2016).

Igualmente, a gestão de materiais também é vista como essencial para a Administração Pública, pois baseia-se na lógica de maximizar a utilização desses recursos, evitando desperdícios, promovendo lotes de compras mais vantajosos e eficiência ao Estado, podendo-se afirmar, portanto, que o viés assumido atualmente por essa atividade está diretamente agregado ao modelo gerencial de Administração Pública, linha de pensamento preconizada pela NGP (FENILI, 2016).

Sob essa perspectiva, a administração dos hospitais públicos no Brasil, bem como o gerenciamento do Sistema Único de Saúde (SUS), têm tido como principal desafio o aperfeiçoamento da capacidade de gestão, envolvendo diretamente todos os processos de gestão desses modelos às práticas de promoção da eficiência no gasto público, empregando-se, para isso, uma maior flexibilidade nas atividades a partir da implantação de uma cultura de gestão por resultados, o que demanda, entretanto, maior plenitude na integração de metas físicas e financeiras (BARBOSA *et al.*, 2015).

Esse entendimento gera uma relevância em se analisar a eficiência hospitalar no contexto do serviço público, principalmente quando considerados o volume de recursos disponibilizados, que são escassos, bem como a complexidade envolvida nesse modelo de prestação de serviços (DA SILVA; MORETTI; SCHUSTER, 2016).

A gestão de materiais em organizações de saúde está inserida em uma conjuntura peculiar, já que esse segmento de atuação é considerado extremamente especialista, o que exige uma gestão de insumos como atividade-fim e não mais atividade-meio, diante da dificuldade envolvida nos processos de aquisições e do impacto financeiro gerados nos resultados (BURMESTER; HERMINI; FERNANDES, 2013).

Diante desse contexto, sob as diretrizes de um sistema gratuito e de acesso universal, os Hospitais Universitários Federais (HUFs) integram a rede do SUS através da atuação nos nichos de média e alta complexidade em saúde, atuando não apenas na prestação de serviços de saúde à população, mas também como instrumentos práticos complementares ao ensino da medicina e de outras especialidades. A formação de recursos humanos e a promoção do desenvolvimento tecnológico são pressupostos básicos para a definição de um hospital-escola, estando a pesquisa e a extensão como complementos da formação profissional nas universidades, gerando conhecimento, produzindo ciência e tecnologia e dando retorno à sociedade, através de projetos de extensão, todos os investimentos públicos realizados.

1.1. Contextualização

O Hospital Universitário Professor Alberto Antunes (HUPAA) é um órgão público de apoio acadêmico da Universidade Federal de Alagoas (Ufal), referência hospitalar para o Estado, que realiza atividades de ensino e pesquisa, além de assistir aos usuários do SUS não apenas de Maceió, mas também de outras regiões (UFAL, 2018).

O HUPAA é o único hospital público federal em Alagoas e, de acordo com o seu Plano Diretor Estratégico (PDE) 2016/2017, tem como missão “Proporcionar formação profissional prática, produzir conhecimento e prestar assistência em saúde à comunidade com ênfase em excelência, humanização e compromisso social”; e sua Visão é: “Ser referência regional em formação prática profissional, em assistência de média e alta complexidade e na produção de conhecimento” (UFAL, 2015).

A instituição está localizada na cidade de Maceió, capital de Alagoas e sede da 1ª Região de Saúde, estando presente em uma das localizações que mais cresce na região e com uma cobertura da Estratégia Saúde da Família estimada em apenas 25,02% (UFAL, 2015). De acordo com o último censo, em 2010, a capital do Estado possui uma população estimada em 932.748 habitantes, correspondendo a cerca de 30% da população do Estado (IBGE, 2010).

Para atender essa demanda, o HUPAA possui um perfil especializado em atendimentos de média e alta complexidade, tendo em vigência uma contratualização firmada com a Secretaria Municipal de Saúde de Maceió baseada na pactuação de metas de produção, qualidade e gestão, formalizando entre os gestores um conjunto de compromissos que tem como objetivo promover a qualificação da assistência e da gestão hospitalar conforme as diretrizes apontadas pela Política Nacional de Atenção Hospitalar (Pnhosp) (UFAL, 2015).

Possuindo uma área construída aproximada de 28 mil m², com seis andares, que possuem 212 leitos registrados no Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde (Cnes), contemplando diversas especialidades e tendo ainda 99 consultórios ambulatoriais utilizados para consultas e procedimentos, o HUPAA trabalha sob o escopo de uma assistência de referência por meio de diferentes grupos multiprofissionais, principalmente nas seguintes áreas: Amparo à Gestação de Alto Risco, UTI’s Adulta e Neonatal, Banco de Leite, Hospital-dia, Neurocirurgia, Nefrologia e Centro de Oncologia (Cacon) (UFAL, 2018).

Diante da sua missão, o HUPAA visa atuar enquanto um centro de assistência e formação de recursos humanos para diferentes cursos das áreas de saúde, tecnológicas e humanas, contribuindo com a formação das áreas de medicina, enfermagem, odontologia, farmácia, psicologia, serviç o social, administração de empresas, ciências econ micas,

contabilidade, engenharia e arquitetura, dentre outros, através de cursos de graduação e em modalidades de pós-graduação em residência (UFAL, 2015).

A instituição possui, ainda, em torno de 57 pesquisadores cadastrados e que atuam em 145 linhas de pesquisa, tendo produzido, no período correspondente entre 2012 e 2014, 294 artigos científicos publicados em periódicos nacionais e internacionais, 5 livros publicados e 54 artigos completos para diversos eventos científicos (UFAL, 2015). Em atividades de extensão, são realizadas periodicamente diferentes ações sociais que têm por objetivo consolidar a relação do hospital com as comunidades, a fim de minimizar as mazelas daqueles que demandam pelos serviços de saúde (UFAL, 2015).

Em 2010, os Ministérios da Saúde (MS) e Educação (MEC) formalizaram, através do Decreto nº 7.082/2010, o Programa de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (Rehuf), um programa de financiamento paritário entre as áreas da Educação e da Saúde. O objetivo do Programa, conforme explícito no caput do Art. 2º do decreto em questão trata de:

criar condições materiais e institucionais para que os hospitais universitários federais pudessem desempenhar plenamente suas funções em relação às dimensões de ensino, pesquisa e extensão e à dimensão da assistência à saúde. (BRASIL, 2011).

Sob a perspectiva do Rehuf, ocorre uma mudança do perfil assistencial e dos procedimentos realizados no HUPAA, gerando uma maior demanda por investimentos para amparar as necessidades de novos equipamentos, instalações, materiais e medicamentos (UFAL, 2015).

Nesse cenário, as universidades passaram a necessitar de mais profissionais, já que, devido à baixa regularidade dos concursos públicos, utilizavam-se das fundações de apoio para suprir o *deficit* de pessoal. Assim, surge a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), criada sob a forma de empresa pública de direito privado pelo governo federal em 2011, vinculada ao MEC e que tem como objetivos principais modernizar a gestão dos HUFs e gerir o Rehuf (EBSERH, 2019).

Em 2014, a Ufal e a Ebserh firmaram convênio e definiram que a gestão do HUPAA compreenderia três eixos de atuação (UFAL, 2015):

- a) Oferta à população de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico no âmbito do SUS;
- b) Apoio ao ensino, pesquisa e extensão para a formação de pessoas no campo da saúde pública;
- c) Implementação de um sistema de gestão única, com geração de indicadores quantitativos e qualitativos para o estabelecimento de metas.

1.2 Problemática

Sob a perspectiva da NGP, o HUPAA, por ser uma organização pública, tem a responsabilidade de adequar seus procedimentos de forma que suas atividades sejam desenvolvidas do modo mais eficiente possível (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008; OLIVEIRA; PAES DE PAULA, 2014; BLONSKI *et al.*, 2017). Além disso, pela caracterização dos serviços de saúde ofertados, agregada a importância que a instituição tem na rede do SUS em Alagoas, acaba demandando uma complexidade de arranjos em seus processos para o alcance de tal eficiência, diante ainda da limitação de recursos e das exigências dos usuários assistidos pelo sistema de saúde (BURMESTER; HERMINI; FERNANDES, 2013; BARBOSA *et al.*, 2015; DA SILVA; MORETTI; SCHUSTER, 2016).

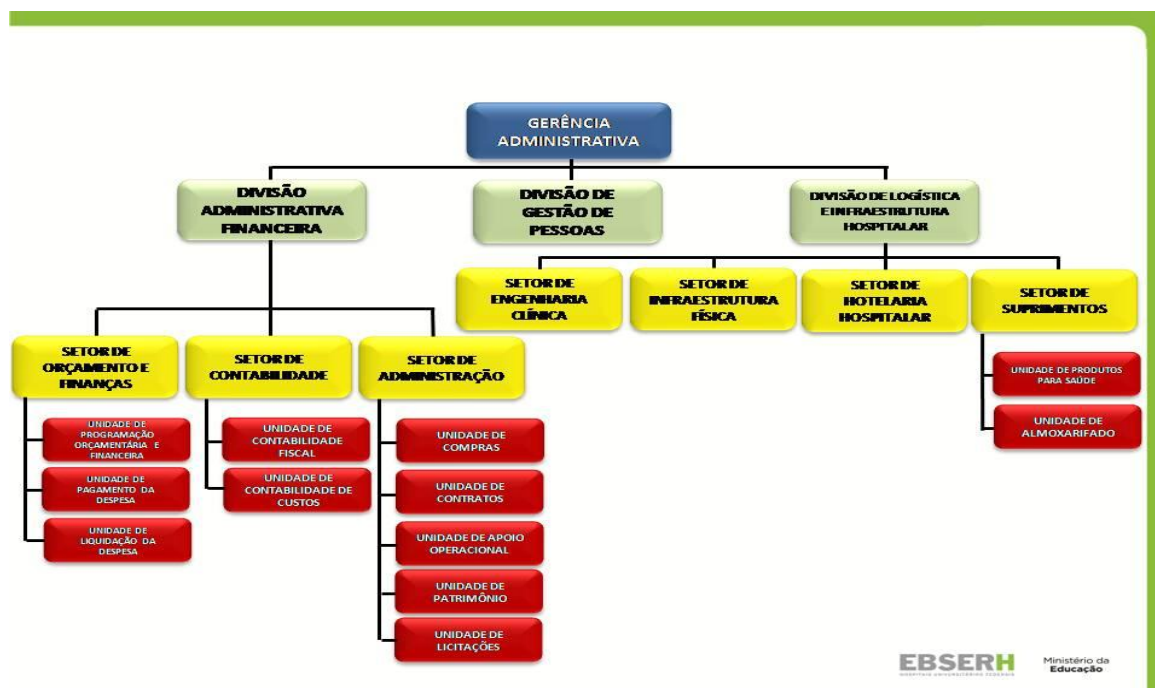
Nesse sentido, a gestão de materiais desenvolvida pelo HUPAA possui um papel central para esse objetivo, visto que um desenvolvimento eficiente dessa atividade tende a gerar diferentes ganhos de capital para a instituição, seja para aliviar o fluxo de caixa, seja para redirecionar os seus recursos para outros investimentos (FENILI, 2016; GONÇALVES, 2016).

Para isso, a Unidade de Almoxarifado do HUPAA (UA) cumpre um papel estratégico no hospital. Responsável por atender todos os demais setores e unidades da organização com materiais de expediente, descartáveis, materiais hospitalares, médico-cirúrgicos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais (OPMEs), dentre outros, considerando-se o perfil assistencial de média e alta complexidades do hospital, é responsável pela maior parte da gestão de materiais da organização.

Essa unidade assume a responsabilidade pela elaboração dos termos de referência para os pregões eletrônicos, gestão de estoques, compras, recebimento, armazenagem e distribuição de materiais, a fim de garantir o abastecimento contínuo desses produtos, ao menor custo possível e na qualidade necessária durante o decorrer do desenvolvimento de seus processos.

A UA é uma unidade vinculada diretamente ao Setor de Suprimentos do hospital. Faz parte da Divisão de logística e Infraestrutura Hospitalar e compõe, juntamente com outras unidades e setores, a Gerência Administrativa da instituição, conforme organograma da organização demonstrado na figura 1:

Figura 1 - Organograma Gerência Administrativa HUPAA/Ebserh



Fonte: EBSERH, 2019.

Conforme posto na figura 1, vinculado ao Setor de Suprimentos estão duas unidades, a UA e a Unidade de Produtos para a Saúde (UAPS), sendo que, no entanto, na prática, a última não existe. Por uma opção gerencial influenciada pela falta de recursos, coube apenas ao Almojarifado a incumbência do exercício de gestão que caberia a ambas.

Atualmente, a Gestão de materiais do HUPAA está basicamente dividida entre duas unidades responsáveis, a UA e a Unidade de Abastecimento Farmacêutico (UAF), sendo a última responsável por medicamentos e a UA pelos demais materiais de consumo. Contudo, outras unidades e setores da instituição participam, mesmo que de forma secundária, da gestão de produtos, como as Farmácias Satélites, a Unidade de Laboratório de Análises Clínicas, Banco de Sangue, Patologia, Setor de Hotelaria Hospitalar, Nefrologia, Setor de Gestão de Processos, Tecnologia e informática (SGPTI), dentre outras, bem como a Unidade de Patrimônio, para os bens permanentes, estando a UA responsável por, pelo menos, dar apoio operacional na elaboração dos Pregões, como também por receber e operacionalizar entradas e saídas dos produtos.

Em boa parte dessas unidades que se encontram armazenados os produtos na instituição, onde divididos através de estoques específicos no Sistema adotado pelo HUPAA, SoulMV, ficam disponíveis para a movimentações e consumo por profissionais e pacientes. A organização desses estoques contábeis está demonstrada no quadro 1.

Quadro 1 - Estoques (Ativos Total)

| HOSPITAL UNIVERSITÁRIO PROFESSOR ALBERTO ANTUNES (HUPAA) | | |
|---|---------------------|----------------|
| ATIVO TOTAL = R\$ 8.985.320,75 – AGOSTO DE 2019 | | |
| ESTOQUES | VALOR (R\$) | (%) |
| CAF | 2.002.894,33 | 22,29% |
| MEDICAMENTOS ASSISTÊNCIA FARMA (JUDICIAL) | 1.515.370,91 | 16,86% |
| ALMOXARIFADO GERAL | 1.397.889,54 | 15,56% |
| MANUTENÇÃO | 1.297.432,80 | 14,44% |
| MATERIAIS HOSPITALARES | 942.375,61 | 10,49% |
| FARMÁCIA DO AMBULATÓRIO GERAL | 532.130,68 | 5,92% |
| FARMÁCIA CENTRO CIRÚRGICO | 449.997,98 | 5,01% |
| BANCO DE SANGUE | 314.460,35 | 3,50% |
| LABORATÓRIO | 159.308,01 | 1,77% |
| FARMÁCIA CACON | 136.480,47 | 1,52% |
| FARMÁCIA SATÉLITE 3º ANDAR | 79.796,04 | 0,89% |
| FARMACIA SATÉLITE 4º ANDAR | 78.234,77 | 0,87% |
| FARMACIA SATÉLITE 5º ANDAR | 67.928,34 | 0,76% |
| SGPTI | 10.540,00 | 0,12% |
| ANATOMIA PATOLÓGICA | 480,92 | 0,01% |
| TOTAL | 8.985.320,75 | 100,00% |

Fonte: Adaptado do MVPortal – Informações Gerenciais pelo Autor.

A UA gerencia dois desses estoques contábeis, o “Almoxarifado Geral” e “Materiais Hospitalares”, indentificados no sistema da instituição como estoque 01 e estoque 21, respectivamente. Sendo assim, apresenta sob sua responsabilidade um ativo total aproximado de R\$ 2.340.265,15 em produtos estocados, correspondendo a cerca de 26,05% do total dos estoques disponíveis na organização. Para melhor visualização, o quadro 2 representa a divisão dos estoques da instituição por responsabilidade de gerenciamento.

Quadro 2 - Ativo total por unidade de gerenciamento

| HOSPITAL UNIVERSITÁRIO PROFESSOR ALBERTO ANTUNES (HUPAA) | | |
|--|---------------------|----------------|
| ATIVO TOTAL = R\$ 8.985.320,73 – AGOSTO DE 2019 | | |
| GERENCIADORES | VALOR (R\$) | (%) |
| UNIDADE DE ABASTECIMENTO FARMACÊUTICO | 3.518.265,24 | 39,16% |
| UNIDADE DE ALMOXARIFADO | 2.340.265,15 | 26,05% |
| SETOR DE INFRAESTRUTURA FÍSICA | 1.297.432,80 | 14,44% |
| UNIDADE DE FARMÁCIA CLÍNICA E DISPENSAÇÃO FARMACÊUTICA | 1.344.568,28 | 14,96% |
| UNIDADE TRANSFUSIONAL | 314.460,35 | 3,50% |
| UNIDADE DE LABORATÓRIO DE ANÁLISES CLÍNICAS | 159.308,01 | 1,77% |
| SETOR DE GESTÃO DE PROCESSOS E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO | 10.540,00 | 0,12% |
| UNIDADE DE LABORATÓRIO DE ANATOMIA PATOLÓGICA | 480,92 | 0,01% |
| TOTAL | 8.985.320,75 | 100,00% |

Fonte: Adaptado do MVPortal – Informações Gerenciais pelo Autor.

Para fins de análise, considerados o regime de caixa e seis fontes distintas de recursos, o HUPAA obteve, dentre bens de consumo e de capital para toda a manutenção de suas atividades em 2018, um repasse orçamentário de R\$ 55.263.383,96. Esse valor é proveniente da Contratualização com a SMS de Maceió, do Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (Faec), de recursos para a Vigilância Epidemiológica, do Rehuf oriundo do MEC e MS e Emendas Parlamentares. O quadro que segue identifica os valores por cada fonte orçamentária de 2018.

Quadro 3 - Repasse orçamentário 2018

| REPASSE ORÇAMENTÁRIO (REGIME DE CAIXA) | |
|---|----------------------|
| FONTE | TOTAL |
| CONTRATUALIZAÇÃO | 31.131.351,63 |
| FAEC1 | 809.332,81 |
| VIGILÂNCIA EPIDEM. | 60.000,00 |
| REHUF MEC | 9.087.864,53 |
| REHUF SAÚDE | 12.435.834,99 |
| EMENDAS PARLAM. | 1.739.000,00 |
| TOTAL | 55.263.383,96 |

Fonte: Adaptado Gestão à Vista, 2018.

Além disso, verifica-se que, no mesmo período de análise, a instituição empenhou cerca de R\$ 49.781.464,00, dentre materiais de consumo, permanentes, contratos e outros. Desse montante, dá para se constatar a participação do Almojarifado em pelo menos R\$ 6.507.155,00, visto que a unidade é responsável pela gestão de boa parte dos produtos. Significa dizer que a UA foi responsável, direta ou indiretamente, por gerir, no último ano, no

mínimo 13% do total de recursos disponíveis na organização. O quadro 4 organiza as despesas empenhadas em 2018 por natureza de despesa.

Quadro 4 - Despesas empenhadas por natureza de despesa 2018

| DESPESAS EMPENHADAS POR NATUREZA DE DESPESA | | |
|---|--|-------------------|
| ND | NATUREZA DA DESPESA | 2018 |
| 33903001 | COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES AUTOMOTIVOS | R\$ 0,00 |
| 33903004 | GÁS E OUTROS MATERIAIS ENGARRAFADOS | R\$ 216.387,96 |
| 33903007 | GÊNEROS DE ALIMENTAÇÃO | R\$ 38.450,00 |
| 30903009 | MATERIAL FARMACOLÓGICO | R\$ 7.079.417,53 |
| 33903011 | MATERIAL QUÍMICO | R\$ 538.120,90 |
| 33903016 | MATERIAL DE EXPEDIENTE | R\$ 152.226,39 |
| 33903024 | MATERIAL P/ MANUT. DE BENS IMÓVEIS/INSTALAÇÕES | R\$ 156.544,05 |
| 33903025 | MATERIAL P/ MANUTENÇÃO DE BENS MÓVEIS | R\$ 178.204,49 |
| 30903035 | MATERIAL LABORATORIAL | R\$ 302.332,01 |
| 33903036 | MATERIAL HOSPITALAR | R\$ 4.892.005,22 |
| 33903040 | MATERIAL BIOLÓGICO | R\$ 159.832,00 |
| 33903000 | OUTROS MATERIAIS | R\$ 622.470,17 |
| 33903301 | PASSAGENS PARA O PAÍS | R\$ 0,00 |
| 33903303 | LOCAÇÃO DE MEIOS DE TRANSPORTE | R\$ 123.202,00 |
| 33909701 | APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL | R\$ 9.341.724,90 |
| 33903978 | LIMPEZA E CONSERVAÇÃO | R\$ 4.828.590,24 |
| 33904000 | SERVIÇOS DE TECN. DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO | R\$ 464.689,54 |
| 33903912 | LOCAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS | R\$ 1.447.856,46 |
| 33903916 | MANUTENÇÃO E CONSERV. DE BENS IMÓVEIS | R\$ 1.383.753,05 |
| 33903917 | MANUT. E CONSERV. DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS | R\$ 2.136.588,66 |
| 33903941 | FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO | R\$ 3.016.762,93 |
| 33903943 | SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA | R\$ 457.107,65 |
| 33903944 | SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO | R\$ 468.978,64 |
| 33903946 | SERVIÇOS DOMÉSTICOS | R\$ 932.533,17 |
| 33903977 | VIGILÂNCIA OSTENSIVA/MONITORADA/RASTREAMENTO | R\$ 1.439.592,77 |
| 33903979 | SERV. DE APOIO ADMIN., TÉCNICO E OPERACIONAL | R\$ 111.108,20 |
| 33903900 | OUTROS SERVIÇOS | R\$ 592.517,69 |
| 33904700 | OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS E CONTRIBUTIVAS | R\$ 4.765,49 |
| 33909200 | DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES | R\$ 5.096.794,82 |
| 44905200 | EQUIPAMENTOS E BENS PERMANENTES | R\$ 3.598.906,74 |
| 33900000 | OUTRAS DESPESAS | R\$ 0,00 |
| TOTAL | | R\$ 49.781.463,67 |

Fonte: Adaptado Gestão à Vista, 2018.

A UA também gerenciou uma média de consumo mensal no valor de R\$ 550.726,04, com um impacto anual de pouco mais de R\$ 6.600.000,00, valores significativos quando comparados ao consumo total anual da organização, o que amplia a exigência por uma

execução de processos mais eficientes. Esse cenário torna-se ainda mais complexo quando considerada a quantidade de produtos envolvidos nesses dados. Atualmente, o HUPAA possui, em seu cadastro de materiais, aproximadamente 6.300 produtos dentre padronizados ou não, ativos e inativos.

Pondera-se, ainda, que o modelo-padrão de aquisição de qualquer material no HUPAA é o Pregão Eletrônico (PE), através do Sistema Registro de Preços (SRP), e que todo esse volume consumido pela organização em 2018, excluindo outros processos como adesões, dispensas de licitação e inexigibilidade, foi gerado através da abertura dessa modalidade, tendo a UA a maior participação na elaboração dos Termos de Referência (TRs).

Nesse cenário, é imprescindível garantir um gerenciamento de processos eficiente na UA. No entanto, o que se percebe, na realidade, é a presença de problemas significativos. Dentre as não conformidades existentes estão aquelas relacionadas ao controle de entradas e saídas, que afetam negativamente as previsões e o controle de consumos, gerando equívocos no planejamento de produtos e quantidades. Impacta também em um alto percentual de estoques de baixo giro e de capital imobilizado, além de implicar na necessidade de ampliar o volume de compras emergenciais e de adesões às atas de registro de preços, elevando em média os valores das aquisições e colocando em risco todo o planejamento orçamentário e financeiro da organização. Dessa forma, a má gestão desses processos resulta em um alto custo, uma baixa produtividade e perdas significativas para o hospital.

Outro ponto relevante é o planejamento orçamentário. Como as verbas disponibilizadas não são cíclicas e pré-definidas, o período para a previsão dos estoques e análises de consumo acaba sendo prejudicado, tornando a gestão da unidade ainda mais comprometida. Ainda mais, a ausência de um sistema de classificação de materiais, o excesso de produtos administrados, a ausência de diversos fluxos e normatizações importantes para a gestão de compras, de estoques e a falta de controle na elaboração de processos licitatórios fazem com que diversos produtos não estejam disponíveis para uso no momento demandado, incidindo em desabastecimento.

Diante disso, o HUPAA deve se utilizar de uma gestão de materiais com maior fundamentação técnica, visando à construção de ações que garantam maior eficiência, tornando essa postura imprescindível para corrigir as não conformidades inicialmente identificadas e imprimir maior liquidez à organização, através da maximização da utilização de recursos e maior controle dos gastos.

1.3 Justificativa

Este trabalho de pesquisa visa contemplar três relevâncias fundamentais para qualquer estudo: científica, social e profissional. A relevância científica está na busca, dentro da complexidade do estudo da gestão de materiais em organizações públicas, em discorrer sobre o que há de mais atual na literatura acadêmica, visando contribuir com a perspectiva da matéria para a eficiência das organizações públicas de saúde, bem como sobre o papel das instituições públicas em uma conjuntura de mais exigências da sociedade por melhores resultados diante da utilização dos recursos públicos.

Associado a isso, também há, por parte do pesquisador, a ausência de conhecimento de qualquer pesquisa anterior que tenha disponibilizado tempo e esforço para englobar a matéria em todos os seus nichos de estudo. Percebe-se a opção de outros trabalhos por um aprofundamento em cada eixo, seja em compras públicas, mais especificamente em processos licitatórios, ou em gestão de estoques, mas não de forma que se propusesse a tratar ambos de forma concomitante e com uma interdependência teórica, metodológica e prática, visando à construção de um produto técnico objetivo.

Não obstante, este trabalho foi elaborado durante a realização de um mestrado profissional em Administração Pública, perspectiva na qual toda produção de conhecimento deve estar voltada para uma pesquisa aplicada de forma relevante, tendo como objetivo principal propor soluções para os problemas enfrentados no cotidiano das realidades das organizações públicas, o que gera um impacto social mais amplo para a sociedade, através do aprimoramento dos serviços públicos, sendo especificamente este caso no âmbito do SUS.

Assim, toda ação que vise contribuir com a resolução de problemas enfrentados pela UA estará contribuindo com a melhoria de desempenho do HUPAA e, conseqüentemente, causará impactos sociais relevantes para o conjunto de usuários do Sistema Único de Saúde assistidos pela instituição, que dependem quase que exclusivamente do hospital para ter acesso a serviços de média e alta complexidade no Estado.

Por último, identifica-se, ainda na pesquisa, uma relevância profissional, visto que o pesquisador possui vínculo institucional com o HUPAA e que, com este trabalho, visa associar a sua ascensão acadêmica ao desenvolvimento organizacional, de maneira a agregar valor aos processos da instituição e contribuir com a melhoria de desempenho, ao mesmo tempo em que cria condições de avançar profissionalmente em sua carreira de Administrador de Empresas.

Portanto, diante desse cenário e de forma que sejam observadas essas três relevâncias envolvidas na justificativa do estudo, define-se a seguinte questão de pesquisa: qual o melhor processo de compras para a UA que atenda, de forma eficiente, à demanda por aquisições de materiais para o HUPAA?

Diante do exposto e pela identificação da importância das atividades desenvolvidas pela UA para o HUPAA, este estudo justifica-se pela necessidade de tornar o processo de compras da unidade mais eficiente, envolvendo o planejamento na elaboração dos processos licitatórios, a gestão de estoques e compras, corrigindo as não conformidades relacionadas a essas atividades com o objetivo de sistematizar todo o processo de aquisições de forma a suprir integralmente a demanda por materiais necessários aos pacientes e colaboradores da instituição.

Nesse contexto, acredita-se ser plenamente possível equacionar os custos sem comprometer a qualidade do serviço, desde que se efetuem melhorias no processo de compras da unidade, contribuindo para o cumprimento da missão, visão e valores da organização com uma proposta de intervenção objetiva, através de um produto técnico.

1.4 Objetivo Geral

O objetivo geral da pesquisa consiste em sistematizar o processo de compras de materiais da UA do HUPAA.

1.5 Objetivos Específicos

Para o alcance do objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Discorrer sobre as semelhanças e diferenças da realização da gestão de materiais na iniciativa privada e no setor público;
- b) Identificar os fluxos e procedimentos utilizados em todo o processo de aquisições da UA do HUPAA;
- c) Identificar as causas fundamentais dos problemas verificados;
- d) Estabelecer parâmetros e fluxo para a elaboração de termos de referência dos pregões eletrônicos e acompanhamento de suas vigências;
- e) Estabelecer normativos e parâmetros para a previsão de consumo, sistema de reposição de estoques e controle de compras.

1.6 Estrutura do Trabalho

Este trabalho foi dividido em seis seções. Na primeira, encontra-se a parte da introdução da dissertação, com a contextualização, problemática, justificativa, objetivos gerais, objetivos específicos e esta última, que agora detalha a sua estrutura.

Na segunda seção, foi abordado todo o referencial teórico que dará a base conceitual à pesquisa, destacando linhas de pensamento já estabelecidas sobre a gestão de materiais em organizações públicas, as particularidades envolvidas no âmbito da área de saúde, sob a perspectiva da NGP, centrado no conceito de eficiência no serviço público.

Para isso, o primeiro ponto é responsável por realizar um breve histórico das reformas gerenciais e da prospecção da NGP, de forma que seja possível contextualizar a importância da eficiência para as atividades estatais. Em um segundo momento, a questão da eficiência é aprofundada conceitualmente e associada à logística hospitalar, característica inserida na instituição que foi objeto deste estudo. Finalizando, o último eixo do referencial teórico serve para discorrer sobre a gestão de materiais em organizações públicas, abordando a gestão de estoques nesses espaços e os processos de compras públicas, dando ênfase ao sistema de registro de preços, que é a principal modalidade licitatória realizada pelo HUPAA. Por último, apresentam-se o conceito, características e a organização de um almoxarifado de uma organização pública de saúde.

Na terceira seção, está descrita a metodologia adotada para alcançar os objetivos da pesquisa *A Sistematização do processo de compras do almoxarifado de uma organização pública de saúde: uma aplicação no Hospital Universitário Professor Alberto Antunes (HUPAA) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL)*. Esse espaço foi organizado de forma que fosse possível detalhar o tipo de estudo, os instrumentos de coleta de dados, uma identificação clara da unidade de análise e, por fim, o roteiro metodológico.

O diagnóstico organizacional está descrito na quarta seção deste trabalho. A quinta seção é dedicada exclusivamente para a construção da proposta de intervenção, que posteriormente será apresentada enquanto produto técnico à governança da organização e registrada na Plataforma Sucupira. Por fim, na sexta e última seção, são realizadas as considerações finais e após, estão presentes as referências utilizadas e o apêndice.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Nova Administração Pública e as reformas gerenciais

Historicamente, ocorreram diversas reformas que visaram incrementar as estruturas administrativas, organizacionais e institucionais da máquina estatal, a fim de promover, na Administração Pública brasileira, uma superação do patrimonialismo e das disfunções burocráticas do serviço público, com o objetivo de lidar com a incapacidade do Estado em dedicar-se aos cidadãos em um ambiente de preponderante arrogância funcional em relação à sociedade, lentidão das ações, excesso de formalização e impessoalidade nos processos, além de uma ineficiência enraizada nas organizações públicas, caracterizadas como altamente burocratizadas e que acabaram trazendo, de forma incisiva, críticas de diversas correntes de pesquisadores ao paradigma burocrático tradicionalista (PERSSON; PORTO; LAVOR, 2015).

A burocracia é tratada por Weber (1982) enquanto uma compreensão de um fenômeno observado durante a transição entre os séculos XIX e XX, que se caracterizava como um sistema específico de organização administrativa do Estado, um modelo de controle social baseado na realidade e na racionalidade plena, em que se faz necessária uma adequação dos meios para o alcance dos fins, sendo a eficiência uma ferramenta para se atingir os objetivos, relacionando-se de forma estrita com a constituição do próprio sistema capitalista, em que as estruturas do capital influenciavam a consolidação do modelo burocrático e vice e versa.

Contudo, as disfunções desse modelo começaram a se expressar a partir do momento em que o Estado ampliou sua intervenção política, social e econômica, o que tornou os transtornos do sistema ainda mais visíveis, devido à complexidade da estrutura institucional do próprio Estado, além de uma característica diversa de atores sociais e políticos, seja pelas demandas individuais e coletivas ou pela diversificação das políticas públicas (PERSSON; PORTO; LAVOR, 2015).

Foi de 1906 até a Primeira Guerra Mundial que ocorreram as primeiras tratativas no mundo de se tornar o aparato estatal mais dinâmico, tendo a primeira reforma do setor público ocorrida nos Estados Unidos com o objetivo de combater a corrupção no Estado e imprimir maior eficiência à Administração Pública, vislumbrando-se, para tal, uma separação plena entre política e administração, em que a primeira esfera responsabilizava-se pela formulação das políticas públicas, enquanto a segunda concentrava-se nas suas execuções (MATIAS-PEREIRA, 2018).

A ideia era dar maior ênfase ao caráter científico da administração, visando à substituição do julgamento individual de cada empregado público por processos. Woodrow Wilson foi o precursor do princípio idealizador que serviria de base para tal reforma, apresentando há 120 anos diversos aspectos adotados atualmente pela Nova Gestão Pública, como a *accountability* democrática e, ao contrário do que defendia Weber, a ideia de discricionariedade, em que cada gestor público poderia ampliar a sua responsabilidade e reduzir, dessa forma, o anonimato burocrático (MATIAS-PEREIRA, 2018).

No entanto, somente a partir do século XXI as burocracias estatais passaram a ser mais pressionadas no sentido de se tornarem mais responsáveis, isso em uma conjuntura identificada pela maior relevância do macro ambiente e consequente diminuição da habilidade dos governos em proteger suas economias e sociedades de forças externas, tais como mercados de capitais ou organismos internacionais, como FMI e Banco Mundial (BRAGA; GOMES, 2016).

Na visão de Weber, o modelo burocrático altamente racional era superior a qualquer outro tipo de organização, visto que poderia alcançar a eficiência em seus processos, garantir hierarquia, especialização da administração e divisão racional do trabalho, além de impor um caráter formal e legal para leis, normas e regulamentos (MATIAS-PEREIRA, 2018). Contudo, as mudanças globais acabaram forçando as organizações e o próprio Estado a implementar adequações mais dinâmicas em suas estruturas e operações, o que acabou inviabilizando o desenvolvimento pleno do modelo.

Como executora das diretrizes políticas dos governos, a Administração Pública exerce a importância para o atendimento das demandas da sociedade e assim evolui e incrementa suas necessidades, e também vem desde seu princípio sofrendo transformações conforme cada conjuntura, a fim de auxiliar na função de atender cotidianamente e de forma satisfatória aos anseios dos cidadãos (BRAGA; GOMES, 2016).

Adicionalmente, destaca-se que uma nova relação estabelecida entre o público e o privado redefiniu o papel do Estado, em que se verifica uma transferência de parcela da propriedade estatal para o público não estatal ou privado em que mesmo a parte que permaneceu estatal passou a ser conduzida de forma diferente, sob uma lógica de mercado, reorganizando-se, principalmente, os processos de gestão (PERONI, 2012; BOTICELLI, 2017; TURIBIO; SANTOS, 2017). Essas mudanças tiveram início no Plano Diretor da Reforma do Estado, em 1995, quando as políticas sociais passaram a serem considerados serviços não exclusivos do Estado, com uma possibilidade plena de exploração pelas organizações privadas.

Essas reformas estruturais estão sustentadas na compreensão de que é necessário reduzir a intervenção estatal na economia do País, inclusive com uma diminuição do tamanho da máquina pública, privatizando empresas públicas em parte ou em sua totalidade, gerando a expectativa de que as atividades antes exercidas somente pelos governos agora poderiam ser desenvolvidas também por grupos empresariais que iriam explorá-las, gerando valor e obtendo lucro (PARAMIO, 2004).

Teoricamente, essa opção reduziria os gastos do governo, atingindo a estrutura do *deficit* público, ampliando o volume de investimentos pela entrada de capitais e impulsionando o crescimento econômico, através do incremento de recursos fiscais e da eliminação da vulnerabilidade existente em relação ao desenvolvimento dos serviços prestados à sociedade (PARAMIO, 2004).

No entanto, outras vertentes apontam que políticas keynesianas, sustentadas pelos altos índices de investimentos concentrados pelo Estado, acabam melhor harmonizando as relações na sociedade, via políticas sociais e trabalhistas que servem como efeito redistributivo, visando ao combate às desigualdades, em que o governo promove uma apropriação justa dos lucros do capital, ao mesmo tempo em que promove a proteção social aos mais vulneráveis, através da ampliação das políticas públicas, e que somente com o Estado mais forte e interventor é possível manter maiores índices de serviços públicos e promoção de bem-estar (CEPAL, 2014).

Souza (2016) vai além: argumenta que foi o advento da globalização neoliberal que provocou esses impactos na relação Estado-sociedade, gerando, inevitavelmente, a valorização de um perfil mercadológico assumido adiante pela Administração Pública, em que a nova gestão pública é tratada enquanto uma ação gerencialista. Esse modelo gerencial, de acordo com o autor, surge, então, como uma possível resposta dos neoliberais à ineficiência vista no modelo burocrático vigente, que gerava uma prestação de serviços públicos de baixa qualidade e que era constantemente criticada pelos cidadãos.

Contudo, se de certa forma a globalização acabou impondo uma perda de autonomia aos Estados em função do estabelecimento de regras internacionais comuns, a autonomia estatal que restou ficou mais estratégica, pois, diante da dicotomia globalização e nacionalismo, as nações tiveram que se adaptar e promover estratégias para defender o capital, o trabalho e os ativos nacionais que atendem às demandas do País (CARIO; GONSALVES; SILVA, 2019).

Logo, o gerencialismo é consolidado como alternativa para substituir o modelo burocrático, através da implantação de novas lógicas administrativas, constituindo regimes de

governo capazes de manter um poder efetivo que vai além das oscilações eleitorais e que se propõe a defender a liberdade e a própria democracia no contexto de uma dinâmica econômica globalizada, capaz de extrapolar a soberania nacional e subordinar todo o processo decisório de representantes, conseguindo operar independente de partidos políticos e das maiorias eleitorais (BOTTICELLI, 2017).

A administração deixa de se manifestar através de estruturas burocráticas ou de esquemas legais e passa, agora, pela formulação de critérios e pelo estabelecimento de objetivos que, com a implementação de novas tecnologias, acabam aprofundando, reformulando e reinventando esse modelo, sem conseguir superar, no entanto, antigas formas de subordinação (BOTTICELLI, 2017).

Esse novo modelo, considerado pós-burocrático para a estruturação e também caracterizado como Administração Pública Gerencial, consiste em um amplo movimento de reformas realizadas no aparelho do Estado, que, em linhas gerais, se propõe a realizar mudanças não só nas estruturas, mas também nos processos desenvolvidos pelas organizações públicas, com o objetivo de melhorar significativamente os seus desempenhos, defendendo a tese de que toda a máquina pública deve ser gerida baseada em princípios e diretrizes, buscando maior eficiência, eficácia e competitividade na condução de suas ações, com base em instrumentos de gestão antes vistos somente em organizações privadas (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2007).

Kloot e Martin (2000) sugerem que a reforma no setor público em todo o mundo centrou a atenção na mensuração do desempenho em organizações públicas, enquanto Hood (1995) afirma que tanto o uso de medidas financeiras como não financeiras são cada vez mais exigidos tanto nos setores com fins lucrativos como naqueles ditos sem fins lucrativos da economia. Assim, a NGP procura conciliar aspectos da gestão pública com os do setor privado, através da mudança da essência dos procedimentos e responsabilização pelos resultados.

Essa nova concepção obriga o Estado a não se contentar apenas em oferecer determinados serviços ou resolver alguns problemas da sociedade, visto que passa a equiparar o conceito de cidadania à categoria de cliente, ou seja, obriga a Administração Pública a considerar em suas atividades a ideia moderna de cidadão-cliente em que o Estado tem a responsabilidade de se comportar como uma empresa, isto é, se preocupando em saber o que esse cidadão-cliente quer, para depois satisfazer suas demandas em plenitude (BOTTICELLI, 2017). A importação, da iniciativa privada, do termo cliente constitui um avanço para a

cidadania, pois essa orientação significa, além de atender às suas necessidades, respeitá-lo (LARA; GOSLING, 2016).

Deste modo, diversas correntes de pensamento associadas à NGP acabam identificando as funções estatais como mercantilistas, em que um Estado, para funcionar de forma adequada, deverá, de maneira eficiente e honesta, fornecer a seus cidadãos os serviços que necessitam (BOTTICELLI, 2017). Contudo, apesar de ficar claro que a reforma gerencial implementada no âmbito da Administração Pública possui como um dos seus principais pilares esse papel do cidadão enquanto cliente na prestação dos serviços públicos, esse conceito ainda apresenta princípios de mercado pouco ajustáveis ao serviço público (LARA; GOSLING, 2016). O importante, para o Estado, é considerar que, no gerencialismo, a satisfação do cidadão-cliente está na eficiência e na qualidade do serviço público, e não em apenas no cumprimento da legislação (MATIAS-PEREIRA, 2018).

Igualmente, no cenário brasileiro, a Reforma Administrativa do Aparelho do Estado se mostrou apenas uma questão de tempo, principalmente considerando que as reformas gerenciais já estavam sendo adotadas de forma mais consolidada desde a década de 1980 em alguns países desenvolvidos como alternativa ao movimento de transição entre o Estado liberal e o Estado democrático, movimento este que causou o aumento do tamanho do Estado, sendo que, especificamente no caso brasileiro, a NPM começa a se desenvolver apenas a partir da redemocratização, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Matias-Pereira (2018) argumenta que, no entanto, ocorreram no País tratativas anteriores que buscaram reformar a Administração Pública. O governo Getúlio Vargas, nos anos 1930, marca o início da implantação do modelo de administração burocrática no País, surgindo sob a égide do processo de industrialização nacional em um contexto em que o Estado passa a ter um maior papel interventor no setor produtivo, com bases institucionais de sociedades fordistas da época (MATIAS-PEREIRA, 2018).

Após o golpe de Estado, em março de 1964, quando se verifica uma ampliação da tutela do Estado sob as questões civis, ocorre o que é considerada a primeira tentativa local de adoção ao gerencialismo, em que a Reforma Administrativa no Brasil se propôs a romper com a rigidez burocrática da gestão pública através de normas, transferência de responsabilidades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, com o objetivo de aumentar o dinamismo funcional através da descentralização, racionalidade, planejamento e orçamento, com o intuito de atribuir maior operacionalidade às atividades

econômicas do Estado, sendo isso, contudo, pouco efetivo para atender às mudanças necessárias na administração burocrática central (MATIAS-PEREIRA, 2018).

Diante desse contexto e a partir da deflagração de uma grande crise na Administração Pública brasileira, juntamente com a elevação da quantidade de questionamentos de diversos setores sociais sobre o papel do Estado, o modelo gerencial surge, a partir da década de 1980, para romper com antigos paradigmas de gestão, propondo-se a superar as estruturas antes centralizadas, com suas hierarquias extremamente formalizadas e com seus sistemas tayloristas (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Esse caminho colocou o País no rol dos Estados já envoltos no processo de reforma e da implantação de novas técnicas administrativas, com o objetivo de se tornar um agente eficiente para garantir os direitos sociais, primordialmente nas áreas de saúde, educação, previdência e assistência social, ou seja, é ampliada a necessidade de superar as tradicionais práticas da gestão pública, baseadas nos aspectos burocráticos e autocráticos, construindo, dessa forma, um novo momento, mais democrático, participativo e centrado na meritocracia (BRESSER-PEREIRA, 2007).

A NPM baseia-se na noção de que a boa governança, centrada na separação da missão, papel, capacidade e relacionamentos, é uma condição primordial para a prosperidade econômica e a estabilidade social, caracterizada como um movimento global de reforma da gestão pública que redimensionou as relações entre governo e sociedade com base em seis elementos principais combinados para criar um impulso global de remodelagem de conexões formais e informais, incluindo: produtividade; marketização; orientação do serviço – elemento da reforma que tem por objetivo conectar o governo com os cidadãos e melhorar sua satisfação com os serviços públicos prestados; descentralização; política e responsabilidade (FREDERICKSON *et al.*, 2015).

Assim, cabe à gestão pública estimular o desenvolvimento socioeconômico, mas de forma que os recursos aplicados sejam otimizados, em um contexto em que a questão da eficiência se coloca de forma central e complexa nas atividades estatais, diante das peculiaridades que os diversos níveis de governo, sejam eles no âmbito da União, dos Estados ou dos Municípios, possuem em relação às práticas de gerenciamento (MEDEIROS COSTA *et al.*, 2015).

A reforma gerencial visa, portanto, criar eficiência, reduzir e controlar os gastos públicos de forma associada à prestação de melhores serviços, estando a Administração Pública estruturada de modo descentralizado para incrementar maior autonomia às suas agências e departamentos (BRESSER-PEREIRA, 2007). Para isso, são indispensáveis

habilidades e criatividade dos gestores públicos na condução de suas atividades, sobretudo para garantir o bom desenvolvimento de processos, aumentar a efetividade dos órgãos e agências do Estado, aperfeiçoar a decisão governamental e assegurar um aspecto democrático na condução da própria gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Por fim, cabe ressaltar que o gerencialismo pode estar associado tanto à implantação de reformas neoliberais como às de caráter social-democrata, dependendo do conceito estabelecido em cada região e do aspecto político adotado (BRESSER-PEREIRA, 2002). No entanto, é possível extrapolar esse aspecto, não criando, necessariamente, uma relação entre as reformas gerenciais e uma orientação governamental estritamente mercadológica.

Na NPM, então, o Estado precisa se preocupar, daqui por diante, com questões antes desconhecidas ao meio. Necessita de uma adequação estrutural e funcional, dando maior ênfase a seus diferentes *stakeholders*, rompendo com o corporativismo e visando à superação de privilégios históricos antes estabelecidos. Passa a ser exigida do Estado uma gestão mais profissional, com ênfase no caráter científico da administração dos recursos públicos, que perpassa pela busca por eficiência, transparência, controle e sinergia em todas as organizações públicas.

Diferentemente do que um amplo conjunto de correntes de pensamento argumenta, é possível tornar o Estado transparente e eficiente, ao mesmo tempo em que se fortalece a máquina estatal, ampliando o papel responsivo do Estado enquanto agente financeiro, econômico, promotor de políticas públicas e com foco em melhores resultados para a sociedade.

2.2 Eficiência e logística hospitalar sob a perspectiva da Nova Gestão Pública

Em um cenário de relação do poder financeiro e da crise do capital, a disputa pelo fundo público entre o capital e o trabalho foi ampliada e acabou se tornando absolutamente desigual, sendo o primeiro priorizado em detrimento do segundo, em função, principalmente, dos constantes financiamentos da dívida pública e dos diferentes caminhos percorridos para a privatização de serviços públicos, o que acabou impactando diretamente no modelo de gastos com a seguridade social e, conseqüentemente, com a saúde brasileira (CONCEIÇÃO; CISLAGHI; TEIXEIRA, 2012).

Para a teoria neoliberal, o Estado seria o culpado por essas constantes crises, tanto pelo *deficit* fiscal gerado pela implementação das políticas públicas, como pela regulação econômica que atrapalha o livre mercado; então, o próprio neoliberalismo, como a

globalização, a reestruturação produtiva e a terceira via, aparecem como estratégias conjunturais do capital para a superação dessa adversidade, a fim de garantir a manutenção dos lucros, redefinindo o papel do próprio Estado (PERONI, 2012).

Enquanto a atual crise financeira do Estado impõe aos gestores públicos um uso racional dos recursos, o envelhecimento da população, o progresso tecnológico e o aumento da oferta de médicos influenciam no aumento da demanda por gastos em saúde, acarretando em um desequilíbrio na relação demanda por gastos no segmento e crescimento do PIB (ZUCCHI; NERO; MALIK, 2000). Assim, diante dessas crises sucessivas do capital, o neoliberalismo toma como base a ideia de Estado mínimo, tendo como referência de eficiência e qualidade a prestação de serviços ofertados pelo mercado privado (PERONI, 2010).

No entanto, as políticas públicas precisam garantir serviços sociais básicos e necessários à sociedade. A área de saúde está dentre os serviços disponibilizados pelo Estado como uma das mais importantes, devido ao seu caráter de promoção de bem-estar da população, sendo que, para isso, se exige uma gestão financeira adequada dos recursos públicos, sob a égide dos princípios da Administração Pública de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme apontados na CF (DIAS *et al.*, 2013).

Historicamente, a saúde nunca foi tratada enquanto atividade econômica, mas, no entanto, tem despontado, atualmente, para esse sentido em discussões acadêmicas, estatais, em instituições internacionais de financiamento, de cooperação técnica e em organizações não governamentais, que veem seus trabalhos associados à qualidade desses serviços, tendo em vista o impacto econômico que é gerado (QUEIROZ *et al.*, 2013).

Nesse contexto, o princípio da eficiência se enquadra como fundamental tanto para a gestão pública como para privada, pois, no primeiro caso, afeta a sociedade diretamente através do desperdício de recursos públicos, ou seja, pela má gestão de seus ativos, diferindo da segunda, cujo desperdícios remetem à viabilidade ou não de um negócio em um ambiente altamente competitivo (DIAS *et al.*, 2013).

Além disso, impactam sobre os hospitais constantes mudanças do ponto de vista de processos, sejam relacionadas à geração de conhecimento, à atualização de novas tecnologias, ao perfil do usuário do serviço ou às adequações constantes impostas por órgãos reguladores visando ao atendimento de diversas exigências, que obrigam essas instituições a promover um sistema de gestão eficiente e que pactue com os objetivos organizacionais, ao mesmo tempo garantindo um equilíbrio econômico e financeiro (SANT; SILVA; PADILHA, 2016).

Adicionalmente, debater a questão eficiência em serviços públicos requer ampliar a análise dos resultados para a qualidade dos serviços prestados, considerando, ainda, o retorno gerado aos cidadãos de cada recurso aplicado, pois serviços de alta qualidade, quando justificados por gastos enormes e que inviabilizem o desenvolvimento de outras políticas públicas, necessitam de ponderação por parte de qualquer gestor público (POLITELO; RIGO; HEIN, 2014).

Para os serviços públicos de saúde, a necessidade de qualidade do serviço médico e hospitalar sempre foi reconhecida, especialmente por se tratar de um nicho de atividade que, com recursos que por si só aplicados corretamente poderão salvar vidas ou, nos casos de ineficiência e/ou falta de qualidade, provocar a perda das mesmas (POLITELO; RIGO; HEIN, 2014). Portanto, promover e analisar a eficiência no setor saúde é uma tarefa central para o setor público, visto que é um dos principais receptores de recursos e que tem como missão fundamental cuidar do que é avaliado enquanto mais precioso para o valor humano, a vida (MARINHO, 2003).

Tratar da importância da gestão e da qualidade dos serviços para os hospitais públicos, que possuem, reconhecidamente, grandes custos com atendimento; ao mesmo tempo em que possuem a obrigação de prestar serviços de qualidade, têm enorme relevância ao passo em que esses serviços são fundamentais para uma sociedade, em que, dada a limitação dos recursos disponíveis, a eficiência passa a ser indispensável (POLITELO; RIGO; HEIN, 2014).

Não obstante, a ampliação da intervenção estatal na economia, acompanhada das restrições orçamentárias forçadas através das políticas expansionistas, está exigindo melhores práticas dos gestores públicos (OLIVEIRA; BEZERRA, 2018). Logo, a Administração Pública Gerencial buscou promover uma maior atitude empreendedora de seus servidores, de forma a oferecer maior discricionariedade em seus atos e flexibilização das ações de seus gestores, visando maior incremento de criatividade às atividades do Estado (GIACOMO, 2005).

O objetivo é que, através do trabalho, possa-se mensurar melhor os resultados, avaliar metas e padrões, não os enquadrando sob uma perspectiva ideológica, mas sim como novos instrumentos de compreensão da realidade, sendo, dessa maneira, possível avaliar o quanto de satisfatória é a disponibilidade dos serviços, se os mesmos são realizados de forma eficiente e se estão inseridos em padrões mínimos e aceitáveis de qualidade (GIACOMO, 2005).

A Administração Pública tem como principal objetivo o interesse público, seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência,

sendo que, no modelo burocrático anteriormente vigente, era considerado apenas o perfil padrão e tradicional da Administração Pública, cuja ênfase dada era baseada estritamente no primeiro princípio, enquanto, na nova perspectiva gerencialista, direciona-se preponderantemente através do último (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

No entanto, promover uma cultura de eficiência entre os servidores públicos não implicará no abandono completo da burocracia, muito menos do cumprimento de procedimentos e protocolos, mas significa enfatizar a confiança junto ao desempenho em gerar resultados concretos para os contribuintes (GIACOMO, 2005).

Assim, ambos os princípios devem nortear o funcionamento da Administração Pública brasileira, quer seja direta ou indireta, e em todas as esferas de governo. Contudo, Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005) e Oliveira e Bezerra (2018) argumentam que foram a inclusão do princípio da eficiência no âmbito da Administração Pública através da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998 e o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, que exigiram uma melhor aplicação dos recursos públicos, de forma mais transparente e eficiente por parte dos administradores do Estado, sendo considerados os primeiros movimentos voltados para a melhoria da qualidade do gasto público.

Destacando-se o princípio da eficiência, é possível defini-lo da seguinte forma:

Aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. (MORAES, 2018).

Esse princípio, o último entre as premissas incluídas à Carta Magna, refere-se à procura pela produtividade com a importante incumbência de reduzir desperdícios de dinheiro público, extrapolando a questão da legalidade, pressupondo a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional (MEIRELES, 2016; MARINELA, 2019).

De maneira geral, os conceitos que se relacionam à eficiência estão associados à execução de recursos como forma de se obter uma melhor relação custo-benefício entre os objetivos definidos e os recursos utilizados (OLIVEIRA; BEZERRA, 2018). Entretanto, apesar de que mensurar a eficiência seja considerado relativamente simples quando disponíveis as estimativas de custos, quantidades ou qualidade dos produtos, para a gestão pública são identificados problemas relacionados à falta de dados fidedignos, classificações orçamentárias deficientes e a impossibilidade de se estabelecerem custos fixos para um determinado produto ou serviço (RIBEIRO, 2008).

Porém, a eficiência também pode ser compreendida como a capacidade de minimizar a relação de insumos e produtos através de uma melhoria na otimização da utilização dos recursos disponíveis, desde que exista uma combinação ótima dos insumos – *inputs* – em um determinado processo produtivo que resulte em no máximo de produtos – *outputs* (PEÑA, 2008). Essa perspectiva também é defendida por Matias-Pereira (2018), quando associa a eficiência na Administração Pública à combinação dessas entradas e saídas, de forma a estabelecer a melhor relação possível entre custo e benefício ou, ainda, pela razão entre esforço e resultado.

Diante desse contexto, as organizações hospitalares passaram por transformações significativas ao longo das últimas décadas, mudanças essas influenciadas pelos avanços tecnológicos, evolução da ciência e sob a forma de gerir a área de saúde em instituições públicas e privadas (OLIVEIRA *et al.*, 2018). Assim, a área de saúde, também influenciada pela NPM, tem o dever de promover a eficiência, sob a perspectiva de critério econômico e financeiro, associada à maximização dos objetivos produtivos e valores sociais, através da racionalização de recursos e do estímulo a uma nova cultura organizacional (NUNES; HARFOUCHE, 2015).

Marinho (2003) afirma, ainda, que a avaliação da eficiência dos serviços de saúde, por si só, é relevante e torna-se ainda mais pertinente quando envolve recursos públicos para seu financiamento, visto que o setor de saúde é um dos principais receptores de recursos financeiros provenientes da Administração Pública brasileira.

No entanto, para tal, cabe considerar a complexidade posta à gestão das organizações hospitalares, vistos os níveis específicos de informações necessárias para a administração dos seus recursos e as dificuldades de sinergia das relações internas de poder em um ambiente hospitalar, seja pela participação de diferentes carreiras de formação no âmbito das áreas médicas, assistenciais e administrativas, que deve gerar legitimidade para a gestão de pessoas, seja pela exigência de credibilidade para a condução de processos diários (OLIVEIRA *et al.*, 2018).

De acordo com Souza e Scatena (2010), toda essa complexidade intrínseca associada à prestação de serviços hospitalares e o alto volume financeiro aplicado visando à manutenção dos serviços de saúde no Brasil são motivos suficientes para o desenvolvimento e aplicação de mecanismos que maximizem os objetivos desse setor, ou seja, a qualidade dos serviços prestados aliada à eficiência no emprego dos recursos.

Complementarmente, Malik e Teles (2001); Marinho (2003); Mills e Spencer (2005) afirmam que a escassez de recursos, quando se tratam de serviços de saúde públicos, é uma

questão relevante e não pode ser ignorada no momento da avaliação da eficiência, pois se trata de um setor reconhecido por ter custos operacionais elevados, fontes de receitas incertas e geralmente insuficientes, o que é associado diretamente à qualidade dos serviços prestados.

Na mesma linha de pensamento, Andrett *et al.* (2018) acrescentam que analisar o modelo de gestão e qualidade nos serviços públicos em saúde no Brasil envolve uma forte relevância, ainda mais quando leva-se em consideração essa limitação dos recursos disponibilizados e o retorno dado em serviços à população, pois, nesse contexto, considerando a relevância da questão, torna-se imprescindível a busca por maior eficiência e, conseqüentemente, a necessidade de maior controle de despesas nas organizações de saúde.

Não obstante, Tanaka e Tamaki (2012) destacam a dificuldade de gerenciar hospitais, ao se considerar as diferentes habilidades, bem como a formação dos trabalhadores, a estrutura organizacional complexa e, principalmente, a natureza dos serviços prestados. Concomitantemente, Silva, Moretti e Schuster (2016) ressaltam que a presença de fatores externos, como a contenção de custos dos agentes financiadores do sistema e a exigência, por parte dos consumidores, por atendimento de alta qualidade, também dificulta o gerenciamento dos hospitais. No entanto, pode-se dizer que eficiência não está relacionada somente à maior ou menor disponibilidade de recursos, sendo possível que um determinado ente público gaste muito e ao mesmo tempo gerencie mal os seus recursos, enquanto outro gaste pouco, porém, investindo bem, realizando com eficiência (FARIA; JANNUZZI; SILVA, 2008).

Machado e Kuchenbecker (2007) argumentam que pela intensa transformação e grande iniquidade, os hospitais estão postos a diversas demandas que, agregadas a uma necessidade permanente de incorporação tecnológica, veem-se diante de consideráveis estímulos para uma nova organização e gestão e que, dessa forma, acabam contribuindo para um cenário de mudanças em toda a área de saúde.

Baseado nessa mesma percepção e indo mais além, essas constantes inovações são promovidas por empresas de alta tecnologia que possuem grandes investimentos em pesquisas e que, dessa forma, conseguem gerar constantemente produtos que melhoram os tratamentos; assim, impõem de forma automática uma demanda permanente por consumo, obrigando as organizações de saúde a incorporar em suas atividades esses materiais, ampliando ainda mais a necessidade de uma gestão estratégica e eficiente, de forma a não comprometer a liquidez das instituições (BURMESTER; HERMINI; FERNANDES, 2013).

Em face desse cenário, a fim de possibilitar o alcance de uma gestão eficiente e a prestação de serviços de qualidade, as organizações hospitalares precisam valer-se de uma combinação ótima de recursos humanos, tecnológicos e financeiros (CASTELAR;

MORDELET; GRABOIS, 1995). Sendo assim, essa eficiência pode ser incorporada através de dois eixos: a eficiência técnica, que reflete a habilidade de obter um máximo de um produto, conforme a disponibilidade de um conjunto de insumos, e a eficiência alocativa, que engloba a habilidade de utilizar esses insumos em ótimas proporções, diante dos seus preços relativos, constituindo conjuntamente a ideia de mensuração da eficiência econômica total (GOMES; BAPTISTA, 2004).

Para os usuários do sistema de saúde, todo e qualquer serviço médico-hospitalar precisa estar organizado de forma a atender às demandas de alta complexidade em situações extremas, pois é a vida do paciente que se encontra em risco e, através destas situações, torna-se possível perceber a eficiência de uma determinada organização, estando as inovações no sistema de logística de qualquer hospital, em último caso, se relacionando diretamente a esse fato (PEREIRA, 2002).

Para Dias (2017), a logística está envolvida com a ideia de planejamento, controle, coordenação e execução da movimentação dos recursos, tendo como objetivo a obtenção máxima de eficiência no transporte e armazenagem para incremento dos processos. Na perspectiva hospitalar, a logística pode ser compreendida em um universo de dois grandes grupos, sendo um com o objetivo de atender às demandas do ambiente administrativo da organização e o outro responsável pelas necessidades diretas das áreas assistenciais e médicas (AGUIAR; MENDES, 2016).

Complementarmente, Ribeiro (2005) afirma que, no âmbito da área hospitalar, a logística representa um dos grandes desafios da gestão em saúde, principalmente quando se mensura a amplitude da importância em atender às demandas de um hospital, seja em um serviço de apoio, como os de hotelaria e manutenção, ou para aqueles considerados auxiliares, como diagnósticos e hemodiálise, ou ainda para os próprios serviços específicos.

Nesse contexto, o gerenciamento de estoques no âmbito desse modelo de organizações se propõe a responder a uma demanda de todos aqueles usuários que se colocam em suas portas, principalmente aqueles que ingressam nos serviços de saúde através das emergências e que, ao contrário de outros ramos de atividades que conseguem planejar ou prever a sua clientela, ingressam sem hora marcada, gerando particularidades que ascendem o serviço médico-hospitalar no rol das atividades mais complexas do mercado, responsabilizando-se pela preservação da saúde e pela vida de pacientes, sendo essa responsabilidade uma iniciativa essencial para exigir dessas instituições maiores níveis de eficiência na aquisição, controle e distribuição de produtos (MEDEIROS *et al.*, 2009).

Ainda mais, a logística hospitalar é responsável não só por aperfeiçoar as ferramentas de gestão e assegurar a alocação dos recursos de saúde necessários, nas quantidades corretas, no tempo previsto e na qualidade pretendida, mas também por minimizar os traumas promovidos pelo internamento (MEDEIROS *et al.*, 2009).

Portanto, não se pode negar a premissa de que a população continuará envelhecendo e as demandas pelos serviços de saúde continuarão crescendo significativamente, gerando necessidade de mais exames, consultas, medicamentos, materiais médico-hospitalares, internações e cirurgias, implicando em mais gastos, o que acarreta na necessidade de se manter um ambiente de gestão de materiais mais eficiente, tanto no tocante aos processos de aquisição, como na gestão financeira dos estoques (BURMESTER; HERMINI; FERNANDES, 2013, p. 10).

2.3 Gestão de Materiais em Organizações Públicas

Independente se analisada sob uma perspectiva global ou local, a economia passa por fases cíclicas de expansão e recessão industrial, muitas das vezes associadas à inflação, que permite uma ascensão comercial das organizações, estimuladas pelos aumentos contínuos de produção e alta de preços, mas que, no entanto, com a aproximação dos limites de crescimento colocam-se inevitavelmente à frente de problemas que geram declínios em suas atividades econômicas (DIAS, 2015).

A alternativa encontrada por essas empresas normalmente envolve cobranças para que os governos deem assistência através de subsídios tributários, isenções fiscais e facilidades em empréstimos e financiamentos, transferindo a responsabilidade para terceiros quando, na verdade, deveriam promover uma reflexão profunda de suas operações (DIAS, 2015).

Concomitantemente, o desenvolvimento tecnológico fez com que os problemas da gestão de materiais tornassem-se mais complexos, o que, conseqüentemente, passou a exigir avaliações ainda mais sistêmicas. Assim, a gestão de materiais tornou-se importante para que as organizações tenham a oportunidade de se tornar mais eficientes e competitivas. Para isso, é proposto um maior equilíbrio econômico e financeiro, através da redução de custos operacionais, visando proporcionar as condições necessárias para que as organizações funcionem satisfatoriamente, com qualidade na prestação de serviços e oferta de produtos (POZO, 2015).

Nesse sentido, a logística, englobando o suprimento de materiais, aparece como um importante aliado para equilibrar as finanças das organizações, dinamizando e melhorando a

movimentação e o controle de produtos e dando apoio à venda desses materiais até o consumidor (DIAS, 2015). Dessa maneira, a logística acabou impulsionando a gestão de materiais no momento em que extrapolou os limites das empresas, remodelando todas as suas atividades para atender plenamente às expectativas dos clientes (GONÇALVES, 2016).

A eficiência é percebida como eixo fundamental para o desenvolvimento das atividades logísticas, pois visa criar parâmetros para garantir um abastecimento contínuo de estoques, dando maior consistência às tomadas de decisões no presente, com o objetivo de reduzir as incertezas do futuro da organização, significando dizer que uma gestão de materiais bem estruturada permite a obtenção de vantagens competitivas por meio de redução de custos, menores investimentos em estoques, melhorias de compras mediante melhores negociações com fornecedores e maior satisfação de clientes e/ou consumidores em relação aos produtos ofertados (GONÇALVES, 2016).

A gestão de materiais orienta-se pela melhor utilização possível dos recursos, ou seja, aproxima-se muito da noção de economicidade, aquela que prevê a realização de atividades de forma a alcançar a melhor relação possível entre custo e benefício, evitando-se, assim, tais desperdícios (FENILI, 2016). Dessa forma, sob a perspectiva do Estado, sendo os materiais considerados recursos públicos, adquiridos e mantidos pela sociedade, o agente público tem o dever de cuidar desses ativos da melhor maneira possível, associando o viés atualmente assumido pela gestão de materiais ao modelo gerencial de Administração Pública, linha de pensamento preconizada através da NGP, pois obriga, em sua condução, a redução de custos, a autonomia e responsabilização da gestão, a promoção da transparência e do controle social (FENILI, 2016).

A gestão de materiais pode ser entendida como o conjunto de atividades desenvolvidas destinadas a suprir todas as unidades de uma organização, tendo como finalidade assegurar o abastecimento contínuo dos produtos necessários ao atendimento pleno de todas as atividades e que, para isso, monitore todos os problemas referentes ao atendimento de demandas, fiscalizando e controlando processos não apenas pela quantidade, mas também pela qualidade e pelo padrão de atendimento do serviço, otimizando-se investimentos, maximizando-se os lucros sobre o capital aplicado e comprometendo-se fundamentalmente pela inexistência de ruptura dos estoques (PATERNO, 1990; SILVA; COSTA; PEREIRA, 2011).

Similarmente ao mercado privado, a gestão de recursos materiais também é caracterizada enquanto essencial para a Administração Pública, pois se baseia na lógica de maximizar a utilização de recursos, evitando desperdícios, promovendo lotes de compras mais vantajosos, suprimindo a organização pública dos materiais necessários ao seu desempenho, no

momento oportuno, com qualidade satisfatória, na quantidade necessária, buscando-se economicidade, recebendo e armazenando esses bens de modo apropriado, distribuindo-os aos setores e/ou órgãos demandantes, evitando estoques desnecessários e mantendo rotinas de controle efetivas, como pressupostos centrais para a condução do Estado em suas compras (FENILI, 2016).

Gonçalves (2016) aponta a existência de três áreas igualmente importantes para a gestão de materiais: gestão de compras, de estoques e dos centros de distribuição. A função compras é responsável pelo suprimento das necessidades, de forma a evitar sobras ou excesso de produtos, sendo a atividade que engloba a identificação de fornecedores, a pesquisa de preços, negociação com o mercado, acompanhamento de pedidos, liquidação, dentre outros (GONÇALVES, 2016).

A gestão dos centros de distribuição se preocupa com a necessidade de gerir o recebimento, a armazenagem, a distribuição e a movimentação de materiais e, por último, a gestão de estoques compreende a análise dos custos, a previsão de consumo, a operacionalização dos sistemas de reposição, inventários, apuração de indicadores, giro e cobertura de estoques (GONÇALVES, 2016).

Figura 2 - Representação da Gestão de Materiais



Fonte: GONÇALVES, 2016.

Nesse contexto, é relevante exaltar a necessidade de coordenação eficiente entre cada um desses processos e demais fluxos da cadeia de suprimentos, sendo que esta relação é tão intensa que otimizar cada processo isoladamente pode gerar um prejuízo considerável para uma ou mais áreas, em que a ideia de não reconhecer esta dependência pode e deve afetar negativamente o desempenho de todo o fluxo de trabalho (BALLOU, 2006; HARA, 2012; FRANCISCHINI; GURGEL, 2013; DIAS, 2015; GONÇALVES, 2016).

Compra é uma função administrativa pela qual as organizações suprem suas necessidades por produtos e serviços, identificam e comparam fornecedores disponíveis no mercado e negociam com formas de firmar contratos e emitir ordens de aquisições, relacionando-se à tomada de decisões quanto a qualidade, quantidade, origem, cronograma e custo de cada aquisição (CEREALI, 2003).

Tacconi *et al.* (2014) argumentam que a gestão de compras assume papel fundamental na gestão estratégica da cadeia de suprimentos, pois é responsável pela negociação de preços, prazos e materiais promocionais, dentre outras questões, fornecendo subsídio para a formação de um preço final de produto mais competitivo. De acordo com a natureza das atividades logísticas oferecidas, o processo de compras propõe-se a identificar aspectos para uma obtenção específica de produtos, afetando diretamente a disponibilidade e os demais fluxos da cadeia de suprimentos (NOVAES, 2016)

No entanto, para atingir sucesso no desenvolvimento da função compras, são necessárias diversas atividades que sirvam de suporte para garantir as informações necessárias para a sua realização, tendo a gestão de estoques uma posição estratégica para tal. Assim, para a gestão de estoques, serve a premissa de que o objetivo principal de todo gestor sempre deverá ser a redução do capital investido em estoque, sendo, contudo, reconhecida a sua necessidade para o funcionamento da organização, com controle e equilíbrio, a fim de evitar faltas ou excessos de materiais armazenados (DIAS, 2015).

Chopra e Meindl (2011) complementam essa análise afirmando que o papel dos estoques em uma organização é estratégico para torná-la mais competitiva, pois a manutenção de quantidades altas exige a aplicação de um volume grande de recursos e que acarreta em uma maior responsabilidade da governança, sendo que, em contrapartida, reduzir o volume dos estoques exige maior eficiência da organização e amplia o risco de rupturas, ou seja, faltas.

Um bom controle dos estoques depende de um sistema eficiente, em que seja possível disponibilizar em tempo integral as quantidades de cada material, suas localizações no depósito, as compras em processo de recebimento e/ou devoluções e o controle de pedidos gerados pelos clientes (VIANA, 2013). A ausência de monitoramento do volume de estoques pode implicar em faltas de materiais que prejudicam o desenvolvimento de atividades ou, no caso dos excessos, na redução do lucro líquido das empresas na iniciativa privada ou aumento de custos no âmbito da Administração Pública, visto o montante de recursos financeiros que são imobilizados (DIAS, 2015).

Já a gestão dos centros de distribuição responsabiliza-se em garantir o recebimento correto, a armazenagem, a movimentação e a distribuição dos produtos, partes relevantes do sistema logístico que vai do ponto de origem ao ponto de consumo, proporcionando informações fidedignas sobre a condição e a disposição dos itens guardados, além de garantir a chegada do material em perfeitas condições ao seu solicitante (VIANA, 2013).

Portanto, administrar materiais em organizações públicas pode ser definido como o ato de suprir de forma eficiente as necessidades da instituição com produtos em tempo hábil, nas quantidades e qualidades necessárias, armazenando-os e distribuindo-os adequadamente, de forma a atender plenamente todos os processos demandados, respeitando, no decorrer de todo o fluxo da cadeia de suprimentos, os princípios da legalidade, moralidade, transparência, impessoalidade e economicidade no trato dos recursos públicos.

2.4 Gestão de Estoques no Setor Público

Estoque é uma acumulação armazenada de recursos materiais em um determinado sistema de transformação que também poderá ser utilizado como um transformador de capital (SLACK; CHAMBERS; JOHNSTON, 2009). Detalhando ainda mais essa ideia, pode-se afirmar que estoques representam acumulações de matérias-primas, suprimentos, componentes, materiais em processo e acabados que surgem em numerosos pontos do canal de produção e logística das empresas e que, promovendo-se uma correta gestão desses ativos, podem gerar vantagens significativas para as atividades organizacionais (BALLOU, 2006).

Os estoques devem operar enquanto reguladores de todo o fluxo de materiais, visto que a velocidade com que chegam não é idêntica à que saem ou que são consumidos nas organizações, sendo necessária uma quantidade mínima desses produtos para conter essas oscilações, o que torna mais difícil a tarefa de gerir de forma eficaz o processo (MARTINS; ALT, 2009). Ainda nessa linha de pensamento, Dias (2015) afirma existir um conflito entre as partes interessadas nesses estoques, pois as áreas que o utilizam pressionam a administração por volumes maiores, enquanto as áreas responsáveis pela gestão, compras e pagamentos, por volumes menores.

Portanto, o estoque serve enquanto mediador entre demanda e suprimento, imprimindo um fluxo mais eficiente na saída de produtos, gerando economia de escala para as compras e protegendo as organizações contra eventuais variações de preços e contingências do mercado (BALLOU, 2006).

Nesse sentido, o estoque é aceito como um dos ativos mais importantes de uma empresa, pois possui uma alta relevância no ativo circulante e pode ter grande influência em seus resultados, pois é através dos estoques que as organizações conseguem cumprir suas atividades operacionais e alcançar os resultados esperados (LEMES; LIMA, 2018).

Além disso, existem diferentes razões para a existência de estoques, como a sua relação com a melhoria dos serviços de atendimento, visto que os sistemas operacionais das empresas podem não estar projetados para atender instantaneamente as solicitações de pedidos, tendo os estoques o papel de proporcionar um nível de disponibilidade de produtos que satisfaçam as altas expectativas dos consumidores, impactando, inclusive, no aumento das vendas (BALLOU, 2006).

Outro motivo está na economia de custos que, embora gere despesas adicionais para sua manutenção, permite operações mais prolongadas e equilibradas, mas que, em contrapartida, acaba inibindo a percepção de controle de qualidade dos produtos (BALLOU, 2006). No entanto, o autor argumenta, ainda, que, além de aumentar as despesas das empresas, os estoques acabam imprimindo um custo de oportunidade, modelo de perda que normalmente não é contabilizada pelas organizações em seus relatórios.

As definições de estoques normalmente estão envolvidas no âmbito do setor industrial sob uma ótica de necessidade das empresas em garantir um constante suprimento de matérias-primas para a produção e no comércio, para a garantia de produtos para vendas durante as oscilações de demanda no mercado, sendo, obviamente, conceitos que acabam não suprimindo a lógica da necessidade de estoques em organizações públicas.

Nesse sentido, Fenili (2016) ressalta que os conceitos de estoque que mais atendem ao setor público são o de somatório de materiais armazenados em uma organização, que permanece reservado para uso oportuno, ou ainda, como toda e qualquer porção armazenada de material que possui algum valor econômico para a organização, guardada a utilização futura, quando for necessária às atividades organizacionais (FENILI, 2016).

Estoques são recursos ociosos que possuem um alto valor econômico e representam investimentos destinados à produção e ao atendimento aos clientes, sendo que, entretanto, sua formação incide em alta imobilização financeira, obrigando a projeção de níveis adequados para perfeito equilíbrio entre armazenamento e consumo (SLACK; CHAMBERS; JOHNSTON, 2009).

Argumenta-se constantemente nos negócios que manter estoques onera em muito as organizações, pois imobiliza uma fatia do capital das empresas que poderia estar sendo

alocado em capital de giro, em investimentos em novos produtos ou em ações de marketing para ampliação do *Market Share*.

Para as organizações públicas, não é diferente. Fenili (2016) alega que os custos advindos da manutenção de estoques são diversos, como roubos, furtos, aluguel de espaços físicos, seguros, entre outros, e que podem chegar a níveis altíssimos e insuportáveis. Diante disso, o autor transcorre na linha de que, tomando isso em consideração, o cenário ideal seria o de não haver estoques, ocorrendo a liberação de materiais apenas quando necessário, mas que, para isso, demandar-se-ia uma grande velocidade na relação entre a organização e fornecedores, e no contexto do serviço público essa realidade não é observada.

Uma gestão eficiente desses ativos permite à empresa não só se manter competitiva no mercado, mas também se colocar em um patamar diferenciado para o sucesso em seu desempenho, ou seja, níveis mais altos de controle dos estoques e dos custos geram benefícios e estoques mal administrados podem gerar perdas financeiras, como deterioração, obsolescência e avarias (LEMES; LIMA, 2018).

Sendo assim, a gestão dos estoques é um conjunto de atividades que visa atender por insumos todas as necessidades de uma empresa através da implementação de políticas específicas, com a máxima eficiência e ao menor custo possível, tendo como objetivo fundamental permitir um equilíbrio entre os produtos guardados e os seus respectivos consumos, objetivando manter armazenados somente aqueles itens com real demanda por utilização (VIANA, 2013).

Cabe à gestão de estoques viabilizar produtos ao longo de todo o processo produtivo, seja de matérias-primas ou auxiliares, como intermediários e produtos acabados, visando não permitir a falta de insumo para fabricações ou vendas, de forma que, ao mesmo tempo, seja evitada a alta imobilização de recursos (POZO, 2015). Assim, gerir os estoques de forma econômica consiste em equilibrar a administração do consumo de maneira que as necessidades efetivas dos consumidores sejam supridas, reduzindo o risco de faltas, assegurando a continuidade de fornecimento de modo que o valor obtido pela continuidade desse processo seja sempre inferior à sua própria falta (VIANA, 2013).

Assim, uma política eficiente de controle de estoques deve considerar o suprimento, a possibilidade de níveis mais baixos possíveis de guarda de produtos, a identificação de itens obsoletos e defeituosos para eliminá-los, um bom controle dos seus registros, uma base concreta de dados para elaboração do planejamento de curto, médio e longo prazos das necessidades e os seus respectivos custos (POZO, 2015).

Dependendo do nicho de mercado em que a organização atua e da sazonalidade do consumo do produto, faz-se necessário um nível, mesmo que mínimo, de estoques que sirvam como amortecedor entre oferta e demanda (CHING, 2010). Já para o setor público, justifica-se a manutenção de estoques pelo fato de as compras, nesse ambiente, estarem vinculadas normalmente aos processos licitatórios, sendo comumente possível perceber que um único processo de aquisição consiga demorar até seis meses para ser concluído, diante da burocracia, bem como da garantia dos ritos licitatórios (FENILI, 2016).

Dessa maneira, a geração de estoques é uma realidade administrativa do setor público brasileiro e necessária, pois resguarda as organizações públicas das oscilações de demanda ou do mercado, pode ser oportunidade de investimento, protege contra atrasos de entrega por parte de fornecedores e também implica em economia de escala (FENILI, 2016).

Portanto, uma gestão eficiente dos estoques deverá atender de forma eficiente e simultaneamente os objetivos dos diversos setores que compõem a organização, como compras, produção, vendas e financeiro, sendo, para isso, necessário gerar o menor ônus possível, através do emprego de mão de obra para a gestão desses ativos, da boa armazenagem, de custos razoáveis para os produtos, bom uso dos sistemas de gestão informatizados, bem como para os demais processos organizacionais conexos (PEIXOTO; PINHEIRO, 2017).

2.4.1 Classificação de Materiais

Viana (2013) argumenta que a classificação de materiais é um processo de aglutinação de produtos por características semelhantes e que existem três atributos que a tornam satisfatória:

- a) Abrangência – aspectos físicos, financeiros e contábeis;
- b) Flexibilidade – permite uma associação entre os diversos tipos de classificação, obtendo uma visão ampla da gestão desses ativos;
- c) Praticidade – classificação mais simples e direta possível, sem demandar complexidade nos procedimentos.

Dias (2015) e Fenili (2016) convergem na ideia da existência de princípios gerais que regem um sistema de classificação de materiais, que se destacam por etapas na identificação de cada estoque:

- a) Catalogação – levantamento geral de todos os itens existentes no estoque, de forma que seja possível ter uma ideia geral do todo;
- b) Simplificação – a redução de itens conflitantes no estoque que acabam tendo a mesma finalidade de uso, sendo essa etapa antecessora à padronização;
- c) Identificação (Especificação) – a descrição detalhada do material que viabilize a sua individualização em uma linguagem familiar aos usuários;
- d) Normalização – estabelecer normas técnicas para os itens ou para a sua utilização com segurança;
- e) Padronização – uniformização do uso e do tipo do material, facilitando o diálogo com o usuário e o mercado;
- f) Codificação – atribuição de um único código identificador para cada item.

Fenili (2016) afirma, ainda, que são diversos os tipos possíveis de classificação dos materiais e que esse processo depende das informações gerenciais disponíveis para o gestor, sendo possível serem divididas através de vários eixos distintos, como por possibilidade de compras, por demanda, por aplicação, por periculosidade, por perecibilidade, por importância operacional e por valor de demanda. Para esta pesquisa, como o objeto de estudo é o almoxarifado de uma organização pública de saúde que trabalha com materiais de consumo, ficou definido ser necessário apenas aprofundar os conceitos das duas últimas.

Retomando, para as organizações públicas, nem sempre é necessário cumprir todas as etapas de classificação, pois, quando o órgão faz a aquisição de um item já padronizado pela instituição, bastam somente a especificação e posteriormente a sua codificação, visto que o produto final de uma classificação é a produção de um catálogo devidamente simplificado, especificado e codificado, apresentando itens normalizados e já padronizados (FENILI, 2016).

A classificação por importância operacional ou classificação XYZ é um tipo de classificação para gerenciamento do estoque que teve origem na gestão da qualidade (CATARINO *et al.*, 2017). Fenili (2016) afirma que essa ferramenta visa avaliar o grau de criticidade ou imprescindibilidade do item nas atividades desempenhadas pela organização, sendo possível dividir os materiais em estoque em três classes distintas, a saber:

- a) Classe X – materiais de baixa criticidade, cuja falta não implica em paralisações, em riscos a segurança pessoal, ambiental e patrimonial, sendo de fácil aquisição no mercado;

- b) Classe Y – materiais que apresentam grau de criticidade intermediário, podendo ser substituídos por outros similares com relativa facilidade;
- c) Classe Z – materiais de máxima criticidade, não podendo ser substituídos por outros equivalentes em tempo hábil sem acarretar prejuízos significativos. A falta desses itens provoca a paralisação das atividades ou coloca em risco as pessoas, o ambiente ou o patrimônio da empresa.

Para a classificação por valor de demanda, tem-se o método da curva ABC, uma técnica desenvolvida após as observações do economista italiano Vilfredo Pareto entre os anos de 1842 e 1923, durante um estudo da distribuição de renda entre populações. Gonçalves (2016) e Pozo (2015) destacam que, durante esse estudo, foi identificada uma má distribuição de renda: uma pequena parcela da população absorvia um grande percentual da renda, enquanto o que restava era distribuído para a maior parte das pessoas.

Sob a ótica da área administrativa, o método ABC tem tido aplicabilidade em diversas áreas de gestão e vem sendo útil para os mais diversos setores que demandam tomadas de decisões que envolvem um alto volume de dados, como em questões relacionadas a salários na gestão de pessoas, engenharia e administração de produção, na gestão comercial, dentre outros (POZO, 2015).

As empresas, de forma geral, trabalham com diversos materiais no ambiente logístico e a soma da dificuldade em gerir cada um desses produtos com os diferentes estágios de ciclos de vida e graus de sucesso de venda de cada material acaba criando, a qualquer instante, o fenômeno 80-20, base conceitual da curva ABC (BALLOU, 2006).

Complementarmente, para elucidar esse conceito, pode-se afirmar que os diversos itens administrados por uma organização possuem diferentes níveis de importância, o que gera necessidades distintas de dispêndio de tempo para o cuidado das análises de demandas de cada item, visto que o impacto da quantidade consumida, as consequências de faltas ou mesmo a relevância econômica para o negócio não são iguais para todos os produtos (SLACK; CHAMBERS; JOHNSTON, 2009).

Na área de gestão de materiais, o objetivo de uma curva ABC é identificar, dentro do escopo da gestão de estoques de uma organização, aqueles itens de maior valor de demanda, para que se possa exercer sobre esses produtos uma gestão mais apurada, visto o impacto financeiro que é gerado (GONÇALVES, 2016).

Dias (2015) aponta que, em média, 20% dos itens de uma organização representam em torno de 80% do valor de consumo; assim, a curva ABC torna-se uma importante ferramenta

para o gestor de estoques, pois permite identificar aqueles itens que merecem mais atenção para a gestão. O autor destaca que o método traz uma ordenação dos itens de acordo com a sua importância relativa, distribuídos da seguinte forma:

- a) Classe A – grupo de itens mais importantes;
- b) Classe B – grupo de itens em situação intermediária;
- c) Classe C – grupo de itens menos importantes e que justificam baixa atenção.

Esse desnivelamento quanto à atenção dada a diferentes nichos do estoque se justifica para as organizações que trabalham com grandes quantidades e maior diversificação de produtos, como atacadistas, por exemplo, que possuem estoques elevados e diferentes ao mesmo tempo, o que torna difícil para a gestão administrativa coordenar e controlar os níveis de cada produto, identificando cada demanda ofertada, o giro e a lucratividade de cada item (SILVA *et al.*, 2018). Não obstante, não somente na iniciativa privada fica constatada essa diversificação dos estoques, sendo essa realidade também percebida em organizações públicas que, dependendo da complexidade de seus processos, demanda por uma gestão de estoques ainda mais apurada que as vistas em outros tipos de organizações.

Ching (2010) e Pozo (2015) detalham os passos para a montagem do método ABC nas empresas, que resumidamente consiste em multiplicar o consumo de cada item por seu respectivo custo, listar em ordem decrescente esse resultado e calcular o valor percentual de cada em relação a um custo total de estoque de 100%.

Ou seja, adota-se um critério a ser definido por cada gestor conforme a disponibilidade de tempo para análise do estoque, seguindo um padrão em torno de 80% para os itens da curva A, que representam apenas 20% dos estoques, 15% para a B, representando 30% do estoque e 5% para os itens C, maioria dos produtos e que chega a representar em torno de 50% dos materiais armazenados (CHING, 2010; POZO, 2015).

2.4.2 Padronização de produtos nas Organizações Públicas de Saúde

Em um processo de compra, nem sempre o comprador tem um conhecimento pleno dos bens e serviços a serem adquiridos pela organização, assim, mesmo elaborando de forma eficiente as especificações, são necessárias melhorias contínuas na comunicação entre os que fazem a compra e aqueles que requisitam, visando reduzir custos e tempo, como também evitar compras equivocadas, seja pela qualidade ou descrição incorreta, o que poderia gerar desgaste através da necessidade de um novo processo (ALMEIDA; SANO, 2018).

Esse tipo de sinergia entre comprador e requisitante é ainda mais importante em um hospital, já que é bem comum, nesse tipo de organização, uma utilização contínua de uma variedade de materiais de usos técnicos específicos, em que, em um cenário de falta de conhecimento desses itens por parte de quem compra, pode gerar problemas não só para quem trabalha diretamente com os materiais, mas também para aqueles que dependem dos serviços de saúde ofertados (FRANCHETTI, 2002).

Diante dessa diversidade de materiais geridos nesse tipo de organização, como no caso de medicamentos, materiais médico-hospitalares, OPMEs, dentre outros, surge uma demanda específica para a classificação dos itens de consumo, pois permite um melhor planejamento e controle para auxiliar o processo de compra, em que um eficiente sistema de codificação e classificação de materiais torna-se fundamental para a eficiência operacional e contábil na aquisição, movimentação e dispensação dos produtos (MATTOS; PONTES; GUTIERREZ, 2018).

Quando se padronizam materiais médico-hospitalares, medicamentos e equipamentos de saúde, fica assegurada a total transparência e visibilidade da cadeia produtiva da organização, permitindo a utilização desses itens em diversos processos internos, pois, se o item é padronizado, está aceito para uso e dentro de padrões de riscos aceitáveis pela instituição (BURMESTER; HERMINI; FERNANDEZ, 2013).

No entanto, muitos associam a padronização à escolha de marcas de produtos, o que não é verdade, visto que esse processo consiste na ideia de identificar as características de um determinado produto, suas especificações técnicas e funcionalidades, independente do fabricante. Não que seja orientada a utilização de qualquer marca indiscriminadamente, mas sim averiguar se um determinado fabricante atende às especificações plenas do que se pretende adquirir e dentro de padrões técnicos de qualidade suficientes para não comprometer o desenvolvimento do trabalho.

Isso é importante, pois, para as aquisições da Administração Pública, a Lei 8666/1993 veda a indicação, mesmo que subjetiva, de uma determinada marca do bem a ser adquirida. No entanto, Fenili (2016) pondera que em três situações específicas, a indicação é permitida:

- a) Como um parâmetro de qualidade (critérios de comparação) – a indicação de marca serve para facilitar a descrição do objeto a ser licitado, seguida das expressões “ou equivalente”, “ou similar” e “ou da melhor qualidade”;
- b) Para atender ao princípio da padronização – a padronização de marca só é possível em casos excepcionais, quando ficar incontestavelmente comprovado que apenas aquele produto, de marca certa, atende aos interesses da administração;

- c) Quando for tecnicamente justificável – a continuidade de uma pintura de um imóvel, por exemplo, necessitaria o mesmo padrão de tintas.

2.4.3 Previsão de Demanda

As previsões fazem parte da rotina do planejamento de qualquer negócio, vista a necessidade de se estimar custos de ações futuras para mensurar as possíveis necessidades de recursos, sendo o ato de prever a tentativa de se projetar cenários ocorridos no passado para o futuro, já que não se pode ter certeza absoluta sobre o que ocorrerá adiante (GONÇALVES, 2016). Nesse sentido, o autor apresenta, dentro da ótica da inferência, uma possibilidade de classificação de alguns princípios básicos para as previsões:

- a) Lei da Inércia – quando ajustados os dados históricos a uma curva, podem-se projetar resultados para o futuro;
- b) Lei da Continuidade – uma pequena variação de dados históricos não causa grandes desvios nas projeções;
- c) Lei da Média – a média de dados passados é considerada mais representativa do que dados passados individuais;
- d) Lei da Decomposição – eventos não diretamente relacionados aos dados históricos têm pouca influência.

Prever demanda de produtos gera benefícios para todas as áreas funcionais de uma organização, como logística, marketing, produção e finanças, pois, como esses níveis não são instantâneos e congruentes, acabam influenciando as necessidades de recursos financeiros e estrutura, estando a logística abrangendo tanto uma natureza espacial quanto temporal da demanda, a extensão da sua variabilidade, bem como seu grau de aleatoriedade (BALLOU, 2006).

Contudo, apenas prever se a demanda por produtos ou serviços será maior ou menor em uma empresa não é suficiente; o ideal é conseguir mensurar as taxas de variações desses indicadores. Nesse contexto, Slack, Chambers e Johnston (2009) alegam que existem normalmente dois tipos de abordagens utilizados pelos gestores das organizações:

- a) Métodos quantitativos – baseados na análise de indicadores e técnicas de modelar dados;
- b) Métodos qualitativos – baseados em opiniões e experiências passadas.

Entretanto, apesar de não ser possível a garantia de previsões exatas, ambas as abordagens, combinadas, podem garantir resultados expressivos, já que integram julgamento de especialistas com modelos preditivos (SLACK; CHAMBERS; JOHNSTON, 2009). No mesmo contexto, Dias (2015) aponta o agrupamento de três categorias principais para as técnicas para a previsão de demanda, sendo:

- a) Projeção – técnica fundamentalmente quantitativa, que considera para o futuro a repetição do passado ou que ocorrerá uma evolução de consumo da mesma forma que ocorreu em outro momento histórico;
- b) Explicação – correlaciona-se com o comportamento da demanda do passado com outra variável quantitativa de evolução conhecida;
- c) Predileção – baseadas em análises qualitativas, como pesquisas de opinião e avaliação de funcionários experientes.

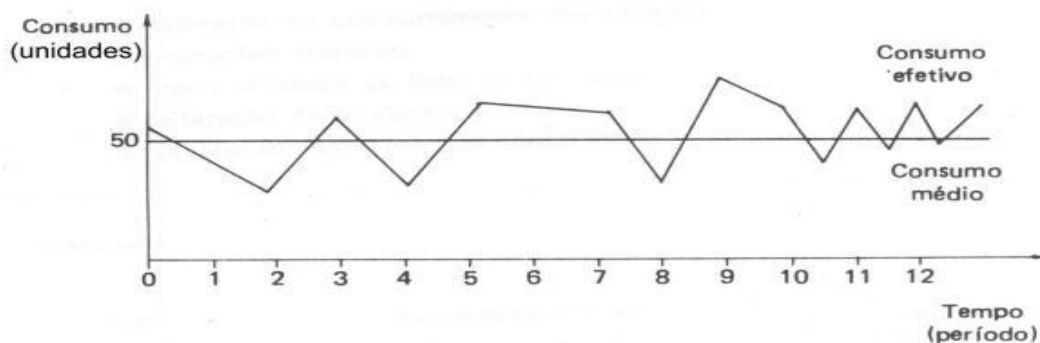
Para as organizações que tratam a demanda para bens de consumo, cabe ao usuário prever as estimativas de utilização para o item que será adquirido pela primeira vez, pois qualquer técnica utilizada pelo gestor de compras estará sujeita a distorções, devido à falta de dados anteriores que auxiliem no processo, ficando a reposição automática somente após a movimentação do estoque, visto que somente a partir daí existirão dados de consumo, prazos de aquisição e demais índices de classificação (VIANA, 2013).

Dias (2015) afirma que, no centro de toda gestão de estoques está a previsão de consumo de materiais, pois a partir dela é possível estabelecer estimativas futuras, seja de vendas ou de consumo. Essa análise pode ser estendida quando se abordam algumas características básicas da previsão de consumo, como as premissas de pertencer ao início do planejamento empresarial, de não ser identificada como metas de vendas e sim como previsões plausíveis, em que os níveis de sua precisão precisarão ser compatíveis com o custo de obtê-las (POZO, 2015; DIAS, 2015).

Sob o contexto dessas previsões, Pozo (2015) e Dias (2015) afirmam que as formas de evolução do consumo podem estar representadas através de três modelos distintos:

- a) Modelo de evolução horizontal de consumo – aquele cuja tendência é constante, sem interferências conjunturais, com a quantidade de consumo permanecendo regular e sem grandes variações ao longo do tempo;

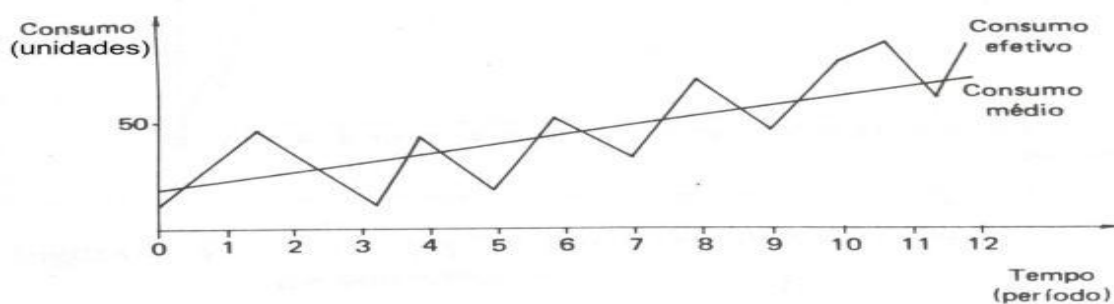
Figura 3 - Modelo de evolução horizontal de consumo



Fonte: DIAS, 2015.

- b) Modelo de evolução de consumo sujeito à tendência – aquele em que o consumo médio é ampliado ou diminuído com o decorrer da história, acarretando desvios positivos ou negativos na demanda;

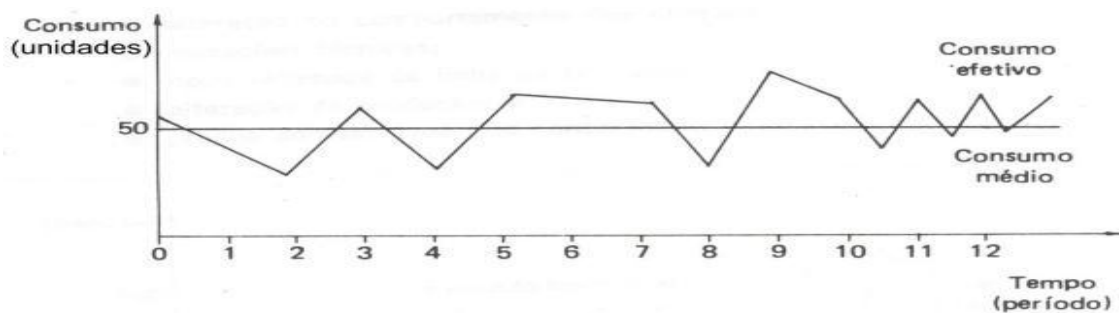
Figura 4 - Modelo de evolução de consumo sujeito à tendência



Fonte: DIAS, 2015.

- c) Modelo de evolução sazonal de consumo – aquele que possui oscilações regulares em função da sazonalidade, acarretando em desvios positivos ou negativos na demanda que superam o índice de 25% da série.

Figura 5 - Modelo de evolução sazonal de consumo



Fonte: DIAS, 2015.

No entanto, pode-se considerar que, na prática, ocorrem constantemente combinações desses modelos, ainda mais quando avaliado o ciclo de vida de um produto, pois o importante é que, ao se analisar o passado, é possível prever uma evolução futura e essa previsão somente poderá ser considerada correta se o comportamento das saídas do material estiver inalterado (DIAS, 2015). Diversas variáveis contribuem para esse comportamento, como influências de políticas conjunturais, alteração do perfil dos consumidores, inovações tecnológicas, alteração ou descontinuidade de produção e política de preços de concorrentes (DIAS, 2015).

Observa-se, ainda, que os modelos de previsão estão baseados em dados históricos de movimentação de produtos, através da análise desse processo de forma que se possa escriturar uma base estatística de comportamento, onde os métodos para essa previsão são formatados dentro de uma ótica quantitativa, de forma a deixarem explícitas as evoluções, que relacionam-se fundamentalmente a uma hipótese já pré-estabelecida de que os dados históricos disponibilizados geram informações essenciais para a formulação de estimativas futuras (GONÇALVES, 2016).

Dessa forma, desconsiderando-se qualquer efeito de tendência ou aspectos de sazonalidade, é possível supor que o futuro repetirá o passado, o que dá subsídios para tentativas de previsão baseadas em dados históricos. Nesse sentido, existem duas abordagens mais comuns para a previsão do consumo nas organizações: uma baseada em médias móveis e outra, ajustada exponencialmente (SLACK; CHAMBERS; JOHNSTON, 2009).

Dias (2015) realiza um melhor detalhamento para as análises quantitativas de previsão da demanda, dividindo em cinco modelos, a saber:

- a) Método do último período – modelo mais simples de todos, a previsão do consumo do próximo período é idêntica ao do período anterior;
- b) Método da média móvel – é o melhoramento do anterior, a previsão de consumo do próximo período é a média aritmética simples dos consumos de períodos anteriores;
- c) Método da média móvel ponderada – é uma variação da anterior, a previsão do consumo do próximo período será obtida a partir da média ponderada dos dados de consumo de períodos anteriores, ou seja, pesos maiores são atribuídos a períodos mais recentes, conforme padrão definido por cada gestor;
- d) Método da média ponderação exponencial – elimina muitas desvantagens dos métodos anteriores, pois dá maior ênfase aos dados mais recentes e apresenta um tratamento menor de informações passadas, gerando a necessidade de três valores para o cálculo: a previsão do último período; o consumo ocorrido no último

período; uma constante que determina o valor ou a ponderação dada aos valores mais recentes;

- e) Método dos mínimos quadrados – realiza uma regressão linear com os dados de consumo dos meses anteriores com o objetivo de obter a equação de uma reta que relacione esses períodos com a demanda. Determina a melhor linha de ajuste que passe por todos os dados coletados.

Compreende-se, então, que a previsão da demanda sempre estará sujeita a erros, pois envolvem acontecimentos futuros e macroambientais, sem a garantia necessária de que realmente ocorrerão (NOVAES, 2016). Além disso, as consequências das decisões sobre a previsão de demanda de uma empresa acabam influenciando diretamente todos os outros processos, sendo, então, necessárias técnicas e ferramentas que permitam análises e que auxiliem melhor as tomadas de decisões (SANTOS *et al.*, 2018).

Portanto, é fundamental que seja promovida uma sinergia envolvendo todas as áreas organizacionais de forma que informações fidedignas estejam associadas à métodos científicos, reduzindo os riscos de imobilização de capital e de altos custos de estoques, quando a demanda é superestimada, ou em rupturas, em caso contrário, que geram prejuízos no desenvolvimento dos processos.

2.4.4 Sistema de Reposição de Estoque em Órgãos Públicos

Diante da complexidade que envolve a gestão de estoques nas organizações, cabe refletir sobre os procedimentos destinados à gestão operacional desses ativos e sobre o controle e os critérios que podem ser estabelecidos para efetuar suas renovações, sendo o sistema de reposição de estoques responsável por responder qual a quantidade e quando a organização deverá realizar suas compras (GONÇALVES, 2016).

Durante a abordagem desse eixo temático se faz necessário compreender determinados conceitos utilizados como parâmetros para a operacionalização dos sistemas de reposição de estoques, sendo: Tempo de Reposição (TR); Lote de Compra (LC); Ponto de Pedido (PP); Estoque Mínimo (Emin); Estoque Máximo (Emax) e Ruptura de Estoque.

Dias (2015) conceitua de forma mais ampla o TR como o tempo gasto desde o momento em que se verificou a necessidade de realizar a reposição do material no estoque até a entrega na empresa. O autor aponta que esse período pode ser dividido em três partes:

- a) Emissão do pedido – tempo que leva da emissão de compra até a informação disponibilizada ao fornecedor;
- b) Preparação do pedido – tempo que leva o fornecedor fabricar, separar e faturar o item;
- c) Transporte – período que vai da saída do fornecedor até o recebimento do material pela empresa.

Considerando as particularidades envolvidas nos órgãos públicos, Fenili (2016) delimita esse período ao intervalo de tempo entre a emissão do pedido e a chegada do produto ao almoxarifado. Isso se deve ao fato de estar subentendido que, nas organizações privadas, os pedidos podem ocorrer de forma imediata, conforme a sua necessidade, diferindo das organizações públicas, que demandam por processos licitatórios até a compra direta. Ou seja, a necessidade em si, em órgãos públicos, não necessariamente incide na compra imediata pelos gestores responsáveis.

O PP é um indicador, a representação do saldo do item em estoque, quantidade em reposição até a entrada de um novo ressuprimento (DIAS, 2015). Ou seja, pode ser entendido como a quantidade de um determinado produto em estoque que, sempre que atingida, deve provocar um novo pedido de compra, garantindo a continuidade de todo o processo produtivo até a chegada do LC, a quantidade do item de material especificada no pedido de compras (FENILI, 2016).

O controle baseado no ponto de pedido é aquele em que o produto possui uma demanda permanente e que gera impactos contínuos no estoque, que quando tem quantidade reduzida a um nível igual ou inferior ao de referência, gera a necessidade de solicitação de lote de compra ao fornecedor (BALLOU, 2006).

Dias (2015) conceitua Emin ou ES como uma quantidade morta, que deverá ser consumida apenas em caso de necessidade. Fenili (2016) define o ES enquanto um estoque adicional, que é capaz de absorver as atividades produtivas durante situações de imprevisibilidade, tais como atrasos no tempo de reposição; cancelamento do pedido de compra (por diversos motivos); oscilação imprevista do consumo e rejeição na entrega dos itens comprados devido a alguma não conformidade.

Viana (2013) detalha ainda mais o conceito, argumentando que o ES é a quantidade mínima possível capaz de suportar um tempo de ressuprimento superior ao programado ou a um consumo desproporcional, sendo a sua quantidade calculada através do nível de atendimento determinado pela empresa, por sua importância operacional e pelo valor

agregado do material gerado. Já para o Emax, Fenili (2016) afirma que pode ser definido como a quantidade mais elevada do item que deve constar no estoque de um almoxarifado.

Dias (2015) argumenta que, em condições normais de equilíbrio entre compra e consumo, é verificada uma situação em que o estoque irá constantemente variar entre os seus limites máximos e mínimos. Nesse contexto, dependendo de diversas variáveis, pode ocorrer uma falta de sincronia entre a relação compras e consumo, onde o primeiro não consegue absorver em tempo hábil as quantidades demandadas pelo segundo, acarretando em rupturas no estoque.

Fenili (2016) define ruptura de estoque como a situação em que há a impossibilidade de atendimento a uma necessidade de demanda, por insuficiência de produtos disponíveis, processo que acaba gerando custos adicionais para todas as organizações. Em organizações públicas, o estoque de segurança é fundamental para evitar essas rupturas, ainda mais quando consideradas variáveis como o tempo médio de conclusão das licitações, a perecibilidade de cada item, volumes de armazenamento; impactos financeiros e históricos de entregas dos materiais, desde atrasos por parte de fornecedores até a não conformidade com as especificações solicitadas (FENILI, 2016).

Diante disso, a ruptura do estoque pode ser compreendida como um dos piores cenários da gestão de materiais em uma organização, visto que aquele produto que deveria estar disponível para utilização no depósito da instituição acabou, o que pode prejudicar ou até interromper o desenvolvimento de uma determinada atividade. Assim, seja no contexto da iniciativa privada, acarretando em suspensão de vendas ou interrupção da cadeia de produção, ou na organização pública, podendo gerar a suspensão de serviços importantes prestados à sociedade através das políticas públicas, a ruptura de estoque deverá compor o ramo das principais preocupações dos gestores de materiais das organizações.

Nesse contexto, existem dois modelos principais de sistema de reposição de estoques que se apresentam com o objetivo de contribuir com a problemática: o sistema de revisão contínua e o sistema de revisão periódica (GONÇALVES, 2016).

O sistema de revisão contínua, também conhecido como sistema “Q”, está baseado na ideia de que em chegado um determinado nível de estoque, deve ser realizada imediatamente a reposição de uma quantidade do produto. É um sistema de quantidade fixa, pois ocorre uma continuidade de reposição em função da flutuação dos níveis de estoque, sendo que, para isso, os estoques são acompanhados permanentemente e um lote de compra é efetuado sempre que seus níveis chegam ao ponto de pedido (GONÇALVES, 2016).

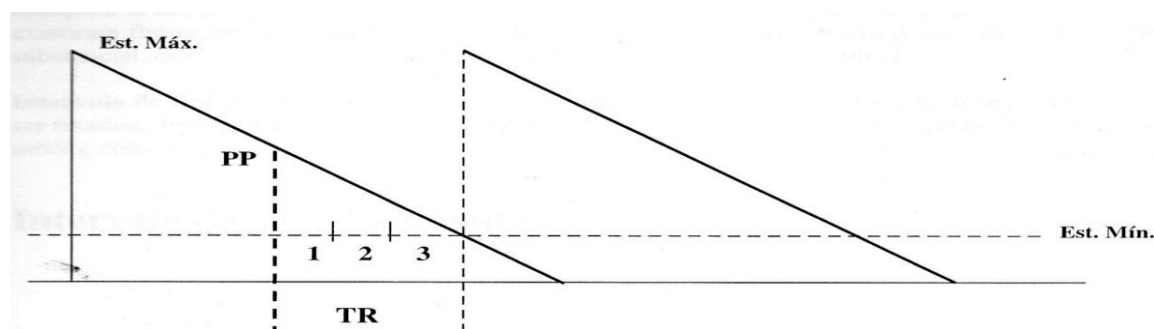
Gonçalves (2016) aponta como principal vantagem desse sistema a individualização da frequência de revisão dos estoques, dependendo de cada demanda, que, consideradas as limitações dos espaços de armazenamento, acabam gerando um estoque de segurança e, conseqüentemente, custos menores, visto a redução do ciclo do estoque.

Esse sistema parte do pressuposto de que a demanda do material é constante, indo do nível máximo de estoque, percorrendo pela demanda até o alcance do ponto de pedido, da solicitação do almoxarifado para a área de compras da organização, gerando, desse momento em diante, o tempo de reposição (FENILI, 2016).

Considerando que durante o TR o consumo continua crescendo, esse sistema é moldado de maneira que, no momento em que seria atingido o nível do estoque de segurança, o LC é entregue, evitando, assim, o consumo de quantidades referentes ao estoque mínimo (FENILI, 2016).

De acordo com Dias (2015), a operacionalização desse sistema pode ser traduzida por meio de um gráfico denominado “curva dente de serra”, conforme demonstrado na figura 6:

Figura 6 - Dente de Serra com tempo de reposição e ponto de pedido



Fonte: DIAS, 2015.

No sistema de reposição periódica, os pedidos de compra são efetuados em intervalos de tempo fixos e predeterminados (FENILI, 2016). Gonçalves (2016) argumenta que esse modelo, também chamado de sistema “P”, gera vantagens por causa da forma regular de entregas e recebimentos de cargas, visto que gera intervalos fixos de reposição e economias operacionais significativas.

Além disso, também é vista uma possibilidade de programação de entregas aos clientes, através de calendário de recebimento, o que reduz o número e os custos de pedidos, fretes pela acomodação de diferentes itens para um mesmo fornecedor em um mesmo pedido e melhor acompanhamento do estoque, visto que as quantidades só precisam ser conhecidas no período de revisão (GONÇALVES, 2016).

2.5 Compras Públicas

No âmbito das relações comerciais, a economia global promoveu novos modelos de operações e remodelou suas atividades sob uma perspectiva que vem extrapolando as nacionalidades das organizações. Isso influenciou as atividades econômicas e imprimiu um ritmo mais acelerado de transações entre diferentes tipos de empresas, criando-se uma interdependência e acirrando ainda mais as concorrências nos negócios.

Ballou (2006) pondera que uma boa coordenação do fluxo de bens e serviços entre diferentes instalações físicas tornou-se um dos principais focos da gestão da cadeia de suprimentos, estando no ato de decidir o quanto, quando e como movimentar materiais, da mesma forma de onde comprá-los, uma constante preocupação para todos os gestores nas organizações, que estão submetidos a esses mercados comerciais complexos. Dessa maneira, a visão moderna de compras está relacionada com todo o sistema de logística empresarial, com diversas atividades envolvidas e voltadas para uma finalidade comum: manter uma operação comercial sustentável e competitiva (POZO, 2015).

Em contrapartida, diante da complexidade das demandas da sociedade, o Estado deixou de ser autossuficiente no que diz respeito ao atendimento dos interesses públicos, o que o obrigou a ir ao mercado para contratar particulares de forma que o auxiliassem no aparelho estatal, a fim de suprir as demandas sociais, estando as compras públicas inseridas no conjunto de consequências desse entrelaçamento entre público e privado, em que as aquisições de bens e serviços realizadas pelo Estado contribuem para garantir o bom funcionamento da máquina estatal, em um contexto de adversidades e demandas sociais que acabam, entretanto, impactando significativamente nas despesas públicas (CHAVES; BERTASSI; SILVA, 2018).

O impacto das compras públicas pode ser considerado tão relevante para a economia que esses gastos podem chegar, dependendo do modelo econômico e político vigente, a 10% do PIB. Para fins de análise, o relatório disponibilizado pelo Comprasnet afirma que, no ano de 2018, o Governo Federal brasileiro movimentou mais de 48 bilhões de reais em processos de compras, com 103.007 processos licitatórios homologados no período. Em 2017, o mesmo relatório apontou que o volume de compras foi de aproximadamente de 46,9 bilhões, representando quase 8% da soma de tudo o que foi produzido no País no mesmo período.

No âmbito da Administração Pública, as compras e contratações, enquanto função administrativa, abrangem os diversos processos que envolvem a aquisição de bens, serviços e obras de engenharia, desde as etapas de identificação de necessidades, elaboração e envio de

solicitações para fornecedores, preparação e adjudicação dos contratos em todas as fases da gestão de contratos até o fim da prestação do serviço ou vida útil de um determinado bem, de forma que todos esses processos estejam orientados por leis, normas e regulamentos estatais, pela estrutura organizacional, gestão de pessoas, planejamento orçamentário e financeiro, dentre outras ferramentas específicas (THAI, 2009).

Segundo Gonçalves (2016), a função compras necessita de várias etapas para ter sucesso, pois demanda planejamento, acompanhamento, tomadas de decisão, pesquisa e seleção de fornecedores de diversos materiais, acompanhamento dessas empresas para garantir que os produtos sejam entregues sem atrasos, além de impor uma coordenação-geral entre os diversos órgãos da empresa: almoxarifados, finanças e todos os diversos *stakeholders* internos interessados nas compras.

A área de compras não pode ser considerada um fim em si própria; deve ser compreendida enquanto um apoio fundamental a todo o processo produtivo, que supre as necessidades de materiais, assume um papel de redutora de custos através de negociações de preços e busca itens similares ou alternativos (POZO, 2015).

Gonçalves (2016) argumenta que a falta de um produto ou insumo no exato momento em que a organização precisa é um custo que necessita ser extinto do negócio, pois a manutenção de uma empresa competitiva só pode ser obtida através de processos de aquisição bem formatados, dentro de padrões aceitáveis, reduzindo desperdícios e os custos de não conformidades.

Sob a ótica da área de suprimentos, a função de compras celebra contratos com vários fornecedores para adquirir materiais e serviços e, dentre esses produtos adquiridos, muitos serão utilizados na produção de bens e serviços comercializados com clientes, enquanto a outra parte tem o objetivo de auxiliar a empresa em suas operações, como bens de consumo (SOUZA *et al.*, 2016).

Logo, o termo compra é utilizado para identificar o ato e a responsabilidade funcional que visa promover a procura por materiais e serviços de forma a suprir uma determinada necessidade organizacional, também envolvendo inspeção da qualidade (GONÇALVES, 2016). Essa atividade possui enorme relevância no contexto organizacional, pois, dependendo da atividade, o percentual de participação dos fornecedores pode chegar a 50% ou mais da distribuição de toda a receita de vendas (BARBOSA; VIEIRA, 2006).

A função compras é um nicho essencial para os departamentos logísticos das empresas, tendo a finalidade de satisfazer as demandas da organização por insumos de forma plena, no momento certo, nas quantidades corretas e com garantia de recebimento daquilo que

realmente foi solicitado, também objetivando obter um fluxo contínuo de suprimentos a fim de atender as programações de produção (POZO, 2015; DIAS, 2015).

Além disso, visa aplicar o mínimo de investimento, comprar itens com valores menores, desde que obedecendo a padrões de quantidades e qualidades traçados, como também procurar sempre, no contexto de uma negociação justa e honesta, as melhores condições comerciais para a organização, principalmente no que diz respeito a condições de pagamento (POZO, 2015; DIAS, 2015).

Assim, a gestão de compras tem como principal finalidade suprir a organização com um fluxo contínuo e seguro de suprimentos, atendendo plenamente às suas necessidades e mantendo relacionamentos cooperativos sólidos com outros departamentos, fornecendo informações e aconselhamentos necessários para assegurar uma operação eficaz (DIAS, 2015).

Pode-se afirmar que existem diferenças tanto no enquadramento do departamento de compras à estrutura organizacional de cada empresa, como na forma em que as compras são realizadas, pois, dependendo do nicho de atuação da organização, esse departamento pode estar vinculado às áreas administrativa e financeira, ou associado às áreas de produção e diretoria industrial, da mesma maneira que, dependendo da estrutura organizacional, podem ser realizadas de forma centralizada ou descentralizada (GONÇALVES, 2016).

Realizar compras centralizadas é a tendência natural de qualquer negócio, visto que envolve a concentração da atividade de aquisição em um único órgão ou departamento, gerando vantagens como a manutenção de um melhor controle global do processo, economia de escala devido a melhores negociações com fornecedores em função do aumento das quantidades, por possibilitar a otimização de recursos humanos através da redução do quadro funcional e fim da concorrência entre compradores e de disparidades de preços na organização (GONÇALVES, 2016).

No entanto, também existem vantagens na descentralização das aquisições que, em contrapartida, acabam permitindo uma maior autonomia funcional em cada unidade, maior flexibilidade e sensibilidade dos problemas locais, respostas mais rápidas pelas faltas e o exercício de um melhor gerenciamento de funções e demandas, além de incrementar melhor os níveis de controle (GONÇALVES, 2016).

Para as compras públicas, existe outro ponto relevante que está na responsabilidade do Estado em fomentar o mercado, destacando-se as políticas de aquisições e contratações em grande escala através das compras compartilhadas e aos incentivos às micro e pequenas

empresas, conforme Lei Complementar nº 123/2006, alterada pela Lei Complementar nº 147/2014 (FENILI, 2016).

Associa-se a esse fato a identidade da Administração Pública enquanto consumidora permanente, posicionando-se como uma determinante de demandas e que, utilizando-se de suas compras, implementa políticas públicas para contribuir com a promoção econômica e/ou social de regiões, de nichos de negócios, para fomentar a economia, a competição de mercado e inovação de indústrias, bem como possibilitar a obtenção de padrões de qualidade vislumbrados pela sociedade (MEDEIROS COSTA *et al.*, 2015). Adicionalmente, a utilização das compras públicas como instrumento do Estado para contribuir com tais situações é legítima, inclusive está fundamentada por dispositivo legal, em que essas instruções acrescentam o desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos dos processos licitatórios (COSTA; TERRA, 2019).

Fenili (2016) afirma ainda que “comprar bem” em organizações públicas é uma condição necessária à eficiência da gestão de materiais, ou seja, é preciso garantir uma conciliação plena entre um preço econômico e a obtenção de um bem de qualidade. No entanto, Carvalho (2017) aborda que, apesar da gestão de compras ser responsável por obter eficiência através dos materiais certos, nas quantidades corretas, com cumprimento de prazos e preços mais vantajosos para as organizações, no setor privado o processo tende a ser mais simplificado.

Isso porque as organizações públicas também precisam ir ao mercado para obter produtos ou serviços essenciais ao seu funcionamento; porém, apesar de também estarem suscetíveis aos mesmos conceitos de empresas privadas como sinais de demanda, operacionalização dos pedidos, fases de análise desses pedidos e verificação de necessidades para a obtenção de produtos ou serviços, devem seguir critérios de licitações, impostos por lei, como forma de adquiri-los.

O processo de compras na Administração Pública é mais complexo e minucioso, requerendo um conhecimento profundo da questão por parte de todos os agentes envolvidos, sendo a igualdade, a transparência e a legitimidade norteadoras das práticas administrativas, colocando de forma central o interesse público como objetivo final, pois, ao contrário do ambiente privado, onde se percebe ampla liberdade para comprar, alienar, alugar e contratar obras ou serviços, quando e onde pretender, o Estado, para poder fazê-lo, necessita adotar procedimentos rigorosos e já estabelecidos (COSTA; MASSUQUETO, 2018).

2.5.1 Pregão eletrônico e o sistema de registro de preços

A licitação é o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública escolhe a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive para promover o desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos, operacionalizando-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes tanto para a Administração como para licitantes, disponibilizando oportunidades igualitárias para todas as empresas interessadas, com o intuito de promover eficiência e moralidade aos negócios administrativos públicos (MEIRELLES, 2016). Ou seja, esse processo traz, além dos conceitos de eficiência e vantajosidade, a ideia de disputa isonômica entre os participantes do edital (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

Pode ser entendido como um procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, através de condições já estabelecidas e em ato próprio por edital ou convite, particulares de natureza jurídica interessadas em apresentar propostas para o fornecimento de bens e serviços (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010). Alexandrino e Paulo (2015, p. 631) ressaltam que, no âmbito do ordenamento jurídico, as licitações estão inseridas em uma prerrogativa de obrigatoriedade da Administração Pública, conforme aponta o texto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988:

ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988).

A Lei de nº 8.666/93 foi sancionada em 21 de junho de 1993, com o objetivo de regulamentar o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal. Dessa maneira, foram instituídas todas as normas para licitação e contratos da Administração Pública, estando no art. 3º da lei a observância dos princípios básicos que deverão reger todos os procedimentos licitatórios: legalidade; impessoalidade; moralidade; igualdade; publicidade; probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

Inicialmente, a lei de licitações e contratos estabeleceu diferentes modalidades de licitação: concorrência; tomada de preços; convite; concurso e leilão, sendo que, no entanto, após isso também foi inserido outro tipo de licitação, o pregão, com ação apenas em âmbito federal através da Medida Provisória nº 2.026/2000, que foi reeditada posteriormente 18 vezes durante o período de sua vigência e que somente em 17 de julho de 2002, com a aprovação da

Lei Federal nº 10.520/2002, foi formalizada como nova modalidade de aquisição, estendendo a sua aplicabilidade para todas as esferas da federação (ALEXANDRINO; PAULO, 2015; FURTADO, 2015).

A Lei Federal nº 10.520/2002 pactua com os conceitos gerencialistas, visto a observância na instituição dessa nova modalidade de licitações diversas inovações para as aquisições públicas, como o critério de julgamento único associado à negociação da proposta inicial e à ampliação de licitantes, que acaba gerando, em média, uma redução no valor global dos lances.

Além disso, com características menos complexas, sem limites inferiores de valor e com maior transparência, o pregão imprimiu mais celeridade, menor custo e maior eficiência ao processo de compras do Estado, preceitos básicos preconizados pelo movimento da Nova Gestão Pública. Por consequência, já é possível afirmar que os pregões monopolizam os indicadores atuais de compras públicas brasileiras. Corroborando com essa premissa, o relatório do Comprasnet apontou que 96% dos processos licitatórios realizados no País pelo Governo Federal em 2018 foram através dessa modalidade.

Alexandrino e Paulo (2015) ressaltam que o art. 15 da Lei 8.666/93 determina que, sempre que possível, as compras realizadas pelo Estado devem ser processadas através do Sistema de Registro de Preços (SRP). O Decreto nº 7.892/2013, em seu inciso do artigo 2º, traz a seguinte definição para o modelo:

Sistema de Registro de Preços é um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. (BRASIL, 2013).

De acordo com Fenili (2016), esse modelo de aquisição é um conjunto de procedimentos para o registro formal de valores para a Administração Pública, com a ideia central de racionalizar as compras de modo mais simples, eficiente, buscando a minimização dos estoques e garantindo a entrega de produtos pelos fornecedores de forma pontual e frequente, ao mesmo tempo em que visa suprir as variações de demanda das organizações públicas.

Para a Controladoria-Geral da União, o Sistema de Registro de Preços não é uma nova modalidade de licitação, pois, após a realização de todos os procedimentos para a sua homologação, é assinada uma Ata de Registro de Preços (ARP), documento que firma um compromisso para contratação futura por parte da Administração Pública, em que todas as condições comerciais e participantes são registradas, como preços, fornecedores, órgãos e condições (BRASIL, 2014).

Sob a perspectiva operacional, cabe a cada órgão gerenciador (a instituição) a responsabilidade de realizar todos os atos de controle e administração do SRP, conforme expresso no Decreto nº 7.892/2013, que aponta a possibilidade de diferentes órgãos integrarem uma mesma ata de registro de preços, sendo necessário apenas que o órgão gerenciador de origem, em momento anterior à realização de licitação, faça uso da Intenção de Registro de Preços (IRP), no âmbito do Siasg, com vistas a consolidar a demanda dos órgãos participantes (FENILI, 2016).

Além disso, também existe a possibilidade de órgãos não participantes daquele registro de preços utilizarem dessa ata para suas compras. Usualmente reconhecidos no âmbito da Administração Pública como “caronas”, são realizados como alternativas de compras por diversas instituições que se utilizam de atas de registro de preços firmadas por outros órgãos (FENILI, 2016).

É importante se destacar que há um limite imposto para as quantidades a serem aderidas – até 50% da quantidade inicialmente homologada – e que, para isso, tanto o órgão gerenciador como o fornecedor homologado devem concordar com a adesão do novo participante. Além disso, entende-se que é extremamente necessário para esse tipo de processo a caracterização de vantajosidade, ou seja, deve-se constatar que os preços registrados em atas de outras instituições devem ser economicamente mais interessantes do que os registrados em atas oriundas de processos próprios, pois dessa forma ficam identificados tanto a economia, como também os ganhos gerados para a sociedade.

2.5.2 Boas práticas nas compras públicas

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBPC), em seu *Caderno de Boas Práticas de Governança Corporativa Para Empresas de Capital Fechado*, aborda as diversas motivações que levam uma empresa a aderir, em seu cotidiano, melhores práticas de governança corporativa, a fim de se obter melhorias de gestão, facilitar a administração de recursos financeiros e não financeiros e administrar conflitos de interesses de maneira mais efetiva, sendo a implementação de tais práticas um meio facilitador para minimizar riscos, imprimir maior eficiência aos processos e facilitar a tomada de decisão (IBPC, 2015).

Para o setor público, a governança tem como objetivo proporcionar uma *accountability* pública, a fim de amenizar as dúvidas sobre o que acontece internamente nas organizações públicas, proporcionando à população e ao Legislativo certezas sobre a gestão dos recursos públicos, através de ações e estratégias que visem alcançar os objetivos

estabelecidos nas políticas públicas, de forma transparente e compatível com as leis, normativos e princípios da Administração Pública brasileira (TCU, 2011).

Para Matias-Pereira (2018), a gestão pública precisa estar apta a conduzir suas estratégias e políticas com foco na eficiência, eficácia e efetividade, buscando, dessa forma, resultados que impactem no avanço da qualidade de vida da sociedade, sendo a implantação de boas práticas uma das maneiras para tornar viável o atendimento das diversas exigências da população. Assim, devem ser considerados dados e resultados que incorporem ideias sólidas a respeito do funcionamento das instituições, permitindo, de maneira concreta, a utilização dessas informações para monitoramento de tendências e avaliação de políticas públicas, bem como das condutas dos agentes públicos (OCDE, 2011).

Na perspectiva das compras no contexto de administração moderna, faz-se necessária a utilização de métodos científicos em todos os procedimentos, visto que a tomada de decisão envolve julgamentos pessoais e pode ser influenciada por relações pessoais, sendo por isso que cada negociação realizada pelas organizações pode acabar interferindo na visão que a sociedade possui do próprio órgão, o que acaba refletindo em seu desempenho (POZO, 2015).

Quando consideradas, então, as compras públicas, torna-se ainda maior a exigência por tomada de decisões técnicas e transparentes, visto que todas as operações envolvem recursos públicos, sendo necessário um cumprimento integral de todo o aparato legal que envolve o processo, bem como o atendimento aos diversos princípios que norteiam a Administração Pública.

Costa e Terra (2019) argumentam que, no contexto das boas práticas em compras públicas, apesar do caráter estratégico assumido por essa atividade, é preciso focar na ideia de que as compras públicas necessitam de celeridade e qualidade, mas sempre voltadas para o alcance da economicidade.

Pozo (2015) ressalta, ainda, que alguns princípios e padrões de práticas de compras foram estabelecidos pela *National Association of Purchaser Supervisor*, dos Estados Unidos, e merecem destaque:

- a) Considerar, em primeiro lugar, o interesse da organização em todas as transações, acreditar e colocar em prática as políticas estabelecidas;
- b) Haver receptividade a conselhos superiores, comprar sem prevenções com o objetivo de obter o máximo de valor final para cada recurso aplicado;
- c) Empenhar-se ativamente na ampliação acerca dos conceitos dos materiais e processos, estabelecendo metodologia específica para a condução do trabalho;
- d) Trabalhar com honestidade e verdade nas negociações;

- e) Atuar com cortesia e rapidez nas reuniões de negócios;
- f) Respeitar as obrigações, segundo as boas práticas de negócios;
- g) Evitar ações arriscadas e inadequadas, cooperar para o desenvolvimento profissional e corporativo.

2.6 Gestão de Almoxarifados em Organizações Públicas de Saúde

Nas organizações públicas, mesmo com a inexistência de um processo ou outro, cabe ao Almoxarifado responsabilizar-se pela administração de materiais da instituição. Para Fenili (2016), o almoxarifado é um local destinado à guarda e conservação dos itens que compõem o estoque de uma determinada organização, sendo fundamental que as atividades ali desenvolvidas sejam realizadas de forma eficiente, a fim de minimizar os custos de armazenamento, bem como maximizar a qualidade do atendimento aos clientes internos.

O almoxarifado é essencial para o setor público, pois fica responsável em disponibilizar os materiais necessários para o desenvolvimento das atividades, estando no contexto da NGP envolto na iniciativa de promover melhores resultados com qualidade, enquanto fator importante para o cumprimento dos princípios constitucionais da eficiência e economicidade (TRILHA; NUNES, 2017).

Conceitualmente, o Almoxarifado tem como atribuições receber, conferir, estocar, conservar e distribuir tudo o que é adquirido por uma organização, atuando enquanto intermediário, abrigando provisoriamente determinados produtos em caráter transitório, orientado de forma a facilitar o fluxo de entradas e saídas de materiais (ARAÚJO, 1981).

Adicionalmente, Fenili (2016) afirma que, na gestão pública, é possível apontar três eixos básicos de atividades realizadas por esse setor: recebimento, armazenagem e distribuição. De acordo com o autor, essas atividades podem ser definidas da seguinte maneira:

- a) Recebimento de materiais – uma etapa intermediária entre compra e pagamento, em que os materiais são recebidos e que, somente após a liquidação, o pagamento é autorizado;
- b) Armazenagem – atividade que envolve o planejamento e a organização das operações destinadas a guardar de forma adequada cada material, preservando as condições de uso até a efetivação da demanda;
- c) Distribuição – atividade final da gestão de almoxarifados, que tem como objetivo entregar o material em perfeitas condições ao seu requisitante.

Já no contexto específico das organizações de saúde, o almoxarifado também lida com itens de alta complexidade de utilização, já que muitos desses materiais geram elevados riscos para pacientes e profissionais da área, sendo necessários, portanto, corretos dimensionamentos, instalações e acessibilidades no local de armazenamento, como forma de garantir um recebimento seguro, confiável e com menores riscos de contaminação ou acidentes de trabalho (BURMESTER; HERMINI; FERNANDES, 2013).

A armazenagem e a movimentação interna de materiais em um almoxarifado não podem ser analisadas de forma distintas, pois, independentemente do método implantado, devem visar à diminuição de custos operacionais e de promoção da produtividade, preocupando-se com processos administrativos, acidentes de trabalho e redução do desgaste de equipamentos, devendo, então, ser adaptadas às condições específicas de cada organização, de forma a impedir perdas com manuseio e extravios, bem como manter a confiabilidade do inventário (DIAS, 2015).

O conceito de armazenar como um ato de guardar o material durante um certo período de tempo para a sua posterior utilização compete aos gestores do almoxarifado, de forma que seja assegurada uma guarda dentro de padrões técnicos e que garanta a conservação das características originais dos produtos, em instalações adequadas e conforme legislação vigente (BURMESTER; HERMINI; FERNANDES, 2013). Assim, o armazenamento deve utilizar todo espaço de forma a impor maior eficiência possível ao processo, cabendo às instalações proporcionarem uma movimentação rápida e simples desde o recebimento até a expedição (VIANA, 2013).

Para Burmester, Hermini e Fernandes (2013), os produtos da saúde, diante de suas especificidades, devem ser contemplados com diversos quesitos para o desenvolvimento de um armazenamento eficaz no almoxarifado, como:

- a) Acessibilidade;
- b) Área de recebimento;
- c) O espaço destinado à administração;
- d) As segregações de áreas que não podem ser adaptadas devido às normas legais da área de saúde, como aquelas relativas à dispensação de medicamentos ou produtos contaminantes;
- e) Os volumes a serem armazenados;
- f) Área de triagem;

- g) Higienização, barreiras físicas contra aves e roedores, poluição e contaminação ambiental;
- h) Segurança patrimonial, devido aos valores agregados dos produtos hospitalares;
- i) Rastreabilidade de lotes para controle de infecções;
- j) Prioridade de coletas para expedição em função do risco de vida de pacientes;
- k) *Softwares* de gestão para o melhor gerenciamento dos estoques.

Para o almoxarifado, sob uma perspectiva de centro de distribuição, Gonçalves (2016) afirma que os materiais devem ser armazenados em depósitos por um curto período de tempo e que a área destinada para tal deve possuir uma visão mais generalista relativa à gestão de todo o fluxo de movimentação, seja a entrada, a movimentação interna ou a saída de produtos, em que receber produtos, identificá-los, transportá-los, armazená-los, controlá-los e fornecê-los são processos realizados de forma que visem à redução de custos operacionais e ao aumento da produtividade (GONÇALVES, 2016).

Por fim, foi superada a ideia de compreender o almoxarifado enquanto um depósito, onde os materiais eram acumulados de qualquer forma, geridos por mão de obra desqualificada e localizado no pior ambiente de uma empresa; agora, se trabalha com a ideia de impor ferramentas e procedimentos de trabalho, tendo como objetivo central o impedimento de divergências de inventário e perdas de qualquer natureza (VIANA, 2013).

Portanto, o almoxarifado é uma unidade essencial para qualquer organização, inclusive no setor público, pois é ali que estão armazenados os materiais que sustentam o funcionamento da instituição, devendo ter condições de garantir uma guarda adequada, em quantidade necessária, local devido e de forma que resguarde e preserve as suas funcionalidades e qualidades (FENILI, 2016).

3 METODOLOGIA

3.1 Tipo de estudo

Quanto à aplicabilidade da investigação, este trabalho está caracterizado como uma pesquisa intervencionista, uma pesquisa-ação. Pesquisa social de base empírica que visa identificar uma situação específica a ser estudada, tendo o pesquisador um papel ativo no contexto da realidade observada, participando e se correlacionando de forma estreita com a resolução de um problema coletivo (FERREIRA, 2011). Concentra-se na ideia do agir no campo da prática ao mesmo tempo em que a investiga (TRIPP, 2005).

Além disso, esse modelo de estudo implica em alterações na vida daqueles que participam da pesquisa, pois os indivíduos possuem um saber acumulado, produzindo, dessa forma, conhecimentos baseados em suas vivências cotidianas (THIOLLENT, 2013). O autor argumenta que tal compreensão possibilita não só perceber qualquer tipo de mudança, como também permite contribuir, procurando soluções de ordem prática para transformar a realidade, correspondendo às hipóteses e suposições formuladas pelo pesquisador, além de ações necessárias para a resolução dos problemas instalados.

No caso deste estudo, essa realidade é contemplada através da Unidade de Almoarifado do HUPAA, especificamente pela proposta de sistematização do processo de compras, tendo o pesquisador a função de agente transformador e interventor no contexto social.

No tocante à abordagem do problema, é considerada uma pesquisa qualitativa, pois possibilita um aprofundamento do estudo dos objetos relacionados ao fenômeno pesquisado, trabalhando com os dados em busca de seus significados, de forma a conseguir captar a essência do que se pretende estudar, objetivando verificar as interações cotidianas do objeto de estudo (GIL, 2008; BOGDAN; BIKEN, 1994).

Esse tipo de abordagem considera uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito. Esse vínculo indissociável não precisa ser traduzido apenas em números, excluindo a obrigatoriedade de utilização de métodos e técnicas estatísticas (FERREIRA, 2011).

Assim, essa abordagem acaba aprofundando a compreensão de comportamentos, posições, atitudes e percepções através da análise de dados não métricos, o que possibilita o desenvolvimento do trabalho através de diferentes abordagens (MINAYO, 2012).

Lakatos e Marconi (2017) explicam que essa perspectiva difere da quantitativa não só por essa ausência obrigatória de instrumentos estatísticos, mas também pelo modelo de coleta

e análise dos dados, visto que a metodologia qualitativa visa analisar e compreender aspectos mais específicos, descrevendo a complexidade do comportamento humano com maior detalhes nas investigações, considerando hábitos, atitudes e tendências de comportamento.

Para a sua dimensão temporal, o trabalho se enquadra como transversal ou instantâneo, ou ainda *cross sectional*. Nesse modelo, o pesquisador utiliza-se da evidenciação e descrição de ocorrências da própria realidade para a tomada de decisão, obtendo dados em um único momento, de forma que possa aferi-los e analisá-los concomitantemente, interpretando, dessa forma, a realidade instantaneamente (GIL, 2008; FERREIRA, 2011).

Ou seja, na realidade da pesquisa no HUPAA, tanto a coleta de dados como a análise e a própria intervenção acontecem no mesmo período do desenrolar do estudo, sob um cenário de relação funcional entre o pesquisador e a instituição em que ocorre o trabalho.

Além disso, utilizando-se como base a taxonomia de Vergara (2011), este estudo pode ser classificado através de mais dois critérios básicos: quanto aos fins e meios. Em relação aos fins, a pesquisa é identificada como exploratória, pois tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com vistas em formular problemas mais precisos ou hipóteses suscetíveis de serem averiguadas posteriormente por outros estudos (GIL, 2008).

Dessa forma, esta pesquisa pretende proporcionar uma visão ampla dos fatos daquelas situações pouco estudadas ou de difícil formulação de hipóteses, principalmente quando mais precisas e operacionalizáveis, tendo como objetivo gerar um produto final mais esclarecido e passível de averiguação perante procedimentos mais sistematizados (GIL, 2008).

Outra característica relevante desse modelo de pesquisa é que ela pode aprofundar estudos anteriores que acabaram gerando conceitos não satisfatórios, sendo utilizada para ampliar o conhecimento acerca de um determinado tema e esclarecer questões previamente não respondidas (RAUPP; BEUREN, 2006).

Não divergindo e sob o alcance da última análise, esse tipo de pesquisa pode ser definida também como descritiva, podendo se utilizar, com frequência, de transcrições de entrevistas, depoimentos e citações que permitam agregar valor aos resultados e oferecer diferentes pontos de vista, já que se propõe a uma caracterização das variáveis de um determinado fenômeno, sem necessariamente se preocupar em estabelecer relações entre as mesmas (GIL, 2008; FERREIRA, 2011).

Adicionalmente, a presente investigação também se vale de um estudo de caso, visto que o HUPAA está inserido no ambiente da Administração Pública, posto que investiga acontecimentos dentro de seu contexto social a partir do aprofundamento dos fatos estudados.

O estudo de caso é entendido pela análise profunda e exaustiva dos fatos da investigação, permitindo amplo conhecimento da realidade e dos fenômenos pesquisados, sendo utilizado quando o foco da pesquisa é sobre um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto na vida real, optando-se por esse tipo de pesquisa pela possibilidade em promover a capacidade de análise de processos à medida que estes acontecem, permitindo, dessa forma, empreender um exame contextual das várias ações à que o caso está relacionado (YIN, 2001).

Gil (2008) complementa acrescentado que o delineamento do estudo de caso se fundamenta na ideia de que a análise de uma unidade de determinado universo possibilita a compreensão da generalidade do mesmo ou, pelo menos, o estabelecimento de bases para uma investigação posterior, mais sistemática e precisa.

A fim de atingir os objetivos propostos pelo trabalho, o estudo se utilizou, para a coleta de dados, de pesquisas bibliográfica, de campo e documental. Gil (2008) conceitua a pesquisa documental como aquela que se assemelha muito à pesquisa bibliográfica, tendo como diferença básica a natureza das fontes.

Ferreira (2011) ressalta que essa abordagem refere-se aos meios de execução da pesquisa. Ademais, o autor conceitua a pesquisa bibliográfica enquanto um estudo sistematizado de pesquisas já realizadas e publicadas em literatura especializada, enquanto a documental aquela realizada com base em documentos disponíveis por pessoas, órgãos públicos e privados de qualquer natureza.

Gil (2008) acrescenta que a pesquisa bibliográfica aplica fundamentalmente as contribuições de diversos autores sobre um tema e que a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam um tratamento analítico ou que ainda podem ser elaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. Como maior instrumento de coleta de dados foi utilizada pesquisa documental, justamente por se caracterizar como uma das técnicas mais efetivas de investigação em ciências sociais (HELDER, 2006).

Para a coleta de dados, o trabalho também emprega a pesquisa de campo, permitindo que a obtenção de informações do fenômeno de interesse ocorra de forma exata e compatível com a realidade estudada, consistindo no registro das variáveis consideradas relevantes ao estudo e que servirão para análises posteriores (FERREIRA, 2011).

De acordo com Gil (2008), os estudos de campo procuram muito mais o aprofundamento das questões propostas do que a distribuição das características da população segundo determinadas variáveis. Como consequência, o autor afirma que o planejamento do estudo de campo apresenta maior flexibilidade, podendo ocorrer mesmo que seus objetivos

sejam reformulados ao longo do processo de pesquisa, com tendência a utilizar muito mais técnicas de observação do que de interrogação.

3.2 Instrumentos de Coleta de Dados

Para esta pesquisa, foram utilizados os seguintes instrumentos para a coleta de dados:

- a) Pesquisa de campo: realizada durante o período de 01/04/2018 a 31/07/2019, observando-se processos operacionais e administrativos relacionados a toda a atividade de aquisição de insumos pela Unidade de Almoxarifado do HUPAA;
- b) Pesquisa documental: análise documental de relatórios gerenciais disponíveis no *software* da instituição e em outras fontes internas, dos indicadores administrados pela organização, legislação, instruções normativas do TCU, além de portarias e demais documentos oficiais considerados necessários;
- c) Pesquisa bibliográfica: revisão de literatura produzida tanto em fontes primárias, como estudos oficiais sobre gestão de materiais, como também em fontes secundárias, destacando-se a produção de artigos publicados em revistas acadêmicas e demais informação bibliográficas.

3.3 Unidade de análise

A pesquisa foi desenvolvida no Hospital Universitário Professor Alberto Antunes da Universidade Federal de Alagoas (Ufal) e tem como unidade de análise o Almoxarifado da instituição, onde foram observados todos os processos de aquisição de produtos que envolvem essa unidade, incluindo a elaboração e a execução de pregões eletrônicos, a gestão de estoques e de compras.

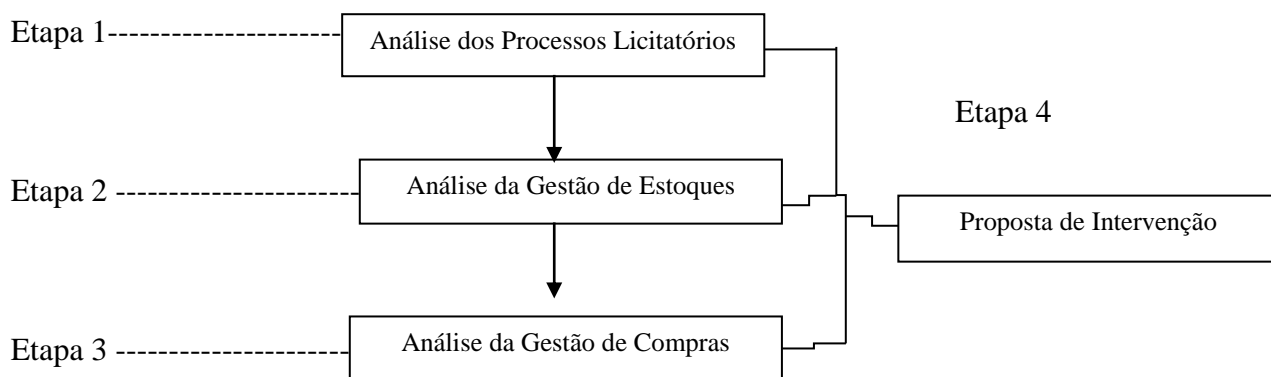
3.4 Roteiro Metodológico

Para ser possível analisar todas as variáveis que compõem o percurso necessário para a realização das compras da Unidade de Almoxarifado e, por fim, poder cumprir com o objetivo geral do trabalho, o estudo foi dividido em quatro etapas específicas, sequenciais e interdependentes de pesquisa. A primeira refere-se à análise da elaboração e execução dos processos licitatórios realizados pela instituição, que envolvem prioritariamente a Unidade de Almoxarifado. Na segunda etapa, foi avaliada a gestão de estoques realizada pelo setor. Na

terceira etapa, as compras desses produtos e, por último, na quarta, foi elaborado um produto técnico, por meio de uma proposta de intervenção para a organização.

Para melhor compreensão, essa parte da metodologia do trabalho foi formatada conforme a figura 7:

Figura 7 - Etapas do Roteiro Metodológico



Fonte: Elaborado pelo Autor.

Conforme abordado no tópico 3.2, foram utilizadas neste estudo as pesquisas documental, bibliográfica e de campo. Inicialmente, foram analisadas as informações disponíveis no *software* da instituição, SoulMv, os relatórios de gestão da Divisão Administrativa e Financeira (DAF), do Setor de Suprimentos (SS) e da Unidade de Almoxarifado, assim como outros documentos oficiais vigentes considerados pertinentes. Ademais, o estudo realizou uma avaliação sob uma perspectiva quantitativa para os indicadores detectados e, por necessidade, foram criadas novas ferramentas estatísticas, de forma a agregar valor às análises da pesquisa.

Para a análise dos processos licitatórios, primeira etapa do roteiro metodológico, as aquisições realizadas pela instituição e os processos que envolvem a elaboração dos pregões foram avaliados, concentrando a análise nas etapas que envolvem diretamente a Unidade de Almoxarifado.

Dessa forma, buscou-se compreender melhor o funcionamento, avaliar a eficiência do que está sendo realizado e perceber possíveis não conformidades no decorrer da atividade. Com isso, através dessas variáveis, o objetivo foi verificar o alinhamento do desenvolvimento das compras com a real demanda pela elaboração de processos para a aquisição de produtos necessitados pela instituição.

Seguindo para a segunda parte da pesquisa, para compreender como ocorre a gestão de estoques na Unidade de Almoxarifado, o estudo se propôs a identificar e analisar o perfil de gestão adotado, incluindo a verificação da existência de modelos de classificação de produtos, além de como são tratados a percepção de demanda por consumo e o sistema de reposição de estoques.

Na terceira e última etapa de análise, visou-se avaliar especificamente a gestão de compras da Unidade de Almoxarifado. Para isso, foram identificadas e analisadas as demandas por alocação orçamentária, além das atividades relacionadas a essa função.

Para todas essas fases, foram observadas, ainda, através de pesquisa de campo, como a Unidade de Almoxarifado se comporta perante os pedidos de seus clientes internos, tanto para materiais de uso de rotina, como os de utilização esporádica.

Não obstante, em todas as etapas, tanto nas análises como na proposta de intervenção, a pesquisa se utilizou de conceitos e modelos já estabelecidos em literatura acadêmica como forma de imprimir uma maior confiabilidade ao estudo, além de resultados mais fidedignos para a sistematização do processo de compras.

Adicionalmente, para o instrumento de coleta de dados foi feita a pesquisa documental, em que alguns arquivos originais ainda não tinham sido submetidos a nenhum tipo de tratamento analítico. O passo a passo das consultas realizadas para cada etapa pode ser especificado da seguinte maneira:

1ª ETAPA – Análise dos Pregões Eletrônicos

- a) Planilhas da Diretoria Administrativa e Financeira que continham os números dos processos elaborados pela instituição, divididos por modelo de aquisição, o objeto licitado, as datas de abertura de cada processo, o tempo de conclusão e o prazo médio de homologação;
- b) Indicador elaborado e gerenciado pela DAF com a quantidade de pregões elaborados e finalizados nos anos de 2016, 2017 e 2018;
- c) Indicador elaborado e gerenciado pela DAF com a quantidade de outros processos de aquisição elaborados e finalizados nos anos de 2016, 2017 e 2018;
- d) Planilha do Setor de Suprimentos contendo os períodos recomendados para a elaboração e abertura de novos pregões, baseados na vigência dos similares de anos anteriores;
- e) Planilhas elaboradas pelo Almoxarifado para controle de itens inseridos em processos de compras;

- f) Documento elaborado pelo Setor de Suprimentos com um início de proposta de calendário de abertura de pregões na instituição;
- g) Indicador elaborado pela Unidade de Almoxarifado, no decorrer da pesquisa, sobre pregões planejados x pregões elaborados, por mês, considerando o ano de 2018;
- h) Indicador elaborado pela Unidade de Almoxarifado no decorrer da pesquisa sobre outros modelos de processos elaborados, por mês, considerando o ano de 2018;
- i) Análise de outros dados e documentos que foram considerados pertinentes ao longo da pesquisa.

2ª ETAPA – Análise da Gestão de Estoques

- a) Planilha da Diretoria Administrativa e Financeira que continha os valores gastos com consumo por espécie de produtos e por unidade requisitante ao longo dos meses de 2017 e 2018;
- b) Dados disponíveis no *software* SoulMV, utilizados por toda a instituição, que possibilitaram a criação dos seguintes indicadores: entradas x saídas de produtos por estoque; valoração dos estoques; cobertura dos estoques; giro dos estoques; consumo de produtos, dentre outros;
- c) Análise de outros dados e documentos que foram considerados pertinentes ao longo da pesquisa.

3ª ETAPA – Análise da Gestão de Compras

- a) Planilha da Diretoria Administrativa e Financeira que continha a disponibilidade orçamentária da instituição;
- b) Planilha de controle de empenhos;
- c) Análise de outros dados e documentos que foram considerados pertinentes ao longo da pesquisa.

Por fim, na quarta e última etapa, a proposta de intervenção baseia-se em cada uma das sequências anteriores, visando corrigir as distorções encontradas e imprimir um caráter mais científico e profissional à gestão. Sendo assim, com vista a compor a sistematização do processo de compras da unidade, foi construído um produto técnico com os seguintes tópicos:

1. Sistema de Classificação de Materiais;
2. Calendário de Compras;
3. Fluxo de Compras;

4. Sistema de Reposição de Estoques;
5. Controle de entregas de produtos por fornecedores.

Para a construção da proposta do Sistema de Classificação de Materiais, o arquivo original que serviu para tal ainda não havia sido submetido a nenhum tipo de tratamento analítico. A planilha elaborada foi em Excel, baseada em um relatório extraído do sistema SoulMV que continha a relação de todos os 6.297 produtos cadastrados no banco de dados da instituição. Complementarmente, é necessário destacar que o corte temporal dos dados diz respeito ao mês de maio de 2019, momento no qual foram coletados.

Quanto ao tratamento dos dados, a planilha foi formatada e os dados organizados da seguinte forma:

1. Foram excluídos todos os medicamentos, equipamentos, itens de infraestrutura, dentre outros, materiais não geridos pela Unidade de Almoxarifado;
2. Cada item restante foi avaliado individualmente. Seu código foi inserido em um relatório do próprio sistema SoulMV para averiguar se existiu algum tipo de movimentação na instituição. A data limite considerada foi de até 01/06/2016, três anos anteriores ao período do tratamento dos dados;
3. Os materiais foram divididos em três grupos distintos: com movimentação nos últimos três anos, sem movimentação durante esse período, código inativo ou cancelado;
4. Os materiais dos dois últimos grupos também foram excluídos;
5. Os itens com movimentação nos últimos três anos, únicos que sobraram, tiveram suas movimentações avaliadas de forma qualitativa para serem enquadrados em dois novos grupos distintos: itens de rotina ou itens de utilização esporádica. Aqueles considerados de uso esporádico foram excluídos;
6. Foram analisadas as solicitações de aquisição de produtos realizadas por clientes internos que se encontravam em posse da Unidade de Almoxarifado. Itens que ainda não tinham sido comprados e por isso não tinham cadastro no SoulMV;
7. Aqueles itens que eram solicitados para uso de rotina foram incorporados à planilha que estava sendo tratada;
8. Foram verificados de forma qualitativa todos os itens constantes nos pregões de 2018 e 2019 elaborados pela Unidade de Almoxarifado para identificação de mais algum item com perfil de uso de rotina. Os que foram identificados também foram incorporados;

9. Foram analisados os catálogos de padronização de produtos para saúde da sede e da Universidade Federal de Juiz de Fora, que serviram de base para a definição de grupos. A análise desses catálogos foi realizada de forma que os produtos fossem agrupados por espécie;
10. Foi realizada uma última análise qualitativa desses itens. Os 1.507 itens consolidados foram divididos em 33 grupos distintos, considerando os catálogos informados e de forma que não apresentassem um universo superior a 120 itens em cada grupo. Além disso, outras variáveis foram analisadas para a composição do grupo, como complexidade do parecer técnico e similaridade dos itens conforme atividade comercial de fornecedores;
11. Foi realizado um trabalho de verificação de média de consumo de um ano de cada item, por grupo. Para alinhamento do corte temporal com a coleta de dados, foi considerado o período de 01/07/2018 a 30/06/2019 e o método utilizado foi o da média móvel;
12. Foi identificado o valor unitário de cada item através da sua última entrada. Para os produtos que não tinham histórico de movimentação, mas mesmo assim foram identificados como de uso de rotina e permaneceram no sistema, foram estabelecidos os valores “0” tanto para consumo, como para preço;
13. O valor de consumo foi calculado para cada item através da multiplicação do seu consumo pelo respectivo preço;
14. Para cada grupo da planilha; os materiais foram reordenados por ordem decrescente de valor de consumo;
15. Foi inserida na planilha uma nova coluna de dados para se calcular o valor acumulado de consumo. Dessa forma, cada linha seguinte da mesma coluna é igual a linha anterior de mesma coluna adicionada ao valor de consumo do item imediatamente posterior;
16. Foram realizados os cálculos de percentuais de valores acumulados de demanda;
17. Ficou estabelecido que os itens que compuseram a faixa de até 75% do valor de consumo foram identificados como classe A, entre 75,01 e 95%, classe B e entre 95,01 e 100%, C.

Após, o Sistema de Classificação de Materiais foi concluído e serviu de base para a elaboração dos demais tópicos do produto técnico. Cabe ressaltar que, para o cálculo da curva

ABC, descrita entre as etapas 11 e 17, esse trabalho se utilizou dos procedimentos apontados por Gonçalves (2016).

Por seguinte, foi definido um calendário de planejamento e elaboração de pregões. O Calendário de Compras foi formatado considerando as variáveis qualitativas: vigência dos pregões anteriores, quantidade de itens de cada objeto e complexidade para elaboração e homologação do processo.

A proposta de intervenção também contemplou a elaboração de um fluxo de compras, que consiste em tentar imprimir maior organização à realização dos Pregões Eletrônicos, mas que, no entanto, se concentrou de forma mais incisiva nas partes que estão sob a responsabilidade da Unidade de Almoarifado. Esse tópico do produto técnico tem por objetivo contribuir com a redução dos prazos de elaboração e execução dos certames, a fim de ampliar a eficiência e o controle da administração. Também baseia-se na proposta de reduzir custos e diminuir a relação de itens sem possibilidade de compras.

Concomitantemente à disponibilidade do fluxo, foi criado um modelo de minuta para a elaboração dos termos de referência, ao mesmo tempo em que se atualizou o modelo de solicitação de compras para os clientes internos do Almoarifado, construído pelo Setor de Suprimentos do HUPAA, com o objetivo de ser disponibilizado para todos os colaboradores da instituição, documento que servirá de instrução para aqueles que demandarem aquisições de materiais para seus processos de trabalho. Complementarmente, como forma de orientar os clientes internos quanto a solicitação de produtos, esse trabalho também traz um manual, a fim de nortear tal iniciativa.

A ferramenta utilizada para a elaboração do fluxograma é o Bizagi Process Modeler, *software* mundialmente reconhecido usado para mapear e melhorar processos de trabalho, permitindo ao usuário desenhar, documentar e compartilhar cada fase do negócio de forma bem simples. O Bizagi também permite diagramar e automatizar os processos de trabalho, definir regras, gerar interfaces, aperfeiçoar o trabalho, gerar indicadores de desempenho de processos e monitorar atividades, tendo ainda como vantagem a gratuidade do acesso (COSTA, 2018).

Esse *software* é focado em *Business Process Management* (BPM) ou Gerenciamento de Processos de Negócio (GPN), metodologia que visa contemplar a identificação, a modelagem e o gerenciamento de processos, integrando pessoas, atividades e sistemas, servindo enquanto instrumento para operacionalizar a gestão de processos (BRODBECK; HOPPEN; BOBSIN, 2016).

Ainda mais, como o Bizagi se utiliza da filosofia BPM, acaba abrangendo os conceitos de melhoria e inovação na gestão de processos de qualquer organização, o que gera valor e proporciona o alcance de objetivos estratégicos com mais eficiência e flexibilidade (ARAUJO, 2019).

De forma a agregar valor à gestão da unidade, foram elaboradas outras duas tabelas para serem utilizadas pelas equipes da Unidade de Almoxarifado e Setor de Suprimentos. A tabela controle gerencial servirá tanto para acompanhamento de vigência dos pregões de cada produto como para realização de pedidos de compra. A tabela de controle de entregas de empenhos servirá para acompanhar os prazos médios de cada etapa logística dos materiais solicitados, desde o pedido de compras até o envio da nota fiscal para liquidação.

4 DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL

4.1 Análise dos Processos Licitatórios

Seguindo uma tendência nacional em compras públicas, o HUPAA tem buscado realizar suas aquisições através do Sistema de Registro de Preços (SRP). Essa iniciativa converge com a ideia apresentada no Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que apresenta diversas vantagens para a Administração Pública quando a mesma adota esse tipo de processo.

Fernandes (2013) afirma que o SRP gera a garantia, para o gestor público, da realização da licitação, ao mesmo tempo em que não o obriga a realizar a compra, o que torna esse modelo público de aquisição mais próximo das contratações efetuadas pela iniciativa privada, considerados os parâmetros de eficiência. Assim, na medida em que o HUPAA adota tal prática no cotidiano de sua política institucional, acaba elevando o nível de eficiência da gestão, vista a possibilidade de otimização dos recursos públicos (CAVALCANTE; SANTOS, 2018).

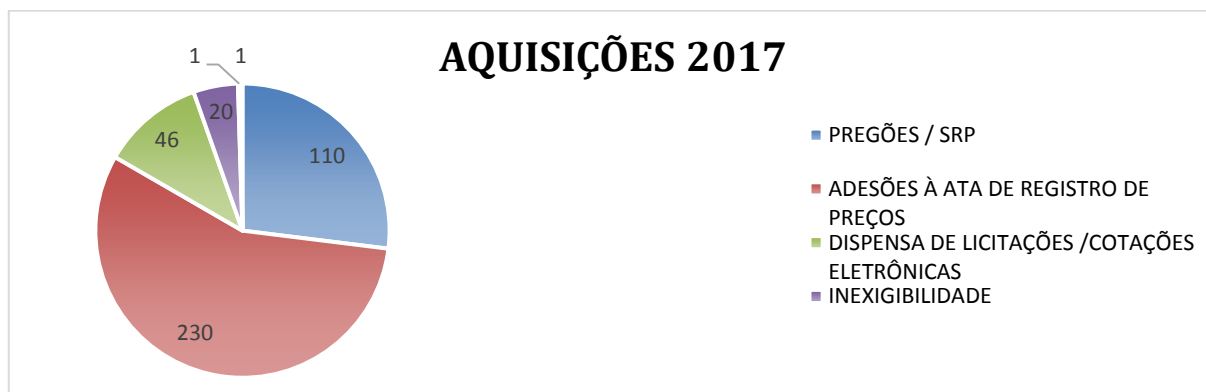
Partindo-se dessa ideia e tomando como referência os anos de 2017 e 2018, o quadro 5 analisa a distribuição da elaboração dos processos de aquisições do HUPAA.

Quadro 5 - Distribuição de Processos do HUPAA 2017-2018

| MODELO | 2017 | 2018 | TOTAL |
|--|------------|------------|------------|
| PREGÕES/SRP | 110 | 100 | 210 |
| ADESÕES À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS | 230 | 101 | 331 |
| DISPENSA DE LICITAÇÕES /COTAÇÕES ELETRÔNICAS | 46 | 15 | 61 |
| INEXIGIBILIDADE | 20 | 12 | 32 |
| TOMADA DE PREÇOS | 1 | 0 | 1 |
| REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES | 1 | 0 | 1 |
| TOTAL | 408 | 228 | 636 |

Fonte: Adaptado de GESTÃO À VISTA, 2018.

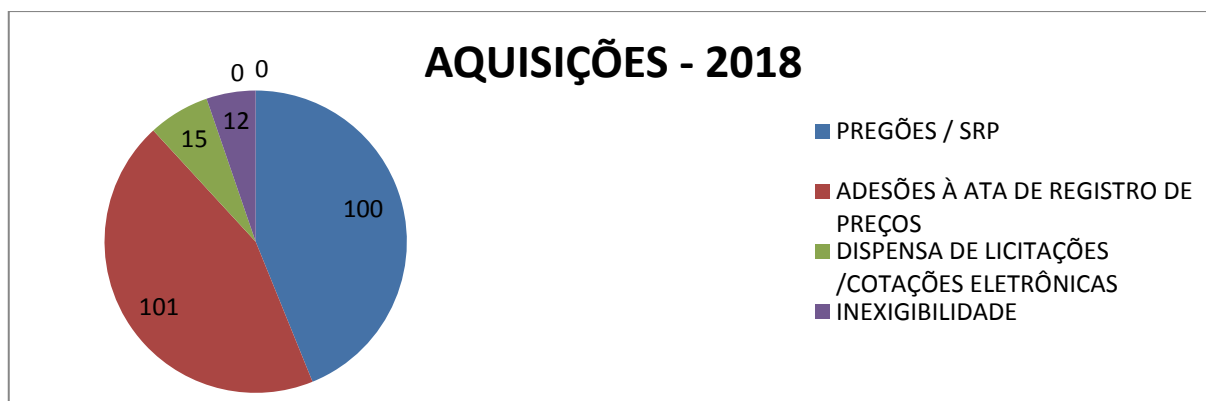
Para 2017, foram realizados 408 processos para a aquisição de produtos, um número alto se comparado ao ano seguinte, que teve em seu resultado uma redução de quase 45% desse indicador. Outro ponto a ser ponderado está na quantidade de aquisições realizadas através de adesões, dispensa de licitações, cotações eletrônicas e compras por inexigibilidade, que, juntas, representaram um universo de aproximadamente 72,55% do total de 2017, através de 296 processos abertos. O gráfico 1 destaca os resultados de 2017.

Gráfico 1 - Distribuição de processos de aquisições HUPAA 2017

Fonte: Adaptado de GESTÃO À VISTA, 2018.

Diferentemente do ano anterior, em 2018 a instituição conseguiu organizar melhor os seus processos de compras, o que impactou decisivamente na redução do número de adesões, DLs, cotações eletrônicas e inexigibilidade realizadas. Um dado relevante está na redução de quase 10 % do número total de pregões, o que demonstra iniciativa para um melhor planejamento quanto à organização dos objetos nesse tipo de processo.

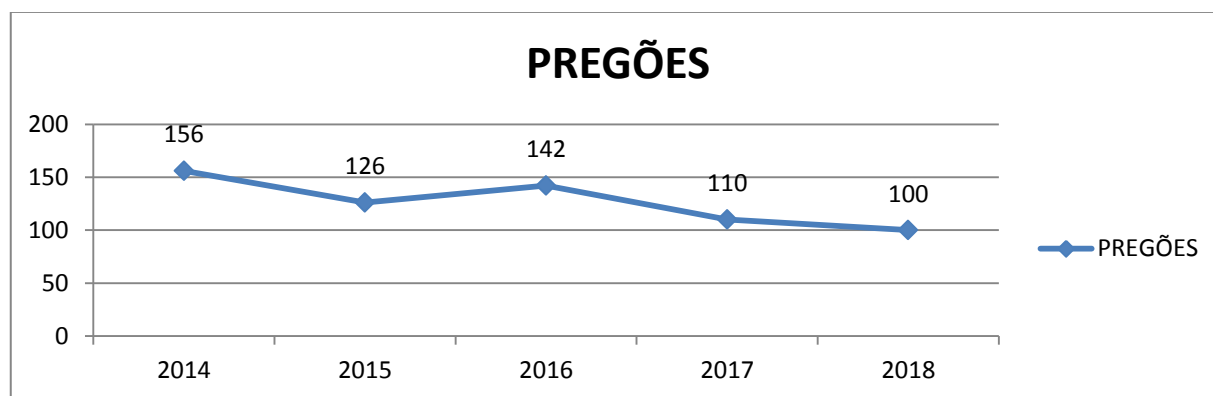
Da mesma forma, o número de DLs e de Cotações eletrônicas teve uma redução aproximada de 67% em relação ao ano anterior e passou a representar algo em torno de 6% do total de aquisições desse ano, percentual bem abaixo dos 11% verificados em 2017. As adesões que no ano anterior representaram em torno de 56% do total, em 2018 ficaram próximas de 44%.

Gráfico 2 - Distribuição de processos de aquisições HUPAA 2018

Fonte: Adaptado de GESTÃO À VISTA, 2018

Utilizando-se de um corte temporal mais amplo, a evolução dos pregões elaborados no HUPAA tem demonstrado a mesma tendência de redução do número de processos desde 2016, como constatado no gráfico 3, que retrata a evolução dos pregões elaborados na instituição desde 2014. Pode-se perceber que de 2014 até 2018, a instituição conseguiu reduzir o número de seus processos em 36%.

Gráfico 3 - Evolução de abertura de pregões 2014-2018

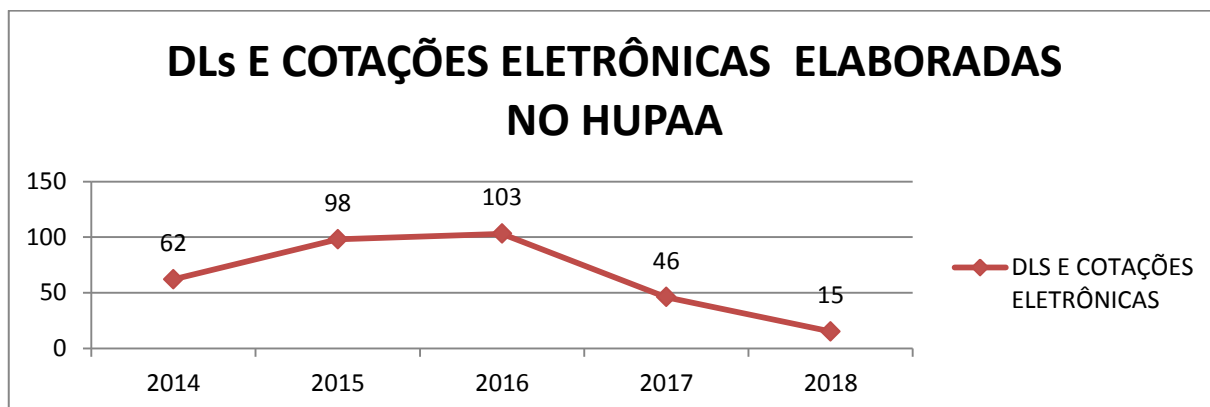


Fonte: Adaptado de GESTÃO À VISTA, 2018

No que diz respeito às compras diretas, a iniciativa da instituição em buscar promover uma diminuição nesse tipo de contratação está fundamentada nas orientações apontadas pelo TCU em relação à matéria. O Tribunal argumenta de forma bem clara que a licitação é a regra para as aquisições da Administração Pública quando a mesma necessita de bens, obras ou serviços, sendo a dispensa de licitação uma exceção e não regra, estando os gestores públicos sujeitos ao ilícito penal quando a decisão pela contratação direta estiver fora das hipóteses consideradas legais (TCU, 2010).

Conforme o Acórdão 2387/2007 do TCU, essas orientações vão ao sentido de se evitar o uso indiscriminado da dispensa de licitação, tendo como base o art. 24, II, da Lei nº 8.666/1993, por acabar caracterizando uma evasão ao procedimento licitatório, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, art. 2º da Lei nº 8.666/1993 (TCU, 2010).

Nesse sentido, considerando o período compreendido entre 2016 e 2018, essa prerrogativa em relação às contratações diretas pode ser percebida a partir de 2017, quando o HUPAA conseguiu reduzir em torno de 56% o número de processos elaborados. Comparando-se com 2018, a discrepância torna-se ainda maior, chegando próximo a uma redução de 85%. Essa perspectiva pode ser vista no gráfico 4.

Gráfico 4 - Evolução de abertura de DLs e cotações eletrônicas 2014-2018

Fonte: Adaptado de GESTÃO À VISTA, 2018

No entanto, a dispensa de licitação é uma realidade em toda a Administração Pública Federal, principalmente no HUPAA, uma instituição de saúde focada em procedimentos de alta complexidade, responsável por atender um percentual significativo da rede do SUS em Alagoas e que tende a demandar constantemente por compras emergenciais para suprir sua função social.

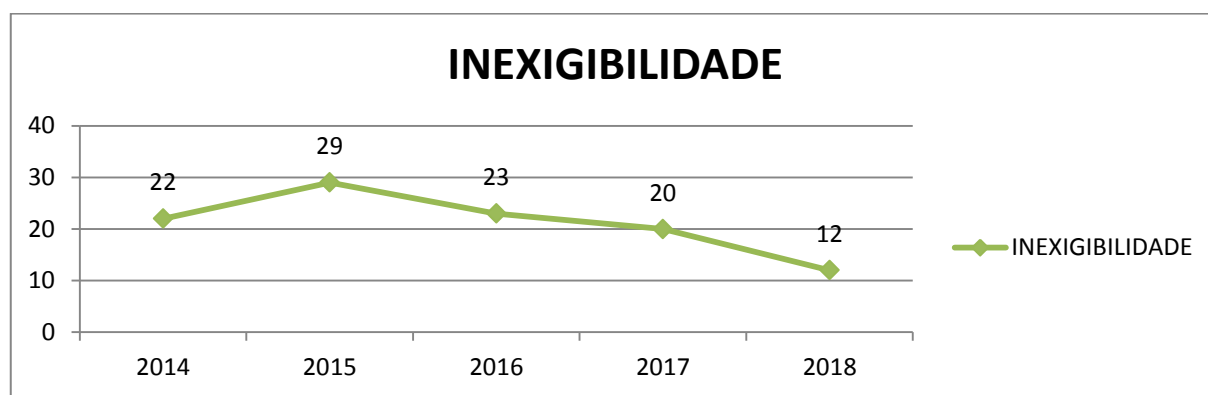
Contudo, além das situações de emergência, a compra direta só atende aquelas situações em que a contratação traga a melhor solução para a organização; em que, apesar da inexistência da possibilidade de competição em um processo licitatório, a sua realização seria legalmente desaconselhada, visto que poderia impactar na racionalidade, razoabilidade e até economicidade da atividade administrativa (CRISTÓVAM; SILVA, 2018).

Sobre as compras por parte da Administração Pública, o TCU argumenta sobre a possibilidade da contratação direta, desde que atenda aos preceitos legais, quando associada à função da economicidade e considerado o custo do certame, bem como quando ficar claramente caracterizada uma urgência na aquisição, como em situações que possam ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, conjuntura plenamente possível em uma organização pública de saúde como o HUPAA (TCU, 2010).

Para essa última hipótese, o Acórdão 1130/2019 do TCU, publicado no boletim de Jurisprudência 252/2019, afirma que para as contratações diretas provenientes de situações de emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), caberá ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório no âmbito de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a opção pelo fornecedor, como também o preço pactuado (TCU, 2019).

Nesse contexto, um indicador não menos relevante é o de elaboração de processos por inexigibilidade. A inexigibilidade de licitação, conforme aponta o TCU sob a égide da lei, são aqueles processos em que a concorrência entre licitantes não é viável, tanto em razão da singularidade do objeto contratado ou pela existência de uma única empresa disponível para fornecer aquele material, como é o caso de produtos com especificidade técnica em que distribuidores ou indústrias possuem cartas de exclusividade (TCU, 2010). Nessa perspectiva, também se percebe um decréscimo de implementação desse modelo de aquisição no HUPAA. De 2014 a 2018, ocorreu uma redução de 45%, conforme demonstra o gráfico 5.

Gráfico 5 - Evolução de abertura de Inexigibilidade 2014-2018



Fonte: Adaptado de GESTÃO À VISTA, 2018

Além disso, o Acórdão 2993/2018 do TCU, publicado através do Boletim de Jurisprudência 249/2019, aponta que a justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar (TCU, 2019).

Outra questão não menos importante e que pode ser identificada nos dados dos processos do HUPAA é o alto índice de adesão à ata de registros de preços, tanto em 2017 quanto em 2018, apesar de uma redução verificada de um ano para o outro. Realizando-se uma análise mais qualitativa dos motivos que levaram a abertura desses processos, percebe-se que esse modelo estava sendo utilizado enquanto alternativa para a falta de pregões. A instituição necessitava dos produtos, mas, como os pregões não estavam vigentes, tornava-se inviável a possibilidade de adquiri-los. Então, como alternativa, optavam-se pelas adesões diante da menor complexidade exigida na elaboração, execução e prazos para homologação, se comparados aos dos pregões.

No entanto, essa linha de condução de gestão pública vista na organização acabou desvirtuando, em parte, os objetivos reais propostos para a criação desse modelo de aquisição. As adesões estão baseadas na caracterização de vantajosidade para a instituição, ou seja, uma alternativa de processo para ganho de preço, sem ausentar a responsabilidade pela elaboração e execução de um pregão próprio.

Essa ideia é reforçada através das críticas realizadas a esse modelo por Di Pietro (2014), quando o mesmo afirma que órgãos ou entidades da Administração Pública que não tenham participado da contratação de bens ou serviços durante aquele processo licitatório e que, mesmo assim buscam aderir-lo, estariam com essa hipótes, realizando, na prática, uma contratação direta, que é apenas admitida em fundamento na Lei nº 8.666/1993.

Esse argumento é válido, principalmente para aqueles gestores que conhecem na prática a forma de operacionalização desse modelo de processo. Sem o devido acompanhamento, é possível filtrar diferentes atas através do painel de preços do Governo Federal, de forma que, na prática, possa ser possível sugerir tanto a ata como o fornecedor para contratação, o que põe em dúvida o cumprimento dos princípios da impessoalidade e da própria economicidade.

Ainda mais, a questão da vantajosidade como critério para a adesão à ata de registro de preços é tão clara para o TCU que, em seu acórdão 998/2016, do Informativo de Licitações e Contratos 341/2018, o Tribunal apontou que a mera comparação de valores constantes da ata que se pretende aderir com os preços obtidos junto a empresas consultadas na fase interna da própria licitação não seria suficiente para configurar vantajosidade para uma instituição desistir da realização de processo próprio, sendo imprescindíveis para essa configuração outras consultas, licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública (TCU, 2019)

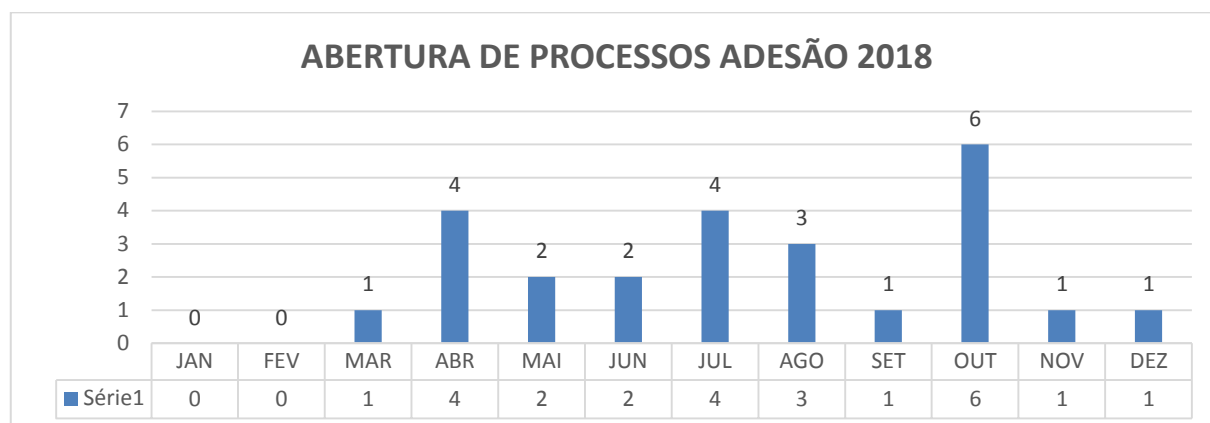
No Acórdão 2877/2017, publicado pelo Boletim de Jurisprudência 202/2018, o Tribunal é ainda mais enfático quanto a questão da vantajosidade quando aponta que os processos de adesão à ata de registro de preços (carona) deverão estar condicionados, dentre outros requisitos (art. 22 do Decreto 7.892/2013), à comprovação da adequação do objeto registrado às reais demandas da instituição que visa aderir a essa ata, além da vantagem do preço registrado em relação aos valores praticados no mercado onde o serviço será prestado (TCU, 2019).

Nesse contexto, quando analisadas as aberturas de processos de adesões realizadas somente pela Unidade de Almoxarifado em 2018, percebe-se que apenas um processo ocorreu com o objetivo de gerar vantajosidade ao HUPAA, sendo as demais geradas por outros

motivos, como ausência de processos licitatórios vigentes, fornecedores impedidos, saldos de pregões esgotados, dentre outros. Ou seja, situações estas que poderiam ser suprimidas através de melhor planejamento.

Conforme demonstrado no gráfico 6, a Unidade de Almojarifado realizou, ao longo do período, a solicitação de abertura de processo para 25 adesões, sendo 24 destas consideradas não conformes se realizada uma análise estrita sobre vantajosidade. Contudo, somente 13 desses processos obtiveram sucesso e foram homologados.

Gráfico 6 - Solicitação de Adesão Almojarifado 2018



Fonte: Indicadores Almojarifado, 2018.

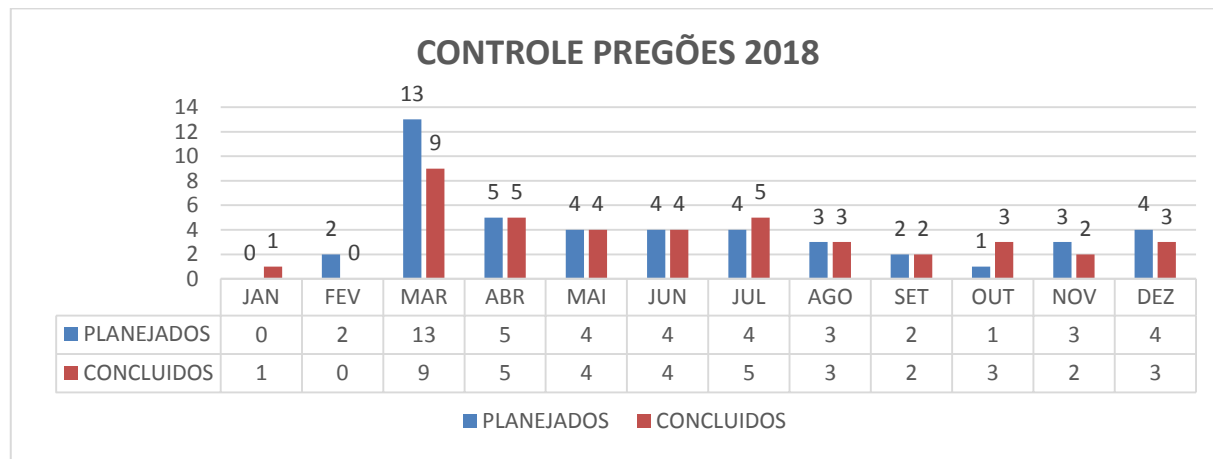
Diante disso, uma alternativa viável para resguardar a organização dos impactos negativos gerados pela falta de itens homologados em Pregão é a IRP. Independente dos processos próprios, é necessário para o HUPAA o registro de atas diversas e simultâneas, o que poderia reduzir drasticamente problemas em relação a marcas notificadas, impedimento de fornecedores, atrasos de entregas, dentre outros fatores adversos.

No entanto, a participação da UA nesses tipos de processo ainda é irrelevante. Em 2018, só foi registrada uma adesão na origem, para fios cirúrgicos e OPMEs. Caso a UA realizasse um melhor planejamento, com diversas IRPs que contemplassem todos os demais grupos de produtos, a tendência seria reduzir a demanda por adesões às atas de registros de preços e contratações diretas.

Contudo, retomando a análise sobre os SRP's, quando considerada especificamente a Unidade de Almojarifado, em 2018 a maior parte dos processos sob sua responsabilidade foi elaborado através desse modelo. Para melhor organização da unidade e a fim de atender toda a demanda por produtos com a equipe administrativa disponível, de forma que houvesse uma

convergência com os prazos de vigência dos pregões anteriores, a abertura desses processos foi dividida ao longo do ano conforme demonstrado no gráfico 7.

Gráfico 7 - Abertura de Pregões Almojarifado 2018



Fonte: Indicadores Almojarifado, 2018.

O gráfico demonstra uma invariabilidade quanto ao planejamento de abertura dos processos no decorrer de 2018. Isso se deve ao fato de que os pregões precisavam ser elaborados com um prazo suficiente para que sua homologação ocorresse anteriormente ao término da vigência do processo de mesma natureza do período anterior. Ou seja, como os pregões anteriores foram elaborados em períodos diferentes e de forma aleatória, acabou surgindo a necessidade de replicá-los da mesma forma nesse ano.

O parâmetro utilizado para saber o prazo para a elaboração de cada processo foi uma análise que levou em conta a data de vigência do pregão anterior, associada ao tempo médio de duração de cada processo, desde a entrega do termo de referência pela Unidade de Almojarifado ao Setor de suprimentos até a sua homologação por parte da ordenador de despesa da Universidade. O prazo considerado para 2018 foi de seis (6) meses antes do vencimento. Assim, o gráfico demonstra, perante esse prazo, os pregões que deveriam ser elaborados, através do termo “planejados”, e os que foram efetivados, apontados como “concluídos”.

Cabe ressaltar que, no período, existiam muitos itens necessários para a organização, mas que se encontravam ausentes dos processos de compras vigentes, o que gerou uma necessidade de antecipar a abertura de novos pregões. Além disso, inicialmente, também foi adotada uma política de se viabilizar, sempre que possível, a junção de processos diferentes quando seus objetos fossem compatíveis, o que acabou acarretando em um número inferior de

abertura de pregões em relação ao número de planejados, conforme é possível perceber ao analisar os meses de março, novembro e dezembro.

No entanto, apesar de ter conseguido, em média, elaborar os pregões nas datas planejadas, a Unidade de Almojarifado continuou tendo problemas com rupturas no estoque de alguns produtos. Isso se deve ao fato de que o tempo de seis meses, apesar dos indicadores apontarem para isso, não foi suficiente para a conclusão dos novos processos nas datas pretendidas, antes do vencimento dos pregões anteriores. Após uma análise qualitativa mais profunda, é possível afirmar que isso ocorreu pelos seguintes fatores: retorno dos processos para readequação dos termos de referência ao novo modelo da Advocacia-Geral da União (AGU) e a demora do parecer técnico da área assistencial do HUPAA.

Mais um ponto relevante para ser considerado na análise dos pregões da instituição são os custos e dispêndios de tempo envolvidos nos processos de SRP. Em 2017, a Controladoria-Geral da União e o então Ministério da Transparência, através da Nota Técnica nº 1081 daquele ano, encaminharam ao Ministério do Planejamento (MPOG) um estudo sobre a eficiência dos pregões realizados pelo Governo Federal com vistas a propor a adequação dos valores-limites para enquadramento nas modalidades de licitação e para a dispensa por limite de valor, além da obrigatoriedade de realização das licitações através de meio eletrônico.

Nesse ensaio, foram analisados 16.188 processos realizados em ano anterior, com o objetivo de se fazer um comparativo entre os custos operacionais desses certames e suas respectivas economias geradas. Os resultados desse estudo apontaram que, no contexto das compras públicas, 85% dos órgãos federais podem ser considerados deficitários, sendo identificado que mais de 30% dos pregões executados possuem um custo administrativo maior que a redução dos preços que porventura poderiam gerar em função do ganho de escala.

Ainda mais, de todos os pregões, quase 48% foram realizados para uma aquisição inferior a R\$ 50.000, enquanto um percentual próximo de 29%, para valores inferiores a R\$ 20.000. Outra informação interessante abordada foi em relação aos prazos médios dos processos e a média de ganhos de redução de preços, chegando a 72 dias e 16%, respectivamente.

Complementarmente, essa nota técnica cita um estudo da Fundação Instituto de Administração da USP em 2006, Mapeamento e Análise dos Custos Operacionais dos Processos de Contratação do Governo Federal, que se comprometeu a comparar o custo total de execução de licitações das diversas modalidades existentes a partir da pesquisa dos dados disponíveis em 14 órgãos da Administração Pública Federal, tendo como principal base as despesas de salários de seus servidores, já que a maior parte dos custos envolvidos nas

licitações se referem a pessoas justamente por essa atividade ter uma demanda intelectual, quase que exclusivamente, visto a necessidade do conhecimento de legislações, jurisprudência e doutrina. (CGU, 2017). Esses valores podem ser identificados na tabela.

Tabela 1 - Custos por modalidade de aquisição

| Modalidade | Custo Total |
|-----------------------|--------------------|
| Dispensa de Licitação | R\$ 2.025,00 |
| Convite | R\$ 32.306,00 |
| Pregão Eletrônico | R\$ 20.698,00 |
| Pregão Presencial | R\$ 47.688,00 |

Fonte: Adaptado de CGU, 2017.

Nesse sentido, apesar de não impactar diretamente na política orçamentária do HUPAA, visto que as despesas com pessoal da instituição não saem do orçamento discricionário da organização, cabe fazer um parêntese sobre as despesas geradas nos certames da instituição e, particularmente, da UA. Considerando os mesmos parâmetros acima, chega-se aos seguintes resultados:

Tabela 2 - Despesa total de processos HUPAA 2017-2018

| Ano | Quantidade de pregões HUPAA | Custo Médio Unitário | Custo Total |
|------------|------------------------------------|-----------------------------|--------------------|
| 2017 | 110 | R\$ 20.698,00 | R\$ 2.276.780,00 |
| 2018 | 100 | R\$ 20.698,00 | R\$ 2.069.800,00 |

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2019.

Tabela 3 - Despesa total de processos Almojarifado 2017-2018

| Ano | Quantidade de pregões Almojarifado HUPAA | Custo Médio Unitário | Custo Total |
|------------|---|-----------------------------|--------------------|
| 2017 | 39 | R\$ 20.698,00 | R\$ 807.222,00 |
| 2018 | 33 | R\$ 20.698,00 | R\$ 683.034,00 |

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2019.

Diante desses dados, é possível perceber que, em média, o HUPAA dispensou do orçamento da União R\$ 2.276.780,00 e R\$ 2.069.800,00 para os anos de 2017 e 2018, respectivamente. Apesar de se perceber claramente, na instituição, uma redução obtida, impactada pela redução do número de processos realizados, ainda é passível de se afirmar que

um melhor planejamento quanto às datas de abertura e junção de certames, conforme a compatibilidade de objetos, poderia gerar um impacto ainda mais incisivo na problemática.

Problema esse que pode ser caracterizado como ainda mais grave, já que o estudo considera o prazo médio de conclusão de cada pregão, visto que, no cenário do HUPAA, a Unidade de Almoxarifado é aquela que possui, em regra, o maior prazo médio de conclusão de processo. Para sustentar essa ideia, o Setor de Suprimentos da instituição realizou, em 2019, a análise de 36 Pregões feitos pela instituição que tiveram, de alguma forma, a participação da UA. O prazo médio de conclusão constatado foi de 6,10 meses, enquanto que os demais setores da instituição seguiram uma média de 3,9.

Considerando ainda apenas a fase do parecer técnico, é possível perceber a influência desse período do processo para a composição desses números, já que, nos pregões do Almoxarifado, a fase de parecer técnico, subtendida do momento entre sessão pública e homologação do certame, é de 40 dias. No entanto, foram identificados processos que tiveram a duração de mais de 120 dias.

Portanto, essa tendência vista, em que os pregões realizados pela Unidade de Almoxarifado possuem um prazo médio de homologação maior quando comparados a aqueles realizados pelos demais requisitantes, pode ser compreendida devido ao tempo gasto nesse parecer técnico, já que os produtos para saúde demandam análises mais detalhadas para aprovação da utilização das diferentes marcas ofertadas no mercado.

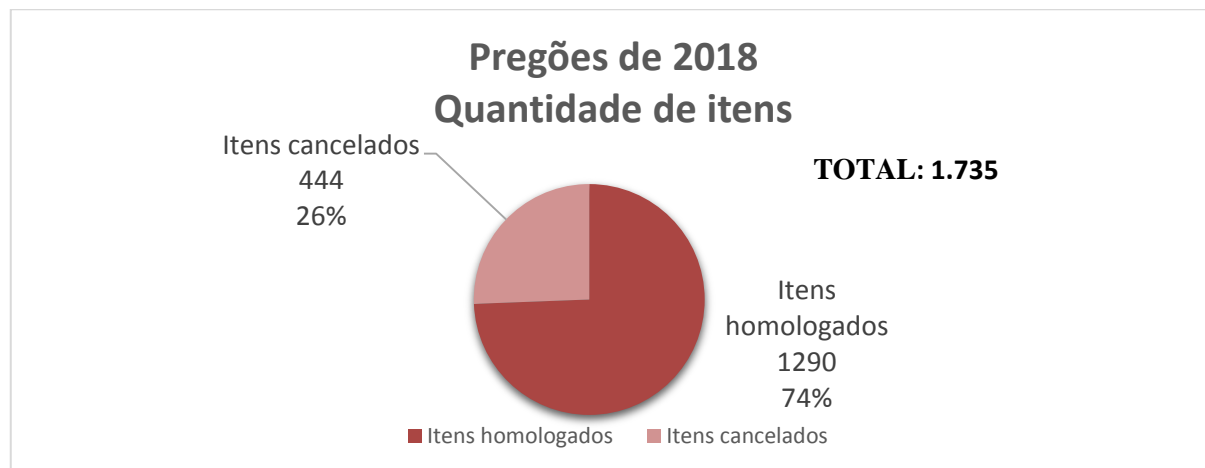
Aprofundando qualitativamente a questão relativa a essa discrepância entre os prazos médios para homologação na instituição, é possível perceber que a etapa em que incide essa diferença é realmente a fase do parecer técnico, em que a questão da amostra faz-se muito presente no certame.

O Almoxarifado faz a gestão de diversos materiais, dentre eles, os produtos para saúde. Esses materiais compreendem a base para o exercício da atividade-fim da organização, gerando maior período para as análises técnicas dos profissionais das áreas assistencial e médica, vistas as especificidades de utilização. O mesmo acaba não ocorrendo com medicamentos, já que a aprovação desses materiais concentra-se basicamente na verificação das apresentações ofertadas por fornecedores, da composição química dos produtos e certificações exigidas pelos órgãos de controle.

Por fim, corroborando com a análise sobre a eficiência dos processos de compra, percebe-se que, além de um excesso de pregões realizados e demora na homologação, os certames ainda possuem um significativo índice de itens desertos ou cancelados. Ou seja,

aqueles itens que, por um motivo ou outro, não tiveram sucesso para homologação. Essa afirmativa pode ser vista no gráfico 8, em relação aos pregões realizados pela UA em 2018.

Gráfico 8 - itens homologados x itens cancelados HUPAA 2018

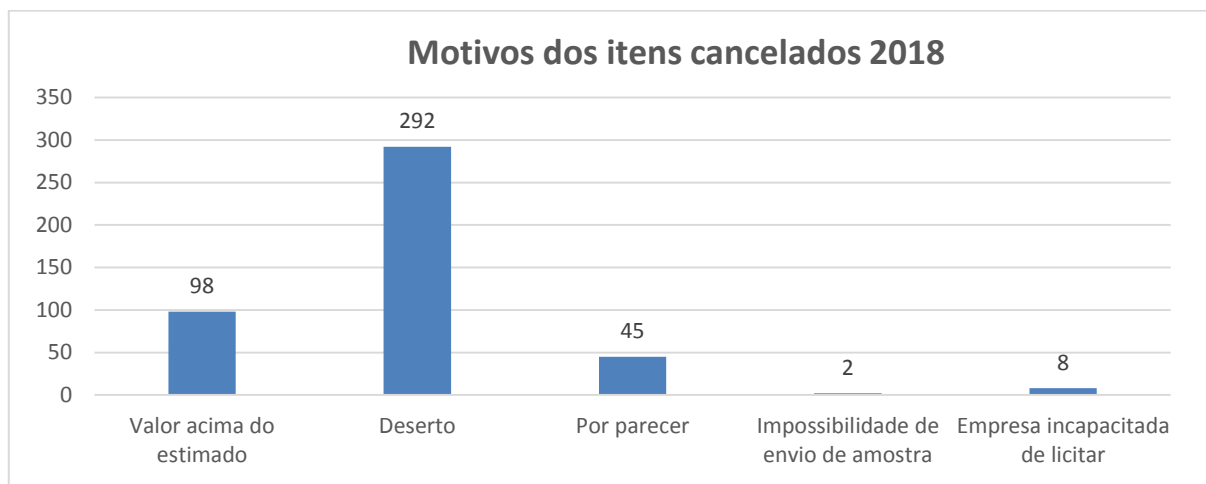


Fonte: Setor de Suprimentos, 2018

Conforme demonstrado no gráfico, após avaliar diversos processos, o Setor de Suprimentos do HUPAA identificou que de 1.735 itens licitados pelo Almoxarifado em 2018, aproximadamente 26% desse montante foi dado como cancelado. Esse percentual pode ser considerado significativo, visto que 444 produtos não puderam ser adquiridos por algum motivo, o que impactou de alguma forma na oferta de serviços da instituição.

Quando realizada uma análise mais qualitativa desses cancelamentos, é possível se chegar a algumas conclusões. Itens desertos estão normalmente associados à falta de congruência de objetos licitados. Muitas das vezes, os itens desertos de outros certames acabam sendo inseridos nos pregões subsequentes, o que gera custos e, ao mesmo tempo, baixa efetividade, visto que as empresas cujo escopo de atuação poderiam comercializar esses itens não conseguem tomar conhecimento da oferta pública de expectativa de compra por causa da incompatibilidade do produto com os demais itens que estão no mesmo processo.

Portanto, o simples fato de inserir um item em qualquer tipo de processo não é certeza para a Administração Pública de sucesso na contratação, sendo o planejamento do pregão desde a sua elaboração algo essencial para garantir a eficiência na aquisição. Para consolidar ainda mais essa premissa, segue abaixo o gráfico 9 identificando os motivos de cancelamento dos itens nos Pregões em 2018, com destaque para os itens desertos.

Gráfico 9 - Motivo de cancelamentos de itens nos pregões 2018

Fonte: Setor de Suprimentos, 2018

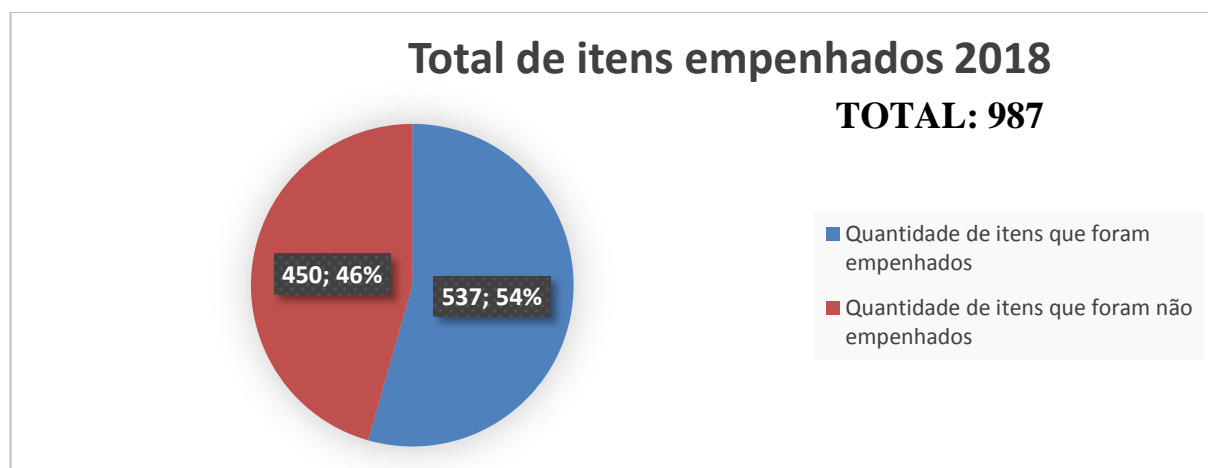
Para melhor materializar, um exemplo constatado disso está no Pregão 022/2018 da instituição, cujo objeto eram Materiais para o Serviço de Anestesia e Similares, em que buscou-se a aquisição de 73 produtos, sendo, desses, 55 homologados. Nesse termo, foram inseridos filtros para incubadoras que, fugindo completamente do escopo do objeto do edital, acabaram ficando desertos por falta de propostas. Isso porque o item não possui compatibilidade com o objeto, tanto em relação ao uso, como por parâmetro de ramo de atividade de venda ao mercado. O impacto verificado na instituição pela falta do produto foi alto, visto que esses filtros são utilizados nas incubadoras da UTI Neonatal do hospital e devem ser trocados constantemente para fins de controle de infecção.

Para o grupo de itens com valores acima do estimado, são consideradas duas questões importantes: a primeira refere-se à falta de informação para referência de alguns materiais, que geram inconsistências na identificação dos códigos de cadastro do Governo Federal (Catmat) e, conseqüentemente, em cotações que divergem dos preços reais praticados no mercado. A segunda, que também está vinculada aos demais grupos, refere-se à baixa competitividade nos certames. Isso se deve à ampla exigência nas especificações técnicas da instituição, o que acaba restringindo o número de marcas participantes e, por conseqüência, estimula uma tendência no aumento dos preços dos produtos adquiridos.

Nesse mesmo sentido, outro problema identificado deve-se ao controle e à organização dos itens que estão sendo licitados. É necessário um maior mapeamento sobre a real demanda para aquisição de todos os produtos, assim como melhor percepção das quantidades previstas para compras, já que qualquer certame realizado na instituição envolve uma série de unidades e setores, gerando, conseqüentemente, trabalho e despesas.

Como fins de parâmetro para a afirmativa acima, foram analisados 987 itens homologados de diferentes pregões realizados em 2018 pelo Almojarifado. Desse volume, a organização empenhou apenas 537 produtos, ou seja, quase 46% daquilo que se trabalhou durante todas as fases da licitação, internamente e externamente, não foi utilizado. O gráfico abaixo demonstra essa linha de análise:

Gráfico 10 - Itens empenhados em 2018



Fonte: Setor de Suprimentos HUPAA, 2019.

Adicionalmente, um fator constatado e que impacta no entendimento da construção da eficiência nos processos de compras da organização está no percentual de cada item empenhado em relação à quantidade total que foi homologada. Desses 537 itens empenhados, apenas 66 tiveram suas quantidades solicitadas na totalidade.

Isso poderia ser explicado pelas quantidades inseridas nos Pregões, visto que se parte do pressuposto de que as organizações públicas tendem a inserir nos processos licitatórios, em média, um percentual maior do que realmente necessitam, a fim de se preservar sobre possíveis oscilações de consumo, não comprometer o seu abastecimento e evitar rupturas no estoque. O quadro 9 especifica essa relação de itens homologados e seus respectivos percentuais de compra.

Tabela 4 - Volume de produtos empenhados

| Volume de Produtos Empenhados – 537 | | |
|--|----------------------------|-------------------|
| Volume empenhado | Quantidade de Itens | Percentual |
| Até 1% | 19 | 3,54% |
| De 1% a 10% | 172 | 32,03% |
| De 11% a 24% | 93 | 17,32% |
| De 25% a 49% | 119 | 22,16% |
| De 50% a 74% | 38 | 7,08% |
| De 75% a 99% | 14 | 2,61% |
| 100% | 66 | 12,29% |
| Excedido até 25% (Lei 8.666/93) | 16 | 2,98% |

Fonte: Setor de Suprimentos, 2019

Analisando o quadro acima, fica claro que, para a maior parte dos produtos, a organização demanda, em média, menos de 50% do previsto. Os itens que tiveram percentuais de até 49% do seu volume empenhado somam 403 produtos, ou seja, mais de 70% de todos os itens empenhados tiveram compras de menos da metade das quantidades apontadas nos respectivos editais.

Quando considerados os itens em que foram utilizadas quantidades não superiores a 10% da inserida no processo, identificamos um percentual de 35,57% de produtos, percentual bem significativo se forem considerados tempo e trabalho para a realização dos pregões. Outro fator complicador é gerado quando adicionados os itens não empenhados. Assim, juntando-se itens com índices baixos de empenhos com aqueles que não foram sequer empenhados, acaba-se gerando uma falta de credibilidade sobre a real necessidade de aquisição de cada produto pela instituição.

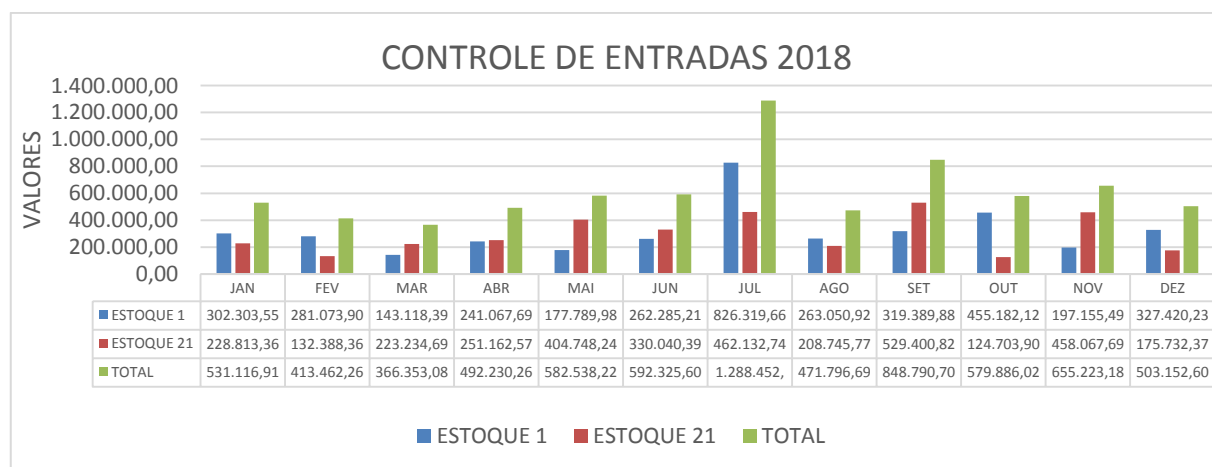
Portanto, após análise dos processos licitatórios da instituição, particularmente daqueles que envolvem a Unidade de Almoxarifado, é possível perceber que diversas situações prejudicam os processos de aquisição. Para a Gestão Pública, possuir processos licitatórios vigentes, com todos os produtos necessários homologados e com preços compatíveis com o mercado, é de fundamental importância para que as demais atividades da gestão de materiais sejam realizadas. Desse modo, fica perceptível a necessidade da organização de realinhar por completo o seu fluxo de compras, assim como implementar melhor o planejamento para a realização desses processos.

4.2 Análise da Gestão de Estoques

A Unidade de Almojarifado tem sob sua responsabilidade dois estoques distintos: o Estoque 21, que corresponde aos materiais hospitalares, e o Estoque 01, que, além desses produtos, absorve outras espécies de materiais, como itens de expediente, descartáveis, de laboratório, dentre outros. Por isso, toda a gestão de estoques da unidade passa, necessariamente, pelo equilíbrio de entradas e saídas contábeis de produtos em ambos e, que, somente avaliados de forma conjunta, podem gerar uma análise mais completa da realidade.

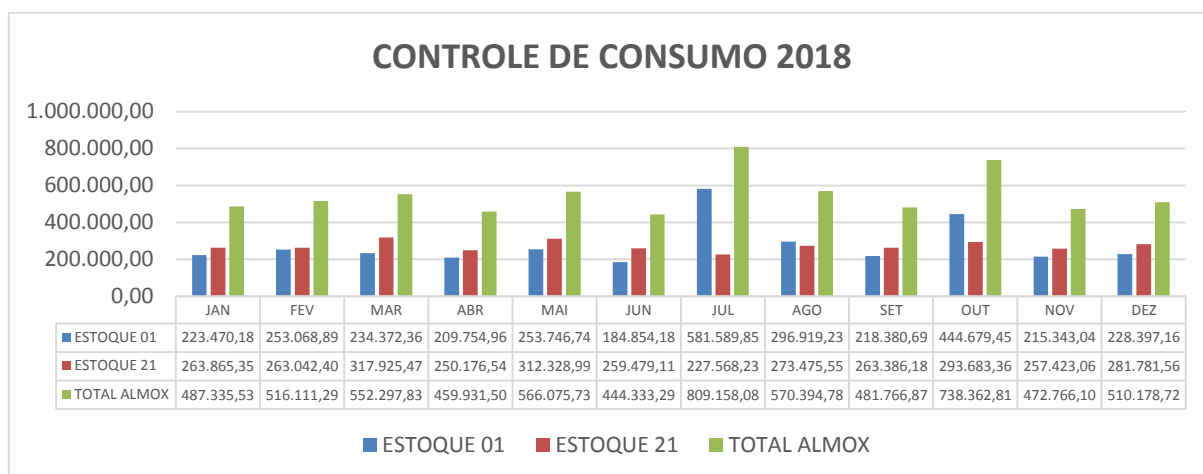
Inicialmente, para se ter uma melhor ideia de como é conduzida a gestão de estoques na Unidade de Almojarifado, faz-se necessária uma compreensão do comportamento dessas entradas e saídas de produtos. Tomando como base em 2018, a unidade registrou uma entrada aproximada de produtos no valor de R\$ 3.796.157,02 para o Estoque 01 e R\$ 3.529.170,90 para o Estoque 21, o que totaliza um montante de R\$ 7.325.327,92 conforme demonstrado no quadro 11.

Gráfico 11 - Controle de Entradas Almojarifado 2018



Fonte: Unidade de Almojarifado, 2018.

Em contrapartida, quando analisado o consumo, ou seja, os valores referentes às saídas dos produtos da unidade, percebe-se que não existe uma sincronia razoável com os números vistos nas entradas. Isso acaba demonstrando certa não conformidade do sistema de reposição de estoques realizado no período. No ano de 2018, o consumo do Estoque 01 pela instituição ficou aproximadamente em R\$ 3.344.576,73, enquanto para o Estoque 21 foi de R\$ 3.264.135,80, totalizando um consumo geral de R\$ 6.608.712,53. Esses dados estão representados no gráfico 12.

Gráfico 12 - Controle de Consumo Almoxarifado 2018

Fonte: Unidade de Almoxarifado, 2018.

Quando realizada uma percepção mais detalhada dos dados expostos nos dois gráficos, chama atenção a falta de regularidade das entradas, divergindo da média mensal de consumo. Ou seja, subentende-se que, apesar de possuir basicamente um modelo de evolução horizontal de consumo, a Unidade de Almoxarifado não consegue repor esses produtos na mesma frequência do que seus clientes internos necessitam utilizá-los.

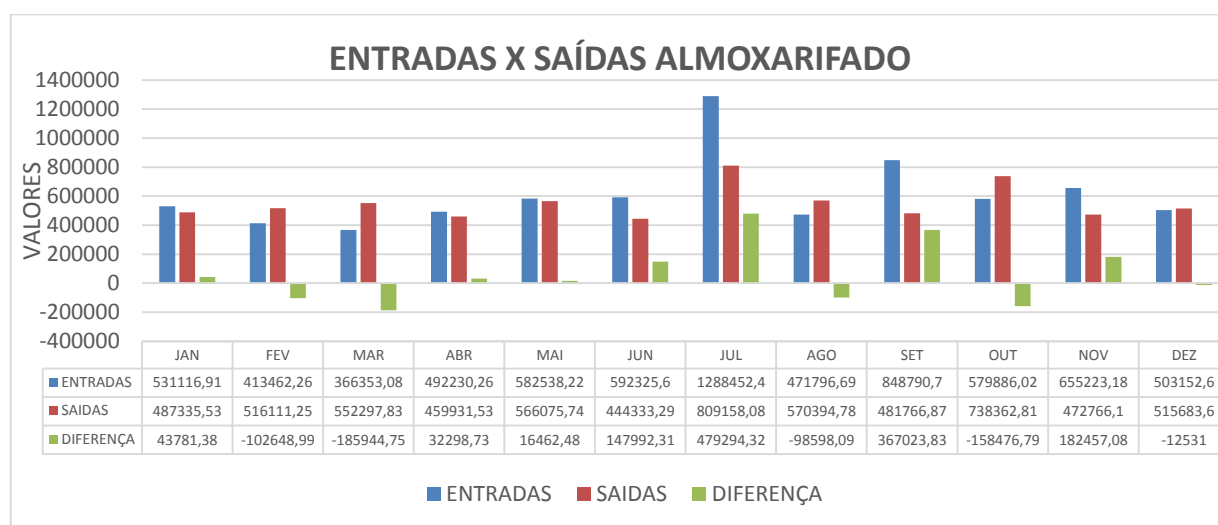
Antes, ainda, faz-se necessário subsidiar essa interpretação em considerar a demanda do Almoxarifado como um modelo de evolução horizontal de consumo. Para isso, precisa-se de uma avaliação mais qualitativa, pois os meses em que os números ascenderam foram através de compras específicas, geradas por demanda de clientes internos do Almoxarifado.

Esses materiais não são considerados estoques, mas precisam ser registrados para fins contábeis, já que a unidade é a porta de entrada para todos os produtos da instituição, exceto medicamentos. Ou seja, esses produtos entram nos estoques da instituição e são dispensados quase que imediatamente para os setores que os utilizam, o que acaba impactando nos indicadores, tanto das entradas como das saídas.

Retornando ao raciocínio, a variabilidade das entradas está muito mais relacionada à disponibilidade orçamentária do que à política de compras da instituição. Como existe um *deficit* orçamentário significativo na organização, acaba-se ampliando a dependência do HUPAA em relação ao programa Rehuf, aportes financeiros periódicos realizados pelo Governo Federal, mas que não possuem datas muito bem definidas para serem descentralizados. Dessa maneira, a emissão de empenhos e, conseqüentemente, a entrega dos produtos por parte dos fornecedores, acaba sendo condicionada a esses calendários que não necessariamente convergem com as demandas por consumo.

Nesse sentido, cabe uma análise sobre essa diferença entre entradas e saídas. Realizando uma subtração simples dos valores totais de ambos os indicadores, temos uma “sobra” em torno de R\$ 716.615,39. Isso poderia ser interpretado de duas formas: a existência de uma decisão gerencial em ampliar os estoques para reduzir o risco de rupturas ou problemas no sistema de reposição desses estoques, que acabou gerando uma ampliação do capital imobilizado da instituição. Para compreender melhor o ocorrido, basta visualizar um cenário conjunto dessas entradas e saídas, conforme o gráfico 13.

Gráfico 13 - Entradas x Saídas Almojarifado 2018



Fonte: Unidade de Almojarifado, 2018.

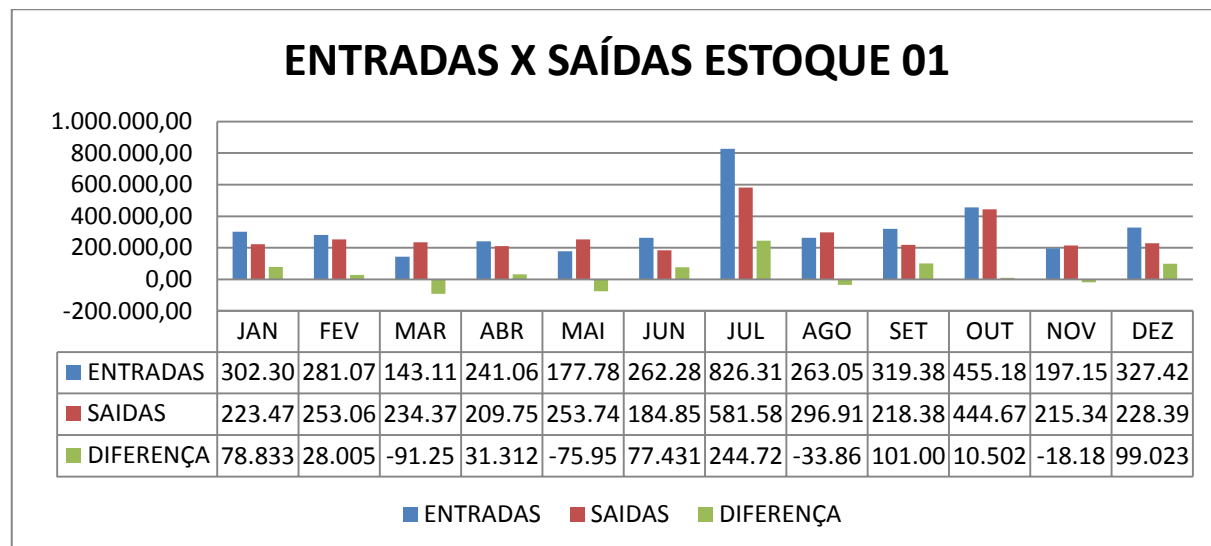
Reforçando essa ideia, a análise do gráfico 13 demonstra a existência de um *deficit* dessa relação nos meses de fevereiro, março, agosto, outubro e dezembro de 2018. Nesses meses, é possível verificar uma redução dos estoques.

Em contrapartida, os meses de julho e setembro destacam-se como os períodos de elevação dos estoques. Como previsto, qualitativamente pode-se explicar a redução pela falta de orçamento disponível, enquanto que o resultado de julho foi impactado pelas compras sob demanda relatadas anteriormente, o que também ocasionou uma variação anormal do consumo no mesmo período. Outubro é explicado pelo maior aporte orçamentário proveniente do Rehuf.

Ainda, dentre os estoques administrados pelo Almojarifado, o Estoque 01 é aquele também responsável pelas entradas dessas compras sob demanda. Desmembrando os números e avaliando-se os indicadores através dos resultados para cada estoque, o gráfico 14 corrobora

com a ideia do impacto anormal tanto nas entradas como nas saídas no mês de julho, justamente devido a esse procedimento contábil adotado pela instituição.

Gráfico 14 - Entradas x Saídas Estoque 1 Almojarifado 2018



Fonte: Unidade de Almojarifado, 2018.

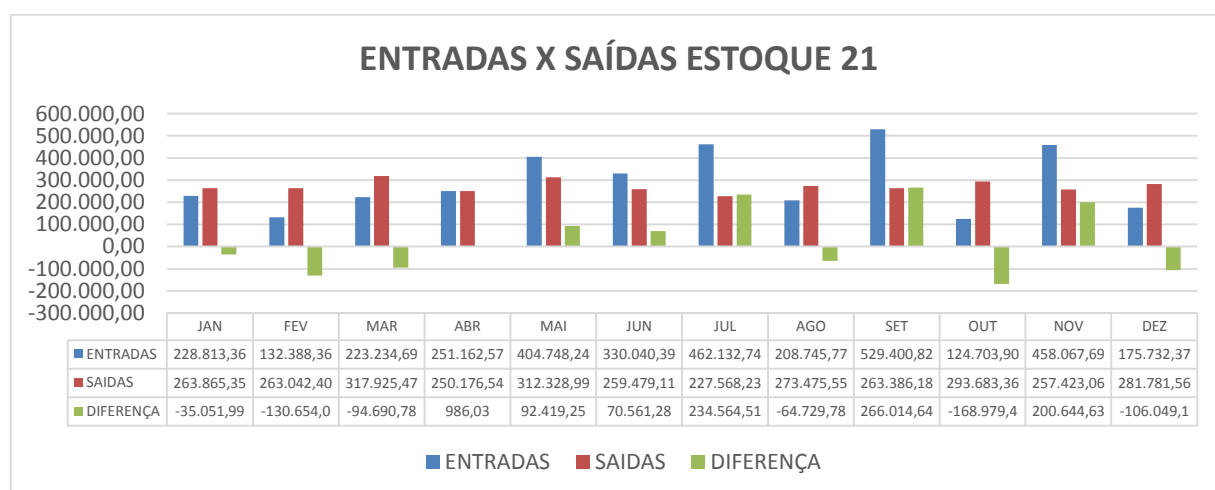
Já para o Estoque 21, aquele que concentra os materiais de maior valor agregado e considerados em média os mais críticos para a organização, observa-se uma maior ascensão da reposição dos estoques a partir de abril. Ficou constatado que, no primeiro trimestre, muitos pregões que contemplavam esses materiais não estavam homologados. Isso impossibilitou a aquisição desses produtos, mesmo se tivesse orçamento disponível. Além disso, a indisponibilidade de processos se concentrou em produtos com grande importância para a manutenção dos procedimentos médicos e assistenciais, o que acabou acarretando em desabastecimento nos meses subsequentes.

O interessante dessa análise está no fato de que, apesar de não existir uma diferença tão extensa entre entradas e saídas ao ponto de impedir a cobertura do estoque através do estoque de segurança, o impacto negativo foi grande, justamente pela falta de equilíbrio das compras. Ou seja, existia um volume significativo de produtos armazenados, mas que, no entanto, possuíam baixo giro. Os produtos com real necessidade de consumo encontravam-se, naquele momento, em ruptura.

Também é possível perceber uma diferença significativa em relação a outubro desse ano. O que ocorre é que, após homologados os processos e para corrigir os problemas ocasionados pelas rupturas de estoque do meio do ano, a Unidade de Almojarifado ampliou as compras no mês de agosto para esse nicho de materiais. O recebimento dessas entregas

acabou impactando nos resultados de setembro e gerando uma ausência de necessidade de reposição de produtos no mês seguinte. O gráfico 15, onde fica destacado o comportamento do estoque tanto no primeiro trimestre como, especificamente, nos meses de setembro e outubro, encontra-se abaixo.

Gráfico 15 - Entradas x Saídas Estoque 21 Almoarifado 2018



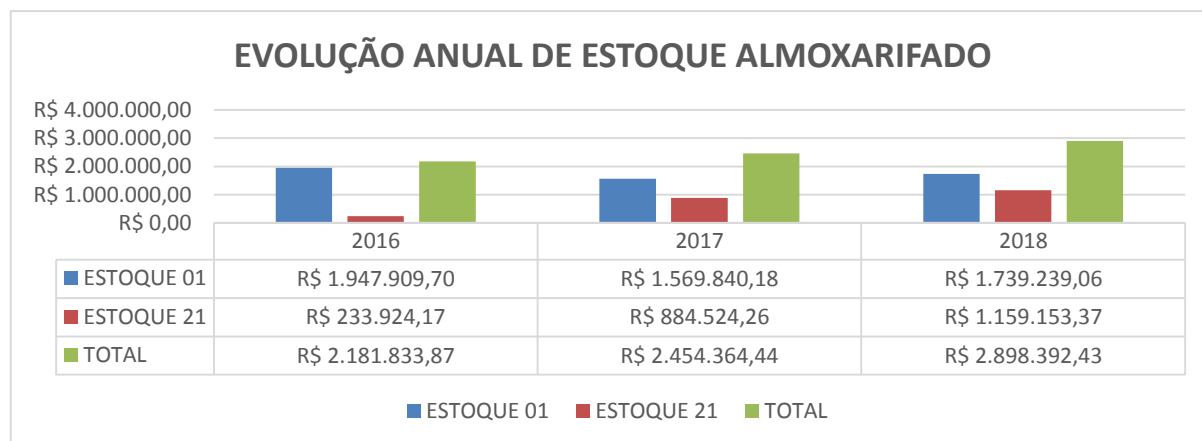
Fonte: Unidade de Almoarifado, 2018.

Portanto, pode-se compreender que a ampliação dos estoques durante o ano de 2018 acabou ocorrendo em parte não necessariamente pela ineficiência da gestão de estoques e muito menos por uma opção da governança da instituição em ampliar as quantidades armazenadas, mas em parte pela imposição conjuntural da falta de regularidade orçamentária, além de problemas com a falta de produtos essenciais e de alto giro ocasionada pela ausência de processos vigentes. Tudo isso, associado a amplas compras de produtos com baixa saída no passado, acabou gerando discrepâncias na relação de entradas e saídas. Adicionalmente, pode-se afirmar que os empenhos pendentes de 2017 também contribuíram para a ampliação da entrada de produtos em 2018.

Contudo, essa evolução não programada dos estoques não partiu de 2018, mas tem sido vista desde anos anteriores. O gráfico abaixo contempla a valoração anual dos estoques da unidade desde 2016. Consideradas as variações naturais, de 2016 a 2018 o HUPAA teve um crescimento superior a 30% em seu valor, partindo de R\$ 2.181.833,87 para R\$ 2.898.392,43. Esse acréscimo se dá, basicamente, por três motivos: a correção dos valores para a aquisição dos produtos através dos índices financeiros de mercado, o aumento do volume de serviços realizados pelo HUPAA que demandou mais produtos, um gerenciamento

ineficiente dos estoques que acabou elevando o capital imobilizado da instituição. Segue o gráfico 16 com a evolução anual dos estoques.

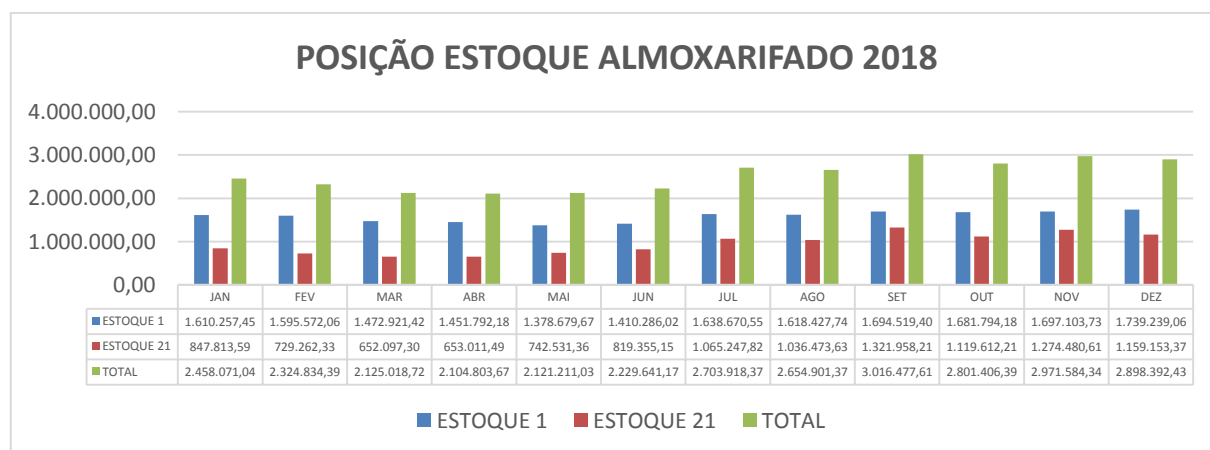
Gráfico 16 - Evolução Anual de estoque Almojarifado



Fonte: Unidade de Almojarifado, 2018.

Quando avaliada a evolução do estoque apenas no decorrer dos meses de 2018, percebe-se que o estoque do Almojarifado atingiu seu maior pico em setembro, com um valor próximo a R\$ 3.000.000,00. Realizando-se uma comparação de janeiro com dezembro, encerramento do período contábil anual, o estoque da unidade saltou de R\$ 2.458.071,04 para R\$ 2.898.392,43.

Gráfico 17 - Posição de estoque Almojarifado 2018



Fonte: Unidade de Almojarifado, 2018.

A ausência de regularidade na disponibilização orçamentária, bem como a ampliação do volume armazenado de produtos que possuem menor demanda por utilização, impactam

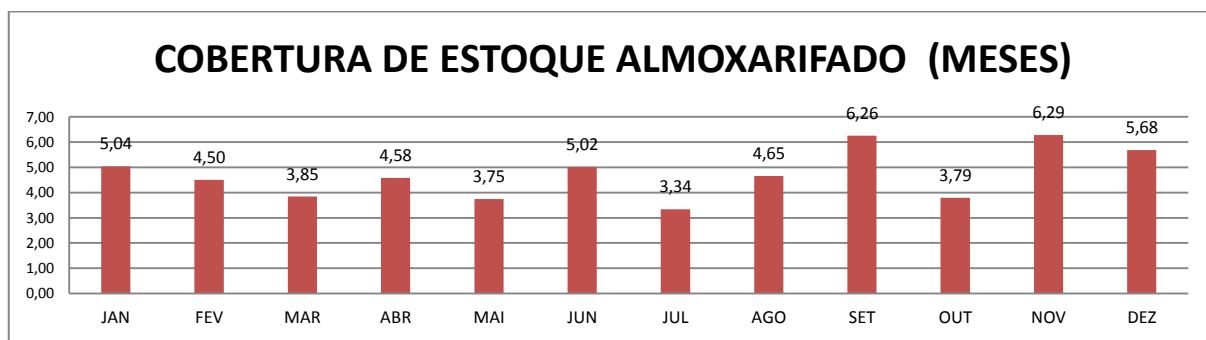
diretamente no comportamento do estoque. Dessa forma, como a velocidade de saída dos produtos com demanda inferior é menor, assim como a alta incidência de compras desnecessárias de produtos de baixo giro no passado, a soma dessas ações acaba elevando os valores nominais do armazenamento.

Quando se discute ineficiência de compras, assim como a aquisição excessiva de produtos com baixo valor de demanda, dois conceitos específicos tornam-se importantes para tal: a cobertura e o giro do estoque. O giro do estoque está vinculado às ideias de velocidade e renovação, ou seja, quanto maior o seu índice, maior a rotatividade dos produtos armazenados na organização, estando esse indicador diretamente ligado ao grau de eficiência da gestão de materiais (GONÇALVES, 2016).

Para fins de cálculo, pode-se definir o giro de estoque como a razão do consumo total do Almoxarifado pela média de seus estoques. Dessa forma, considerando que a unidade trabalhou em 2018 com uma média de estoque de R\$ 2.534.188,38 e que o seu consumo total no mesmo período foi de R\$ 6.608.712,53, pode-se concluir que o índice de giro estoque do setor foi de 2,6. Ou seja, ao longo de 2018, subtende-se que o estoque foi renovado apenas 2,6 vezes, índice muito baixo em relação a experiências diversas no mercado onde diversas organizações conseguem atingir números de 9, 10 e até 12 vezes nessa rotatividade. Ainda mais, após uma análise qualitativa, a avaliação tende a piorar, visto que esse giro não tende a ser completo diante do alto índice de produtos com baixa demanda presente no estoque. Ou seja, o pouco de giro que o estoque do Almoxarifado possui ainda é muito impactado por uma falta de sincronia com o que consta armazenado.

Outro indicador abordado por Gonçalves (2016) como sendo de fundamental importância é a cobertura de estoque. Para o autor, esse índice indicará o tempo de existência que os estoques atuais comportarão a demanda por consumo da organização enquanto suas quantidades não forem repostas através das compras (GONÇALVES, 2016).

Para a construção do indicador, foi feito o cálculo da razão entre estoque e consumo para fim de um acompanhamento mensal. Assim, tendo como base o ano de 2018 e os mesmos valores identificados para os estoques e consumos, temos os seguintes resultados, conforme o gráfico 18.

Gráfico 18 - Cobertura de estoque Almojarifado 2018

Fonte: Unidade de Almojarifado, 2018.

Avaliando os dados acima, percebe-se que os meses de março, maio, julho e outubro foram os que tiveram o menor índice. Março pode ser explicado, conforme avaliação anterior, pela falta de processos de compras homologados e conseqüentemente a impossibilidade de realizar compras. Isso impactou no valor total do estoque e incidiu para o decréscimo do indicador. O mês de maio foi um período em que as entradas e saídas tiveram certa compatibilidade. Já em outubro, o Almojarifado teve um impacto bem grande nas saídas, o que não ocorreu na mesma proporção das entradas.

Outro problema crônico para a gestão de materiais da Unidade de Almojarifado é a classificação de materiais. A falta de padronização de produtos e, conseqüentemente, de uma definição daqueles itens que compõem o catálogo de produtos de rotina da instituição, dificulta não só a gestão de estoques, como também a elaboração dos processos licitatórios e, posteriormente, as compras.

Não existem registros disponíveis de classificação de materiais no hospital, seja através de padronização de uso, seja por importância operacional ou por demanda. O que possui na instituição são registros realizados por profissionais médicos e assistenciais de marcas de diferentes produtos que foram condenadas por algum tipo de não conformidade técnica. Esse conjunto de registros encontra-se em posse da Unidade de Gerenciamento de Riscos Assistenciais da instituição, mas que, no entanto, não publica tais informações.

A ausência de um sistema de classificação de materiais incide negativamente na tomada de decisão dos gestores de materiais da organização. Isso desde a elaboração do processo de compra, passando pela gestão de estoques em relação ao acompanhamento de demanda por consumo e definição do sistema de reposição de estoques, até a atividade de compra propriamente dita.

A inexistência desse sistema impõe à Unidade de Almoarifado a responsabilidade em licitar qualquer item demandado, sem que para isso sejam realizadas avaliações consistentes através de diferentes níveis hierárquicos da organização. Isso acaba corroendo o orçamento em função do aumento dos itens comprados e gera maior complexidade tanto para a realização de cálculos de previsão de demanda como para a formatação de um sistema eficiente de reposição desses materiais.

Esse fato acarreta não só em compras desnecessárias, mas também em excesso de processos licitatórios que só demandam mais trabalho e custos. Ainda mais, sem a classificação de materiais, maior é a imobilização de capital, visto que, para suprir a necessidade de mais produtos, os aportes orçamentários direcionados ao estoque precisam ser, obrigatoriamente, maiores. Isso é um agravo diante da conjuntura econômica e financeira das organizações públicas de saúde onde as receitas estão cada vez mais escassas, enquanto as despesas naturalmente ascendem.

Também não foram identificados procedimentos formais ou instruções normativas na unidade acerca de modelos de sistema de reposição de estoques e de previsão de demanda. De acordo com as informações verificadas na unidade, a demanda dos estoques é definida por análises tanto qualitativas como quantitativas. As análises quantitativas são realizadas baseadas nas informações coletadas através do sistema de informação do hospital, que gera histórico de consumo, médias, dentre outras informações. Os materiais que não possuem esses registros históricos têm suas quantidades de compra definidas conforme demanda da unidade solicitante. Dessa forma, como boa parte dos itens adquiridos pelo Almoarifado não possuem registros, as chances da unidade de realizar compras equivocadas aumentam substancialmente.

Dias (2015) argumenta que a função de gerir estoques é justamente para minimizar os impactos existentes na relação de saídas e entradas de produtos em uma organização, além de ter como objetivo minimizar o custo financeiro, devendo conciliar da melhor forma possível os diferentes atores interessados na aquisição dos produtos. O autor aponta, ainda, que as não conformidades em uma gestão de estoques estão usualmente demonstradas através de premissas específicas, que podem ser compreendidas da seguinte forma:

- a) Dilatação de prazos para reposição de alguns produtos;
- b) Quantidades maiores de estoque do que necessário;
- c) Variação excessiva das quantidades compradas;
- d) Interrupção de atividades;
- e) Baixa rotatividade dos estoques e obsolescência.

Diante disso, pode-se afirmar que essas premissas apontadas acima pelo autor pactuam, em boa parte, com o perfil da gestão de estoques do Almojarifado da instituição, conforme as ideias apresentadas ao longo do diagnóstico organizacional. O fato é que situações adversas acabam prejudicando um melhor alinhamento do estoque as necessidades da organização. A falta de um sistema de classificação de materiais, a ausência de normatizações quanto ao modelo de reposição dos estoques e para os cálculos de demanda, assim como um controle pouco efetivo das movimentações dos materiais, refletem no abastecimento do hospital e tornam toda a gestão de estoques da unidade pouco eficiente.

4.3 Análise da Gestão de Compras

A compra pública pode ser considerada uma função administrativa da organização que se encontra integrada à logística e à gestão de suprimentos, tendo por objetivo gerar maior vantagem para a Administração Pública através do foco na maximização e geração de valor para melhores resultados (COSTA; TERRA, 2019).

Adicionalmente, a função compras é responsável por elaborar pedidos e organizar formalmente as requisições encaminhadas às empresas parceiras, fazendo uma ligação vital entre a organização e seus fornecedores, utilizando-se para isso de uma base de dados sobre as empresas vendedoras potenciais (SOUZA *et al.*, 2016).

Também tem a responsabilidade de realizar estudos de mercado, manter registros de compras anteriores, registrar preços de diversos materiais, manter atualizado o catálogo de produtos, gerenciar contratos e criar rotinas e procedimentos no âmbito do processo de aquisição que permitam um controle efetivo de todo o fluxo de entrada de materiais (GONÇALVES, 2016).

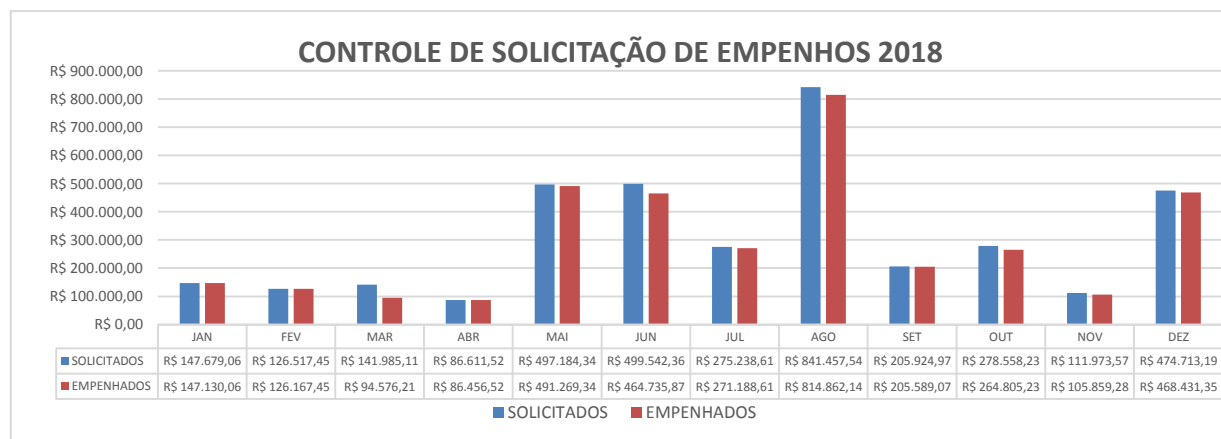
Diante disso, a Unidade de Almojarifado é a principal responsável do HUPAA em gerir tais informações, visto o volume de produtos que passam para o cumprimento da atividade-fim da instituição. Com os pregões vigentes, os produtos e suas quantidades definidas, cabe ao Almojarifado a realização e o acompanhamento dos pedidos.

Convergindo com as percepções identificadas na análise de entradas e saídas de produtos na unidade, não se percebe uma regularidade na solicitação de empenhos por parte da unidade. Essa constatação deve-se unicamente ao fato de não existir um orçamento mensal para esse fim e que atenda integralmente às suas necessidades.

Portanto, essa variação está relacionada a adequações orçamentárias e não à falta de eficiência nesse quesito. Para melhor visualizar tal premissa, segue abaixo o gráfico 19 que

identifica a distribuição das solicitações de notas de empenho realizadas pela Unidade de Almojarifado, comparadas às que foram efetivamente empenhadas.

Gráfico 19 - Controle de Solicitação de Empenhos Almojarifado 2018

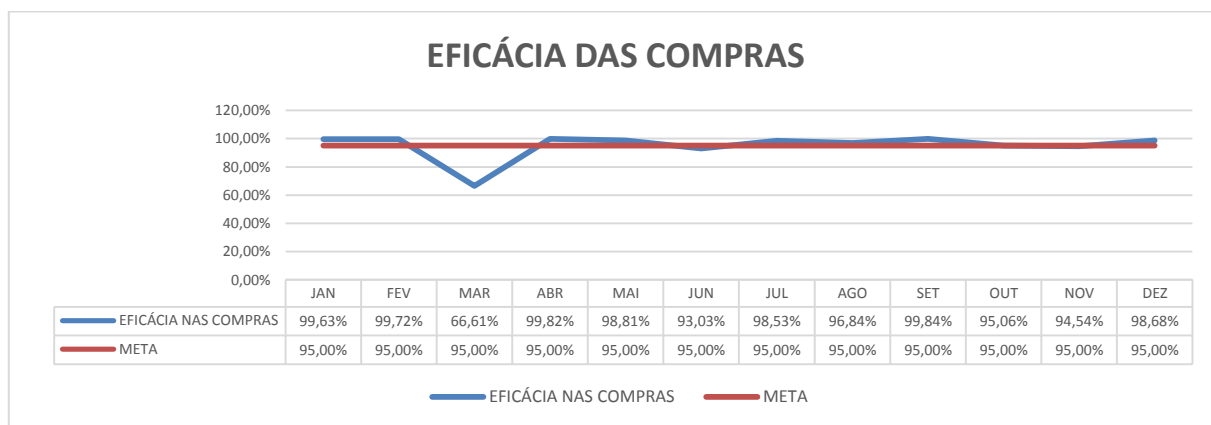


Fonte: Unidade de Almojarifado, 2018.

Analisando os dados disponibilizados, fica perceptível que, na maior parcela dos meses de 2018, o Almojarifado não conseguiu empenhar valores compatíveis com o seu consumo de igual período, o que novamente demonstra a falta de sincronia entre previsão de demanda, consumo, sistema de reposição de estoques e entrada de produtos.

Nos meses de janeiro, fevereiro, março e novembro de 2018, os valores solicitados não superaram R\$ 150.000,00, número bem abaixo da média de consumo de R\$ 550.178,72. Os meses de maio, junho e dezembro foram os períodos em que tanto as solicitações como o que realmente foi empenhado aproximaram-se mais da média de consumo da unidade. Dois meses chamam a atenção, abril em uma extremidade, com apenas R\$ 86.456,52 empenhados, e agosto em outra, com R\$ 814.862,14.

Outra informação possível de se extrair está na diferença entre o que foi solicitado e o que foi empenhado. O gráfico 20 que segue, representa um índice criado em 2018 pela Unidade de Almojarifado que retrata essa relação. O que incide, chamado de “eficácia das compras”, representa o percentual dessa relação. Ele é consolidado mensalmente e comparado a um percentual de referência de 95%, o que a unidade entende ser aceitável para o controle das compras. Ou seja, de cada R\$ 1.000,00 enviado ao Setor de Orçamento e Finanças da instituição para empenho, o Almojarifado acredita ser necessário garantir o retorno de pelo menos R\$ 950,00.

Grafico 20 - Eficácia das Compras Almojarifado 2018

Fonte: Unidade de Almojarifado, 2018.

Quanto a isso, ao longo de 2018, a Unidade de Almojarifado tem conseguido razoavelmente atingir o que foi proposto. As metas foram alcançadas nos meses de janeiro, fevereiro, abril, maio, julho, agosto, setembro, outubro e dezembro. Apenas nos meses de março, junho e novembro que não, sendo o primeiro quem mais chama atenção, visto que apenas 66,61% do solicitado foi empenhado.

Após analisar cada solicitação realizada no mês de março, ficou constatado que diversos fornecedores estavam em situação irregular junto ao Estado. Para fins de exemplo, em apenas uma dessas situações o HUPAA deixou de empenhar o valor de R\$ 22.720,00, referente à aquisição de luvas cirúrgicas. O fornecedor estava impedido de licitar com a Administração Pública Federal e, conseqüentemente, não poderia receber o pedido de compra.

Esses dois indicadores têm como objetivo realizar um controle mais efetivo pela Unidade de Almojarifado sobre os produtos que são solicitados nos diversos pedidos de compras realizados. A meta de 95% foi estabelecida pela unidade por considerar que determinadas situações adversas podem ocorrer, como aquela vista no parágrafo anterior, em que o próprio Almojarifado não teve a responsabilidade pela não conformidade, assim como os outros setores responsáveis pela disponibilização orçamentária do HUPAA.

No entanto, duas ponderações devem ser realizadas acerca da questão. A primeira está no volume de solicitações emitidas que são abaixo da média de consumo da unidade. De acordo com as informações coletadas, a Unidade de Almojarifado entende não adiantar realizar diversos pedidos sem que os mesmos estejam em consonância com o orçamento da instituição. Isso só causaria a impressão de que está realizando o seu trabalho, mas que pouco contribuiria para o todo, o que faz sentido, pois a ótica da condução gerencial de uma organização deve considerar as diferentes variáveis existentes para a tomada de decisão e que,

por si só e apesar da posição estratégica que possui, a Unidade de Almoxarifado não é a única demandante por orçamento na instituição.

A segunda questão está na identificação de certo conflito de informações quando analisados conjuntamente esses números com outros dados da pesquisa, pois, se a média do consumo é R\$ 550.178,72 e das entradas R\$ 610.443,99, como pode o Almoxarifado ter conseguido manter as suas atividades e ainda ter elevado seus estoques em R\$ 716.615,39 ?

Para responder à pergunta, diferentes análises qualitativas precisaram ser realizadas. A resposta concentra-se em três situações distintas. A primeira está nas entradas, que são computadas no momento em que os colaboradores da Unidade de Almoxarifado registram no sistema da instituição as notas fiscais que chegam no depósito após entrega dos fornecedores. Como o prazo legal para entrega desses fornecedores é de 20 dias, conforme consta nos termos de referência da instituição, são poucas as probabilidades de convergência entre o mês da solicitação e o mês da entrada do produto no estoque. Somado a isso, ainda devem ser considerados os tempos de processamento do pedido e o envio ao fornecedor, o que fundamenta ainda mais a afirmativa anterior.

A segunda explicação está na alocação orçamentária excedente às solicitações de empenho realizadas pela Unidade de Almoxarifado. Os valores oriundos de outros processos de aquisição, como DLs, cotações eletrônicas e adesões não estão tabuladas nesses dados. Como a instituição possui um histórico alto de compras através dessas modalidades, o impacto tende a ser relevante. Além disso, cabe lembrar que também são disponibilizados recursos para outras unidades da instituição, em que o Almoxarifado não é considerado o destino, mas que, no entanto, administra os recursos.

A terceira e última está nos restos a pagar. Não foram identificados na Unidade de Almoxarifado controles efetivos e normatizados ou mesmo indicadores com o objetivo de acompanhar a entrega de mercadorias e cumprimento dos prazos por parte dos fornecedores. Portanto, boa parte das entradas referem-se a itens pendentes de entrega ainda de 2017, que pelo fechamento contábil do ano não foram considerados no orçamento de 2018.

Destacando: a falta de um controle mais eficiente nas entradas é um problema a ser resolvido pelo Almoxarifado. Gonçalves (2016) ressalta um estudo realizado por pesquisadores da ESPM em 2007 sobre uma rede de supermercados de São Paulo. Nesse trabalho, após estratificação dos dados, os problemas relacionados a fornecedores, divididos em atrasos, entregas equivocadas e indisponibilidade de produtos, representaram, juntos, um percentual de 29,87% de todas as causas relacionadas à falta de estoque. Portanto, um melhor gerenciamento nesse sentido contribuirá para melhores resultados no HUPAA.

Outro fator relevante e que não foi identificado é a normatização para as cotações de preços. Apesar de serem realizadas através do painel de preços do Governo Federal de forma a contemplar os preceitos legais, ficou caracterizada uma falta de padronização da atividade entre os diferentes colaboradores que a exercem essa atividade no Almoarifado.

Da mesma forma, acontece com o cadastramento e a avaliação de fornecedores. O cadastro dos fornecedores do HUPAA é realizado através do sistema de informação da instituição, não existindo, no entanto, um banco de informações mais amplo para tal. O ideal seria uma atualização dessas empresas, associada a um sistema de classificação de materiais, bem como a mensuração de avaliação sobre tempo médio de entrega e equívocos nos faturamentos.

Sob essa perspectiva, Gonçalves (2016) afirma que a construção de um cadastro de fornecedores habilitados, considerando a responsabilidade, estabilidade, habilidades de negociação, experiência e atuação de mercado dessas empresas, assim como uma posterior análise desses quesitos são fatores centrais para toda a cadeia de suprimentos, incidindo diretamente no cumprimento dos objetivos da gestão de materiais em uma organização.

Por fim, pode-se afirmar que, dos três eixos, a gestão de compras da Unidade de Almoarifado é a atividade exercida com mais falhas e com menos ferramentas de controle, apesar de demandar relativamente um trabalho mais simples que as demais. Desse modo, a organização necessita não só de melhor alinhamento, mas de indicadores que possam mensurar o desempenho de fornecedores, bem como implementar melhores padrões para a pesquisa de preços.

5 A SISTEMATIZAÇÃO DO PROCESSO DE COMPRAS – PRODUTO TÉCNICO

A gestão de materiais visa planejar, coordenar, dirigir e controlar todas as atividades ligadas à aquisição de materiais para a formação de estoques, desde o momento de sua concepção até seu consumo final (VIANA, 2013). Nesse sentido, para melhor sistematizar o processo de compras da Unidade de Almoxarifado do HUPAA, é necessário trabalhar sob a ótica das três principais atividades desenvolvidas na organização e que foram discutidas através do diagnóstico organizacional desse trabalho: a elaboração e a operacionalização dos processos licitatórios, a gestão de estoques e a gestão de compras.

De acordo com o diagnóstico organizacional, é possível acreditar que a organização está realizando um esforço para ajustar suas compras. Essa prerrogativa está fundamentada pela identificação da redução do número de processos ao longo do período avaliado, bem como pela realização de ajustes realizados nos últimos anos conforme todo amparo legal.

Além disso, desde 2018 o Almoxarifado vem criando e implementando novos indicadores que ajudam a identificar as não conformidades da gestão de estoques dos produtos sob sua gestão, apesar do impacto negativo criado pelas tomadas de decisão no passado, sendo, no entanto, necessário um algo mais. A proposta elaborada tem o objetivo de contribuir com a superação dos problemas identificados nos tópicos anteriores deste trabalho e, para isso, formatou-se um produto técnico funcional, de fácil aplicabilidade e com possibilidade de servir de base para a sistematização do processo de compras de qualquer outra organização pública de saúde.

Sendo assim, visando absorver todos os pontos abordados, a proposta para a Unidade de Almoxarifado do HUPAA será dividida em cinco tópicos específicos e complementares, a saber:

1. Sistema de Classificação de Materiais;
2. Calendário de Compras;
3. Fluxo de Compras;
4. Sistema de Reposição de Estoques;
5. Controle de entregas de produtos por fornecedores.

5.1 Sistema de Classificação de Materiais

Como a instituição já dispõe de um sistema informatizado e que contempla a etapa de codificação, o sistema de classificação de materiais visa absorver três demandas distintas, mas interdependentes da Unidade de Almoxarifado: a definição dos itens correntes de uso, que

absorvem os princípios da simplificação, padronização e catalogação; a congruência dos objetos licitados; a classificação por demanda de cada item. A proposta também visa atender aos princípios da abrangência, flexibilidade e praticidade.

Cabe ressaltar que este estudo entendeu não ser possível a elaboração de uma classificação por importância operacional, assim como a revisão de todas as especificações técnicas, visto que isso demandaria um esforço elevado de outras unidades e setores, aqueles especialistas para cada espécie de produto. Dessa forma, a proposta é que fique a cargo da Comissão de Padronização de Produtos para Saúde e Saneantes (CPPSS) da instituição a aprovação do novo sistema e a realização de tais atividades.

Dando seguimento, fez-se necessário definir quais itens serão considerados de uso corrente pela instituição. Isso facilitará toda a gestão de materiais, visto que apenas esses itens terão a atenção cotidiana dos gestores de materiais para cálculo de demanda, manutenção de estoques e de processos vigentes.

Sendo assim, após a análise qualitativa de cada um dos 6.297 produtos cadastrados no banco de dados da instituição, conforme descrito nos procedimentos metodológicos desse trabalho, ficaram definidos 1.507 produtos, distribuídos nos diferentes objetos de gestão. O quadro 6 contém o número do grupo, a descrição do objeto, a quantidade de itens contemplados em cada objeto e a quantidade de itens licitados que absorve esses itens contemplados.

Contudo, cabe ressaltar a identificação da necessidade de elaboração de grupos que visam contemplar as compras sob demanda, mas que não necessariamente deverão gerar estoques. Esses materiais estão inseridos nos grupos 28, 29, 30, 31, 32. O grupo 33 só será formatado caso os gestores compreendam que existe demanda por mais produtos e que estes não podem ser enquadrados em algum dos demais.

Além disso, para os grupos 19, 20, 21 e 22, foram definidos os itens correntes, mas que, no entanto, não foram classificados por demanda. Esses grupos eram administrados por clientes internos e, com essa proposta, passarão para a gestão direta do Almoarifado. Portanto, a classificação deverá ser feita após histórico de movimentações. O grupo 27 envolve, basicamente, a compra de água mineral.

Em função da especificidade, a relação de cada grupo por item foi encaminhada a governança da instituição. Somente para exemplificar, foi inserido nesse trabalho a relação do objeto 3, contendo a identificação de cada material e sua respectiva classificação ABC, conforme demonstrado no quadro 7.

Quadro 6 – Sistema de Classificação de Materiais

| SISTEMA DE CLASSIFICAÇÃO DE MATERIAIS - UNIDADE DE ALMOXARIFADO | | | |
|---|---|--------------------|--------------------|
| GRUPO | DESCRIÇÃO DO OBJETO | ITENS CONTEMPLADOS | ITENS CONSOLIDADOS |
| 1 | AGULHAS E SERINGAS | 48 | 48 |
| 2 | EQUIPOS, CATETERS E OUTROS | 50 | 50 |
| 3 | EQUIPOS DE BOMBA | 9 | 9 |
| 4 | TUBOS E SONDAS | 103 | 96 |
| 5 | DRENOS E CÂNULAS | 81 | 67 |
| 6 | MATERIAIS MÉDICO HOSPITALARES DE USO GERAL | 115 | 115 |
| 7 | MATERIAIS HOSPITALARES, RESPIRATÓRIOS, DE UTI, CENTRO CIRÚRGICO, ANESTESIA E OUTROS | 101 | 101 |
| 8 | FITAS DE GLICEMIA COM GLICOSÍMETRO EM COMODATO | 1 | 1 |
| 9 | FIOS CIRÚRGICOS, TELAS CIRÚRGICAS E HEMOSTÁTICOS | 99 | 99 |
| 10 | LENTEs E MATERIAIS PARA OFTALMOLOGIA | 159 | 16 |
| 11 | BOLSAS DE COLOSTOMIA, CURATIVOS E ADJUVANTES | 34 | 34 |
| 12 | OPMEs E OUTROS MATERIAIS PARA CIRURGIA GERAL, UTI, PLÁSTICA, VASCULAR E OUTROS | 56 | 47 |
| 13 | OPMEs E OUTROS MATERIAIS PARA ENDOSCOPIA | 52 | 39 |
| 14 | OPMEs E OUTROS MATERIAIS PARA UROLOGIA | 26 | 24 |
| 15 | OPMEs E OUTROS MATERIAIS PARA NEUROLOGIA | 46 | 33 |
| 16 | EMBALAGENS FARMACÊUTICAS (EMBALAGENS PARA UNITARIZADORA OPUSPAC) | 13 | 13 |
| 17 | MATERIAIS PARA DIAGNÓSTICO E IMAGEM | 11 | 11 |
| 18 | SANEANTES, ANTISSÉPTICOS E MATERIAIS PARA CME (ESTERILIZAÇÃO) | 49 | 49 |
| 19 | MATERIAIS PARA NEFROLOGIA | 15 | 15 |
| 20 | MATERIAIS PARA O LABORATÓRIO DE ANATOMIA PATOLÓGICA | 34 | 34 |
| 21 | MATERIAIS PARA O BANCOS DE SANGUE | 21 | 21 |
| 22 | MATERIAIS DIVERSOS PARA O LABORATÓRIO DE ANÁLISES CLÍNICAS | 64 | 64 |
| 23 | PAPÉIS PARA EXAMES MÉDICOS E OUTROS INSUMOS PARA EQUIPAMENTOS HOSPITALARES E OSMOSE | 41 | 41 |
| 24 | EPIs | 61 | 56 |
| 25 | MATERIAIS DIVERSOS (EXPEDIENTE, ORGANIZAÇÃO, LIMPEZA, HIGIENE, COPA E COZINHA) | 78 | 78 |
| 26 | MATERIAIS DE EXPEDIENTE | 134 | 134 |
| 27 | ÁGUA MINERAL E BOTIJÃO DE GÁS | 6 | 6 |
| 28 | MATERIAIS PARA O LABORATÓRIO DE ANÁLISES CLÍNICAS (REAGENTES CLÍNICOS) | 0 | 0 |
| 29 | MATERIAIS PARA ODONTOLOGIA | 0 | 0 |
| 30 | MATERIAIS DE HOTELARIA | 0 | 0 |
| 31 | MATERIAIS GRÁFICOS | 0 | 0 |
| 32 | INSTRUMENTAIS | 0 | 0 |
| 33 | MATERIAIS DIVERSOS | 0 | 0 |
| TOTAL | | 1.507 | 1.301 |

Quadro 7 – Grupo Equipos de Bomba

| OBJETO: | | EQUIPOS DE BOMBA | |
|----------------|-----------|---|------------|
| ITEM | MV | DESCRIÇÃO DO PRODUTO | ABC |
| 1 | 3899 | SERINGA PERFUSORA 10ML | A |
| 2 | 5486 | EQUIPO DE BOMBA PARENTERAL CX 60 (SPACE) REF. 441702SP | A |
| 3 | 3901 | SERINGA PERFUSORA 20ML | A |
| 4 | 5487 | EQUIPO DE BOMBA PARENTERAL FS CX60 (SPACE) REF. 441723SP | A |
| 5 | 3900 | SERINGA PERFUSORA DE 50ML | B |
| 6 | 5499 | EQUIPO DE BOMBA NUTRIÇÃO ENTERAL CX60 (SPACE) REF. 402111SP | B |
| 7 | 5500 | EQUIPO BOMBA PARENTERAL PVC FREE CX50 (SPACE) REF.441704SP | C |
| 8 | 1215 | EXTENSOR PARA BOMBA DE SERINGA 120CM | C |
| 9 | 7016 | EQUIPO DE BOMBA PARENTERAL S/PVC 280 CM | C |

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2019.

5.2 Calendário de Compras

Definido o Sistema de Classificação de Materiais do HUPAA, agora se faz necessária uma melhor organização para o planejamento e a elaboração dos termos de referência, bem como para a abertura dos pregões da Unidade de Almoxarifado. Sendo assim, a ideia é que essas atividades sejam distribuídas ao longo do ano de forma a contemplar a vigência dos pregões anteriores, impedindo que qualquer item de rotina esteja descoberto e, conseqüentemente, torne-se inapto para a emissão de notas de empenho.

Além disso, essa diluição também se faz necessária para melhor operacionalização, eficiência e produtividade, facilitando o trabalho dos colaboradores da unidade que são responsáveis por tais atividades. Sendo assim, as variáveis consideradas para a formatação do calendário são: vigência dos pregões anteriores, quantidade de itens de cada objeto e complexidade do processo.

Contudo, como não é possível afirmar a data de homologação de cada processo e considerando que essa vigência é uma das variáveis para compor a definição do calendário, a proposta é que o mesmo seja avaliado anualmente e refeito com antecedência pela Unidade de Almoxarifado e Setor de Suprimentos, para melhor conformidade. A proposta de calendário está descrita no quadro 8.

Quadro 8 - Calendário de Compras

| PLANEJAMENTO | ABERTURA | SISTEMA DE CLASSIFICAÇÃO DE MATERIAIS |
|--------------|----------|---|
| dez-19 | jan-20 | BOLSAS DE COLOSTOMIA, CURATIVOS E ADJUVANTES |
| | | TUBOS E SONDAS |
| | | MATERIAIS PARA OS BANCOS DE SANGUE |
| jan-20 | fev-20 | LENTE E MATERIAIS PARA OFTALMOLOGIA |
| | | EPT'S |
| fev-20 | mar-20 | DRENOS E CÂNULAS |
| | | AGULHAS E SERINGAS |
| | | MATERIAIS PARA ODONTOLOGIA |
| mar-20 | abr-20 | MATERIAIS HOSPITALARES, RESPIRATÓRIOS, DE UTI, CENTRO CIRÚRGICO, ANESTESIA E OUTROS |
| | | ÁGUA MINERAL E BOTIJÃO DE GÁS |
| | | MATERIAIS DE EXPEDIENTE |
| abr-20 | mai-20 | MATERIAIS PARA O LABORATÓRIO DE ANATOMIA PATOLÓGICA |
| | | MATERIAIS PARA DIAGNÓSTICO E IMAGEM |
| ma-20 | jun-20 | MATERIAIS DIVERSOS PARA O LABORATÓRIO DE ANÁLISES CLÍNICAS |
| | | MATERIAIS PARA O LABORATÓRIO DE ANÁLISES CLÍNICAS (REAGENTES CLÍNICOS) |
| jun-20 | jul-20 | MATERIAIS PARA NEFROLOGIA |
| | | FITAS DE GLICEMIA COM GLICOSÍMETRO EM COMODATO |
| | | EMBALAGENS FARMACÊUTICAS (EMBALAGENS PARA UNITARIZADORA OPUSPAC) |
| jul-20 | ago-20 | FIOS CIRÚRGICOS, TELAS CIRURGICAS E HEMOSTÁTICOS |
| | | MATERIAIS MÉDICO HOSPITALARES DE USO GERAL |
| ago-20 | set-20 | MATERIAIS DIVERSOS (EXPEDIENTE, ORGANIZAÇÃO, LIMPEZA, HIGIENE, COPA E COZINHA) |
| | | MATERIAIS DE HOTELARIA |
| | | SANEANTES, ANTISSÉPTICOS E MATERIAIS PARA O CME (ESTERILIZAÇÃO) |
| set-20 | out-20 | EQUIPOS DE BOMBA |
| | | PAPEIS PARA EXAMES MÉDICOS E OUTROS INSUMOS PARA EQUIPAMENTOS HOSPITALARES E OSMOSE |
| | | EQUIPOS, CATETERS E OUTROS |
| out-20 | nov-20 | OPMEs E OUTROS MATERIAIS PARA UROLOGIA) |
| | | OPMEs E OUTROS MATERIAIS PARA ENDOSCOPIA |
| | | OPMEs E OUTROS MATERIAIS PARA NEUROLOGIA |
| | | OPMEs E OUTROS MATERIAIS PARA CIRURGIA GERAL, UTI, PLÁSTICA, VASCULAR E OUTROS |
| nov-20 | dez-20 | MATERIAIS GRÁFICOS |
| | | INSTRUMENTAIS |
| | | MATERIAIS DIVERSOS |

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2019.

5.3 Fluxo de Compras

Com a construção do Fluxo de compras, a Unidade de almoxarifado poderá organizar melhor os seus processos de aquisição e dar destino a cada demanda de seus diversos clientes internos. A expectativa é de que, com a implantação de tal prática, a organização possa reduzir significativamente as ocorrências de ausência de resposta frente ao necessitado. Além disso, poderá ter a oportunidade de imprimir uma maior eficiência as aquisições de produtos diante do novo sistema de classificação dos produtos e do calendário de compras.

O novo fluxo de compras também visa reduzir o número de pregões e, conseqüentemente, os custos e o trabalho dispensados desnecessariamente pela organização. A implementação correta de todas as etapas propostas poderá incidir em maior atendimento aos princípios da legalidade, bem como na redução dos prazos de conclusão de cada processo, promovendo benefícios às demais funções que compõem a gestão de materiais do HUPAA. Apresentam-se no fluxo todas as etapas processuais e unidades responsáveis por cada tarefa que, cumprindo os apontamentos realizados pelo fluxo, poderão alcançar melhores resultados.

A primeira parte do fluxo contempla o planejamento da compra. O cliente interno, identificado como “unidade solicitante”, deverá formalizar sua demanda ao Setor de Suprimentos do HUPAA, contendo as seguintes informações: o objeto da contratação, a justificativa da aquisição, a especificação técnica do produto, o código Catmat do material e o preço médio do mercado.

Na etapa seguinte, o Setor de Suprimento só acolherá as solicitações daqueles materiais que estão sob sua gestão, pois, caso contrário, a solicitação será encaminhada a outro setor responsável. Essa etapa consiste em já filtrar inicialmente cada solicitação para excluir aqueles pedidos de medicamentos, equipamentos hospitalares ou materiais permanentes que não são geridos pelo Setor de Suprimentos e Unidade de Almoxarifado, mas sim pela Unidade de Abastecimento Farmacêutico, Setor de Engenharia Clínica, Unidade de Patrimônio ou outros.

Após a aceitabilidade da solicitação, haverá a identificação do tipo de produto, se ele já consta como padronizado no sistema de classificação do HUPAA, se é para uso de rotina, esporádico ou até emergencial. Caso faça parte dessas duas últimas hipóteses, o Setor de Suprimentos avaliará conjuntamente com o Setor de Administração o melhor modelo de aquisição: Pregão, SRP, DL, Cotação Eletrônica, inexigibilidade ou Adesão à ata de registro de preços. Caso a opção seja licitar, assim como os itens que são considerados de rotina e já padronizados, serão encaminhados à Unidade de Almoxarifado para consolidação da

solicitação junto à compatibilidade do calendário de compras e objetos dos grupos conforme o Sistema de Classificação de Materiais.

A segunda parte do fluxo envolve a operacionalização do processo. Essa etapa visa principalmente organizar e normatizar o processo de elaboração dos termos de referência pela Unidade de Almoxarifado. Após consolidado, enquadrado no calendário e grupo de objetos congruentes, o produto solicitado se juntará aos demais do mesmo grupo para inserção no Termo. Inicialmente, ficará a cargo do gestor da Unidade de Almoxarifado a construção da minuta para elaboração do termo. Nela, constarão os itens a serem incluídos no processo, as especificações, ocorrerá o cálculo de demanda anual para cada um desses itens, o preço da última compra de cada um deles; caso exista histórico, a justificativa será elaborada e será definida a manutenção do critério especial para empresas de pequeno porte, bem como pela abertura ou não de intenção de registro de preços.

Após, o processo no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) é aberto e a minuta é anexada. Também é atribuída a um dos colaboradores da área administrativa da unidade a responsabilidade pelo seguimento processual. Dali em diante, esse colaborador elabora as cotações, formata o termo e demais documentos necessários e retorna ao gestor da unidade para aprovação. Em diante, o termo é enviado para os Setores de Suprimentos e Administração para consolidação e revisão, seguindo para os diferentes estágios das fases interna e externa do certame. Cabe ressaltar, nesse ponto, que essas fases envolvem diversas unidades e gestores da organização e como esse trabalho se propôs a intervir somente naquelas atividades estritamente relacionadas à Unidade de Almoxarifado, não foram objeto de estudo e intervenção.

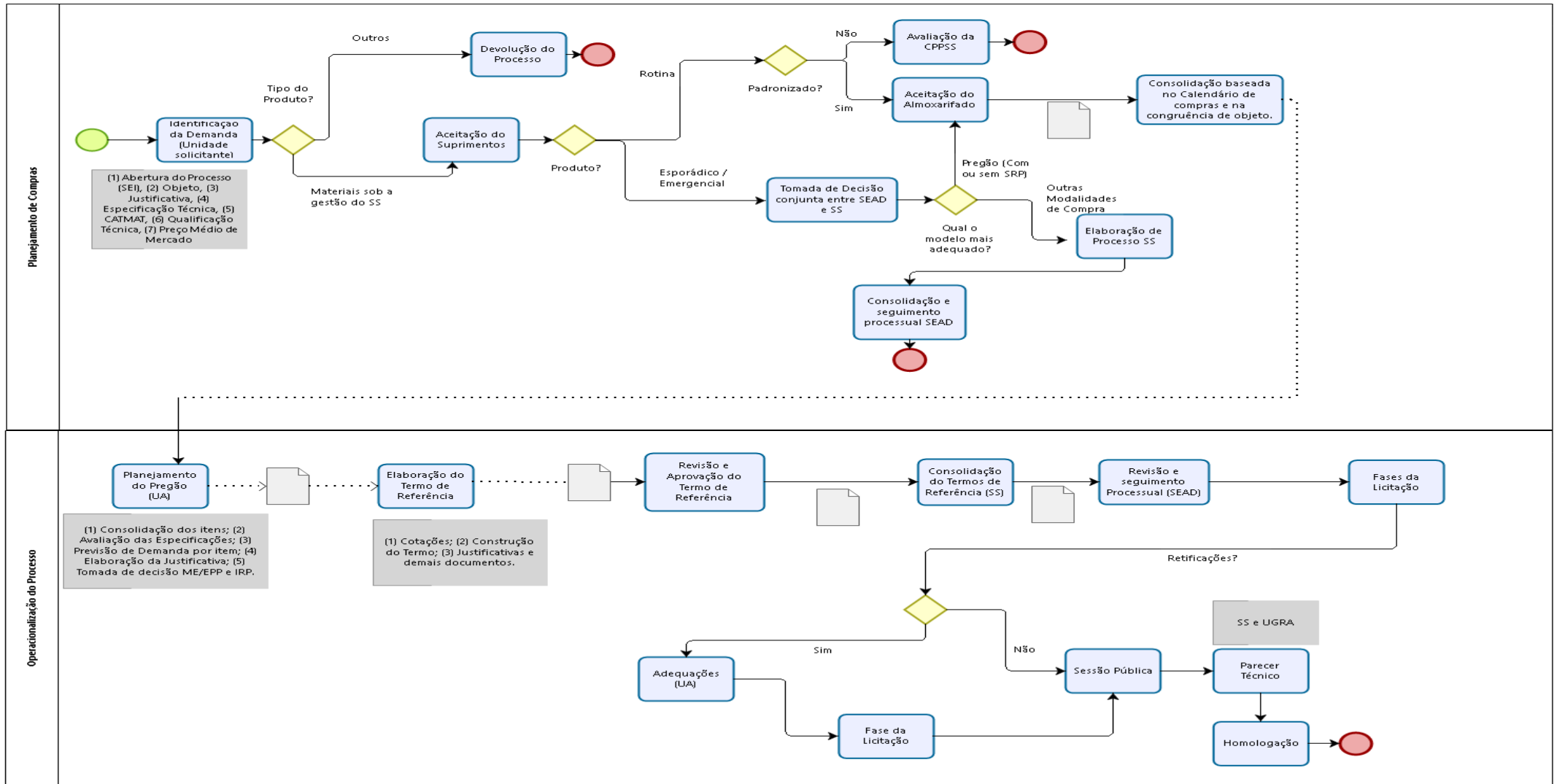
Dando seguimento ao processo, é possível que, no decorrer desses estágios, ocorra a necessidade de retorno do termo ao Almoxarifado para retificações. Sendo assim, o fluxo identifica tais possibilidades e realiza o apontamento seguinte, a sessão pública. Após o lance das propostas e a conformidade documental, o processo é encaminhado para parecer técnico sob a responsabilidade de acompanhamento da Unidade de Almoxarifado e Setor de Suprimentos.

É bom destacar que todas as etapas processuais organizadas e normatizadas geram maior possibilidade para a elaboração de novos indicadores como controle de prazos, de retificações e não conformidades, contribuindo ainda mais para a ampliação da eficiência no processo.

Para a composição dessa etapa, foram criados ainda um formulário para solicitação de compras que deverá ser utilizado pelos clientes internos da Unidade de Almoxarifado com

vistas a formalizar a necessidade de aquisição de algum produto. Uma minuta de planejamento para a unidade, a fim de estabelecer uma maior organização ao Almoarifado para a elaboração do novo Termo de Referência do Pregão Eletrônico que se propõe a elaborar e um Manual de Solicitação de Compras, que deverá ser divulgado em toda instituição com o objetivo de orientar todos os caminhos que cada colaborador da organização deverá cumprir para formalizar os seus pedidos. A figura 9 demonstra o Fluxo de Compras e no apêndice estão inseridos o Formulário de Solicitação de Compras, a Minuta de Planejamento do Pregão Eletrônico e o Manual para Solicitação de Compras.

Figura 9 – Fluxo de Compras



5.4 Sistema de Reposição de Estoque

Definidos os itens que deverão ter acompanhamento permanente pelo Setor de Suprimentos e pela Unidade de Almoxarifado, o Fluxo de compras e o calendário para a aquisição desses produtos, agora se faz necessária uma ferramenta para controle do sistema do reposição de estoques. Diante disso, a tabela 3 que segue visa estabelecer um controle gerencial que vai contemplar as seguintes informações:

1. Código do Sistema SoulMV;
2. Descrição do Produto;
3. Grupo do Sistema de Classificação de Materiais;
4. Classificação ABC;
5. Pregão;
6. Vigência do Pregão;
7. Item do Pregão;
8. Preço;
9. Consumo;
10. Estoque;
11. TR;
12. Produtos em Trânsito;
13. LC;
14. Identificador do Estoque ao qual o produto está vinculado.

Todos os dados relacionados aos produtos do Sistema de Classificação de Materiais do Almoxarifado deverão ser registrados e, sempre que necessário, o gestor poderá incluir as informações de estoques, consumo e pedidos em trânsito dos produtos, tendo como resposta automática a quantidade que deverá constar no lote de compra. Além disso, como também constará cada item e seu respectivo pregão homologado, as vigências de cada processo poderão ser acompanhadas mais facilmente.

Diante disseo, para a reposição de estoques da Unidade de Almoxarifado, a proposta é que seja implementado um sistema de revisão periódica, onde os cálculos de demanda ocorrerão através de média móvel. A tabela se utiliza de fórmulas diferentes para definição dos lotes de compra, variando conforme classificação ABC de cada produto. Os cálculos realizados pela tabela são:

1. Para produtos com classificação A

$LC = (\text{Consumo} \times 3) + \text{TR 30 Dias} - \text{Estoque} - \text{Quantidade em trânsito}$; em que consideramos:

TR – Tempo de reposição de 10 dias para processamento do pedido + 20 dias como prazo legal do termo de referência para entrega;

ES – Estoque de segurança para 2 meses.

2. Para produtos com classificação B

$LC = (\text{Consumo} \times 4) + \text{TR 30 Dias} - \text{Estoque} - \text{Quantidade em trânsito}$; em que consideramos:

TR – Tempo de reposição de 10 dias para processamento do pedido + 20 dias como prazo legal do termo de referência para entrega;

ES – Estoque de segurança para 3 meses.

3. Para produtos com classificação C

$LC = (\text{Consumo} \times 5) + \text{TR 30 Dias} - \text{Estoque} - \text{Quantidade em trânsito}$; em que consideramos:

TR – Tempo de reposição de 10 dias para processamento do pedido + 20 dias como prazo legal do termo de referência para entrega;

ES – Estoque de segurança para 4 meses.

Para a definição do consumo de cada item, serão avaliadas tanto as médias do ano como dos últimos 3 meses, visando, dessa forma, detectar qualquer variação anormal da demanda. A partir daí, caberá ao gestor a definição de um desses parâmetros sob uma perspectiva qualitativa.

Com a implementação dessa ferramenta, espera-se um maior equilíbrio na gestão de estoques da unidade, bem como parâmetros mais fidedignos dos valores solicitados à programação orçamentária para a emissão de empenhos.

Adicionalmente, o novo procedimento tende a incidir em maior giro dos estoques, uma cobertura de estoque mais equilibrada e a necessidade de menor aporte financeiro em insumos por parte da organização.

Segue a tabela 5, Controle gerencial, com a inclusão de três itens do grupo 1 do Sistema de Classificação de materiais para exemplo, contemplando as classificações A, B e C.

Tabela 5 – Controle Gerencial

| CONTROLE GERENCIAL | | | | | | | | | | | | |
|--------------------|---------------------------------------|-------|-----|-----|----------|------|----------|---------|---------|----------|--------|----|
| MV | DESCRIÇÃO | GRUPO | ABC | SRP | VIGÊNCIA | ITEM | PREÇO | CONSUMO | ESTOQUE | TRÂNSITO | LC | ID |
| 403 | SERINGA DESCARTÁVEL 20ML LUER LOCK | 1 | A | | | | R\$ 0,34 | 11.000 | 20000 | 10000 | 14.000 | 21 |
| 401 | SERINGA DESCARTÁVEL 5ML LUER LOCK | 1 | B | | | | R\$ 0,11 | 7.000 | 15000 | 15000 | 5.000 | 21 |
| 4040 | AGULHA DE ASPIRAÇÃO HIPODÉRMICA 25X12 | 1 | C | | | | R\$ 0,20 | 500 | 1000 | 500 | 1.500 | 21 |

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2019.

5.5 Controle de entregas de produtos por fornecedores

Por último, foi identificado, através do diagnóstico organizacional, que um acompanhamento de recebimento de materiais mais eficiente poderia reduzir o risco de rupturas no estoque, assim como o volume de aporte financeiro disponibilizado para as compras.

Diante disso, a tabela 4 foi formatada, a fim de contemplar um acompanhamento de cada etapa logística dos pedidos da Unidade de Almoxarifado. Constam as seguintes informações:

1. Razão Social do Fornecedor;
2. CNPJ;
3. Nota de Empenho;
4. Data de envio da Nota de Empenho ao fornecedor via correio eletrônico;
5. Data da emissão da nota fiscal pelo fornecedor;
6. Data da entrega física da nota fiscal;
7. Data da entrada da nota no sistema contábil do HUPAA;
8. Data do envio da nota para liquidação ao financeiro;
9. Número do Protocolo de envio.

Com a inclusão dessas informações, a tabela efetuará o cálculo de cada uma dessas etapas para, no fim, estabelecer o tempo de reposição dos materiais. Assim, essas informações poderão servir de base para a classificação de fornecedores quanto ao cumprimento dos contratos e a avaliação de conformidade de prazos estabelecidos nos termos de referência, bem como a geração de indicadores de eficiência de cada uma dessas etapas e a produtividade da equipe operacional que trabalha realizando cobranças e movimentações processuais da matéria.

Segue a seguir a tabela 6, Controle de Entrega de Empenhos, com a inclusão de três exemplos de notas fiscais para contemplar a ideia desenvolvida ao longo do tópico

Tabela 6 – Controle de Entrega de Empenhos

| CONTROLE DE ENTREGA DE EMPENHOS | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------|------|-----|-------------|-----|------------|----------------|----------------|------------------|----------------------|-------------------------|---------------------|----------------------|------------------------|---------------------------|
| RAZÃO SOCIAL | CNPJ | NE | ENVIO DA NE | NFE | EMIÇÃO NFE | ENTREGA DA NFE | ENTRADA NFE MV | ENVIO FINANCEIRO | PROTOCOLO SEI | EMIÇÃO NE / FATURAMENTO | ENTREGA / EMIÇÃO NF | ENTRADA MV / ENTREGA | PROT. SOF / ENTRADA MV | TR (ENVIO NE / ENTREGA) |
| A | XXXX | XXX | 14/06/2019 | XXX | 18/06/2019 | 01/07/2019 | 01/07/2019 | 05/07/2019 | 23540.011832/2019-68 | 4 | 13 | 0 | 4 | 17 |
| B | XXXX | XXX | 14/06/2019 | XXX | 18/06/2019 | 01/07/2019 | 01/07/2019 | 05/07/2019 | 23540.011846/2019-81 | 4 | 13 | 0 | 4 | 17 |
| C | XXXX | XXX | 14/06/2019 | XXX | 17/06/2019 | 01/07/2019 | 01/07/2019 | 05/07/2019 | 23540.011838/2019-35 | 3 | 14 | 0 | 4 | 17 |
| INDICADORES | | | | | | | | | | 3,67 | 13,33 | 0,00 | 4,00 | 17,00 |

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2019

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As diversas reformas do aparelho do Estado que se sucederam ao longo das últimas décadas contribuíram não só para a superação do patrimonialismo, como também agregaram valor à burocracia que engessava o desempenho das funções administrativas, bem como buscaram formas para qualificar a oferta de políticas públicas pelo Estado. Nesse sentido, a NGP é um movimento que se propõe a aprimorar o conjunto de atividades do Estado, visando imprimir maior eficiência à gestão pública. Para isso, dá-se maior ênfase ao caráter científico da administração e realizam-se diversas adaptações dos modelos e das ferramentas gerenciais utilizados na iniciativa privada.

Não obstante, a demanda por maior eficiência do Estado surge não só devido a um ambiente de maior exigência da sociedade por melhores serviços, mas também diante de um contexto de sucessivas crises conjunturais do capital que acabaram impondo aos gestores públicos maior racionalidade e melhor gestão dos recursos públicos.

Nesse sentido, a gestão de materiais em órgãos públicos se torna estratégica, vistas as possibilidades que emergem com uma administração eficiente desses ativos, ainda mais em se tratando de uma organização pública de saúde, perante a complexidade que envolve esse segmento devido à escassez de recursos, com uma demanda crescente e contínua por serviços e que necessita de constantes atualizações tecnológicas.

Essas características estão presentes no HUPAA, uma organização pública de saúde que possui a responsabilidade em assistir a uma parcela significativa dos usuários do SUS em Alagoas, ao mesmo tempo em que se propõe a produzir ciência e servir como órgão complementar para a formação prática de estudantes de diversas áreas de saúde da Ufal.

No HUPAA, a Unidade de Almoxarifado é responsável pela gestão de uma parcela significativa dos insumos necessários ao funcionamento da instituição e, conseqüentemente, dos recursos aplicados para aquisição dos mesmos. Sendo assim, qualquer estudo que vise aprimorar os aspectos gerenciais desenvolvidos nesse setor, bem como ampliar a eficiência das atividades desenvolvidas, acaba gerando contribuições relevantes para a sustentabilidade da organização.

Nesse contexto, esse trabalho propôs sistematizar o processo de compras da Unidade de Almoxarifado do HUPAA, utilizando-se, para isso, da análise da gestão de materiais no âmbito de três eixos: processos licitatórios, gestão de estoques e gestão de compras.

Percebe-se que, apesar do grande esforço que essa unidade tem realizado para melhor alinhar os diversos processos que permeiam as suas atividades, diversos pontos críticos

continuam prejudicando a construção da eficiência na organização, como um melhor planejamento para a elaboração dos processos licitatórios, o excesso de produtos cadastrados em seu sistema, a ausência de uma classificação de materiais e de um fluxo mais eficiente para a solicitação e operacionalização das compras, a falta de parâmetro para o sistema de reposição de estoques e um controle ineficaz do recebimento de materiais, que acaba gerando atrasos nas entregas dos produtos.

Para corrigir tais falhas, foram elaborados, neste trabalho, um calendário de compras, uma proposta funcional de um fluxo de compras, um sistema de classificação de materiais que servirá de base para a composição dos objetos dos pregões eletrônicos e sistema de reposição de estoques, uma tabela que servirá para identificação de produtos por estoque, objeto e classificação ABC e pedidos de materiais, além de um modelo para controle de cada etapa logística que envolve o recebimento de empenhos pela unidade.

Contudo, a pesquisa acabou sendo prejudicada por alguns fatores limitadores, como o tempo disponível para uma análise mais detalhada dos produtos que mais impactaram para a ampliação do tempo médio de execução dos pregões, como também para buscar suporte de informações técnicas com as áreas demandantes por compras da instituição. A falta de dados históricos anteriores a 2018 na Unidade de Almoarifado também impôs limites à profundidade de análise da evolução do comportamento do consumo e da identificação e avaliação dos modelos de gestão de estoque nesses períodos.

Por fim, após a apresentação deste trabalho à governança do HUPAA, espera-se uma implementação integral do novo fluxo e do calendário de aquisições. As tabelas servirão de base para a gestão da Unidade de Almoarifado e Setor de Suprimentos e a proposta de sistema de classificação de materiais será enviada para cada área técnica correspondente para avaliação, proposições e retificações, consolidando um modelo nunca antes realizado na organização.

Portanto, espera-se criar uma gestão de materiais mais eficiente na instituição, além de reduzir os valores do capital imobilizado e do aporte orçamentário dispensado anualmente para a compra de insumos. Ainda mais, consideradas as características funcionais do produto técnico proposto, é possível a adequação e a implementação das ferramentas por qualquer hospital universitário do País.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L.; TANZI, V. Public sector efficiency: an international comparison. **Public Choice**, v. 123, 2005. p. 321-347.

AGUIAR, F. C.; MENDES, V. L. P. S. Comunicação organizacional e Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) na gestão hospitalar. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 21, n. 4, 2016. p. 138-155.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 23 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Método, 2015.

ALMEIDA, A. A. M. de; SANO, H. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, jan. 2018. p. 89-106.

ANDRETT, M. C. S.; LUNKES, R. J.; ROSA, F. S.; BRIZOLLA, M. M. B. Eficiência dos Gastos Públicos em Saúde no Brasil: estudo Sobre o Desempenho de Estados Brasileiros. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v. 7, n. 2, 2018. p. 114-128.

ARAÚJO, Clinton Noberto Silva *et al.* **Utilização do software BIZAGI modeler para detalhamento do processo de manufatura de veículos aéreos não tripulados destinados a competição SAE Brasil de aerodesign**. 2019.

ARAÚJO, J. S. **Administração de materiais**. São Paulo: Atlas, 1981.

BALLOU, R. H. **Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos: logística empresarial**. 5 ed. São Paulo: Bookman, 2006.

BARBOSA, M. M.; VIEIRA, F. G. D. O papel estratégico do departamento de compras em uma organização cooperativa. **Caderno de Administração**. 2017.

BARBOSA, N. B. *et al.* As Organizações Sociais de Saúde como forma de gestão público-privada em Goiás: o caso HUANA. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 1, 2015. p. 121-144.

BLONSKI, F.; PRATES, R. C.; COSTA, M.; VIZEU, F. O Controle Gerencial na Perspectiva do New Public Management: o caso da adoção do Balanced Scorecard na Receita Federal do Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 1, 2017. p. 15-30.

BOGDAN, R.; BILKEN, S. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto Editora, 1994.

BOTTICELLI, S. The neoliberal tendency in the new public management: to govern through the market. **Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas**, n. 29, p. 677-693.

BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. Participação Eletrônica e suas Relações com Governo Eletrônico, Efetividade Governamental e Accountability. **Organizações & Sociedade**, v. 23, n. 78, 2016. p. 487-506.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Sistema de Registro de Preços**: Perguntas e Respostas. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-efiscalizacao/arquivos/sistemaregistroprecos.pdf/view>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.550**, de 15 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

BRASIL. **Lei 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Planalto Central, Brasília, DF, 21 jun. 1993.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência/Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 7.892**, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília: Diário Oficial da União, 23 jan. 2013.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Manual de licitações e contratações administrativas**. Brasília: AGU, 2014. 460 p. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/28095554>>. Acesso em: 19 abr. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público de 1937 a 2007**, Brasília, DF, número comemorativo dos 70 anos, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto. **Revista do Serviço Público**. Brasília, DF, 2002.

BRODBECK, A. F.; HOPPEN, N.; BOBSIN, D. Uma Metodologia para Implementação da Gestão por Processos em Organizações Públicas. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 9, n. 4, set./dez. 2016. p. 699-720.

BURMESTER, H.; HERMINI, A. H.; FERNANDES, J. A. L. **Gestão de materiais e equipamentos hospitalares**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARIO, Silvio A. F.; GONSALVES, Aghata K. R.; SILVA, Michele D. V. Planos estratégicos estaduais de desenvolvimento e governança pública. **Bahia Análise & Dados**, v. 28, n. 2, 2019. p. 52-75.

CARVALHO, M. B. *et al.* A gestão de compras e o processo de licitação no setor público. **Cadernos de graduação Ciências Humanas e Sociais da Universidade Tiradentes**, v.3, n.1, 2017.

CASTELAR, R. M.; MORDELET, P.; GRABOIS, V. Gestão hospitalar: um desafio para o hospital brasileiro. Rio de Janeiro: ENSP, 1995.

CATARINO, F. R. S.; SANTOS, M. A.; GONTIJO, T. S.; RODRIGUES, A. C. Gestão de estoque em uma microempresa do ramo alimentício: comparação entre a Curva ABC e o Método XYZ. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales**. abr. 2017. ISSN 2254-7630.

CAVALCANTE, A. M.; SANTOS, L. G. O planejamento da licitação e seu impacto na eficiência e na economicidade do pregão eletrônico para registro de preços. **Revista brasileira de Gestão, Negócios e Tecnologia da Informação**, v.1, n.1, ago. 2018.

CEPAL, N. U. **Cambio estructural para la igualdad**: una visión integrada del desarrollo. 2014.

CEREALI, V. **Contribuição à formulação de um modelo de Apuração de resultados para a atividade comercial varejista**: um enfoque de sistema de informação. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2003.

CHAVES, F. R. D.; BERTASSI, A. L.; SILVA, G. M. Compras Públicas e Desenvolvimento Local: Micro e Pequenas Empresas Locais nas Licitações de uma Universidade Pública Mineira. **Regepe: Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, [S.l.], v. 8, n. 1, jan. 2019. p. 77-101. ISSN 2316-2058.

CHING, H. Y. **Gestão de Estoque na Cadeia de Logística Integrada: Supply Chain**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010

CHOPRA, S. **Gestão da Cadeia de Suprimentos**: estratégia, planejamento e operações. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. The whole of government approach to public sector reform. **Public Administration Review**, v. 67, n. 6, 2007. p. 1059-1066.

CONCEIÇÃO, T. S., CISLAGHI, J. F., TEIXEIRA, S. O. O financiamento da saúde no Brasil: principais dilemas. **Temporalis**, 12(23), 2012. p. 97-124.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas**: para além da economicidade. 2019.

COSTA, L. C. P.; MASSUQUETO, K. A importância da licitação para a Administração Pública. **Gestão pública**, 2018.

COSTA, Marcio de Souza *et al.* **Manual de gestão por processo**. 2018.

DA SILVA CRISTÓVAM, José Sérgio; DA SILVA, Eliza Maria. Improbidade administrativa por dispensa indevida de licitação: sobre os efeitos da desatualização dos valores limites para dispensa de licitação. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 2, 2018. p. 211-237.

DIAS, M. A. P. **Administração de materiais**: uma abordagem logística. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DIAS, M. A. **Introdução à logística**: fundamentos, práticas e integração. São Paulo: Atlas, 2017.

DIAS, L. N. da S.; MATIAS-PEREIRA, J.; SANTANA F. M. R.; SOUZA, P. V. M. Fatores Associados ao Desperdício de Recursos da Saúde Repassados pela União aos Municípios Auditados pela Controladoria Geral da União. **Revista Contabilidade & Finanças, USP**, 24(63), 206-218, 2013.

DI GIACOMO, W. A. O New Public Management no Canadá e a gestão pública contemporânea. **Revista Interfaces Brasil/Canadá**, n. 5, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. M.; SILVA, S. J. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, v. 1, 2008. p. 155-177.

FELINI, R. R. **Gestão de Materiais**. Escola Nacional de Administração Pública, Enap Didáticos, n. 1, 2016.

FENILI, R. R. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas**. 1. edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

FENILI, R. R. **Desempenho em processos de compras e contratações públicas**: um estudo a partir da inovação e das práticas organizacionais. 2016. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FERREIRA, H. S. **Redação de trabalhos acadêmicos nas áreas das ciências biológicas e saúde**. Rio de Janeiro: Ed. Rubio, 2011.

FRANCISCHINI, P. V. G.; GURGEL, F. A. **A Administração de Materiais e do Patrimônio**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

FRANCHETTI, S. M. M. **Manual de segurança e regras básicas em laboratório**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita, 2002.

FREDERICKSON, H. G.; SMITH, K. B.; LARIMER, C. W.; LICARI, M. J. **The public administration theory primer**. London: Westview Press, 2015.

FURTADO, L. R. **Curso de licitação e contratos administrativos**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, A. P.; BAPTISTA, A. J. M. S. Análise envoltória de dados: conceitos e modelo básicos. In: SANTOS, M. L. dos; VIEIRA, W. da C. (Orgs.). **Métodos quantitativos em Economia**. Viçosa: Editora UFV, 2004.

GONÇALVES, P. S. **Administração de Materiais**. 5 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

HARA, C. M. **Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais**. Campinas: Alínea, 2012.

HELDER, R. R. **Como fazer análise documental**. Porto: Universidade de Algarve, 2006.

HOOD, C. The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, organizations and society**, v. 20, n. 2-3, 1995. p. 93-109.

HOSPITAL UNIVERSITÁRIO PROFESSOR ALBERTO ANTUNES (HUPAA-UFAL/EBSERH). Plano Diretor Estratégico: Diagnosticando o hoje e aperfeiçoando o amanhã do Hupaa-Ufal/Ebserh. 2015/2017. Disponível em: <<http://www2.ebserh.gov.br/web/hupaa-ufal/plano-diretor-estrategico>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Caderno de Boas Práticas de Governança Corporativa para Empresas de Capital Fechado**. São Paulo: IBGC Ed., 2014.

KLOOT, L.; MARTIN, J. Strategic performance management: a balanced approach to performance management issues in local government. **Management Accounting Research**, USA, v. 11, n. 2, p. 231-251, 2000.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LARA, R. D.; GOSLING, M. S. Um modelo de gestão do relacionamento entre os cidadãos e a Administração Pública. **REAd. Rev. eletrôn. adm.** (Porto Alegre), v.22, n.2. Porto Alegre, 2016.

LEMES, E. A.; LIMA, E. M. Análise dos Critérios Utilizados em Relação aos Estoques Obsoletos em uma Empresa Atacadista. **Revista Mineira de Contabilidade**, v. 19, n. 1, 2018. p. 68-79.

MACHADO, Sérgio Pinto; KUCHENBECKER, Ricardo. Desafios e perspectivas futuras dos hospitais universitários no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, 2007. p. 871-877.

MALIK, A. M.; TELES, J. P.. Hospitais e programas de qualidade no Estado de São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, 41(3), 51-59. 2001.

MATTOS, F. J. A. S., PONTES, A. T., GUTIERREZ, R. H. Classificação e catalogação de materiais: uma metodologia essencial na gestão empresarial. **Brazilian Journal of Development**, v.4, n.2, 2018.

MARINELA, F. Direito Administrativo. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MARINHO, A. Avaliação da eficiência técnica nos serviços de saúde nos municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Economia**, 57(3), 515- 534. 2003.

MARTINS, P. G.; ALT, P. R. C. **Administração de materiais e Recursos Patrimoniais**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2018.

MEDEIROS COSTA, Caio César de *et al.* Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. *Revista de Administração Pública (RAP)*, v. 49, n. 5, 2015.

MEDEIROS, Saulo Emmanuel Rocha de *et al.* **Logística hospitalar**: um estudo sobre as atividades do setor de almoxarifado em hospital público. *Revista de Administração da UFSM*, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 59-79, out. 2009. ISSN 1983-4659. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/1278>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MILLS, A. E.; SPENCER, E. M. **Values based decision making**: a tool for achieving the goals of healthcare. In *HEC Forum* (Vol. 17, No. 1, pp. 18-32). Kluwer Academic Publishers. 2005.

MINAYO, M. C. S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, 2012. p. 621-626.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Nota técnica nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC**. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2017/07/cgu-divulga-estudo-sobre-eficiencia-dos-pregoes-realizados-pelo-governo-federal/nota-tecnica-no-1-081-2017-cgplag-dg-sfc-1.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2019.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

NOVAES, A. G. **Logística e Gerenciamento da Cadeia de Distribuição**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

NUNES, A. M.; HARFOUCHE, A. P. J. A reforma da Administração Pública aplicada ao setor da saúde: a experiência portuguesa. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, 4(2), 1-8. 2015.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO. **Avaliação da Ocd e sobre o sistema e integridade da Administração Pública federal brasileira, 2011**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

OLIVEIRA, A. F. M.; BEZERRA, F. A. Determinantes do Nível de Eficiência dos Ministérios Públicos Estaduais Brasileiros. **Pensar Contábil**, v. 20, n. 71, 2018. p. 44-52.

OLIVEIRA, K. P.; PAES DE PAULA, A. P. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova Administração Pública. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, 2014. p. 113-126.

OLIVEIRA, L. E. N.; BINOTTO, E.; MARTINS, L. C.; VOLPATO, L. F. Análise Interdisciplinar das Relações de Conflito e Poder na Gestão Hospitalar. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v. 7, n. 2, 2018. p. 129-142.

PARAMIO, L. Reforma política y reforma del Estado. **Reforma y Democracia**, Venezuela, n. 30, p. 63-82, 2004.

PATERNI, D. **A administração de materiais no hospital**: compras, almoxarifado e farmácia. 2 ed. São Paulo: Centro São Camilo de Desenvolvimento em Administração da Saúde, 1990.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, art. 2, 2008. p. 39-55.

PEIXOTO, Flávia Nerys; PINHEIRO, José do Amparo. Gestão de estoques. **Revista Diálogos: Economia e Sociedade**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 48 - 57, set. 2017. ISSN 2594-4320. Disponível em: <<http://dialogos.saolucas.edu.br/index.php/REDIAL/article/view/2>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

PEÑA, C. R. Um Modelo de Avaliação da Eficiência da Administração Pública através do Método Análise Envoltória de Dados (DEA). **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, n. 1, p. 83-106. Curitiba, Paraná. 2008.

PEREIRA, J. M. A importância da logística no âmbito hospitalar. **Notícias hospitalares: gestão de saúde em debate**. n. 37, jun.-jul. São Paulo, 2002.

PERONI, V. M. V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 19-31, aug. 2012.

PERONI, V. M. V. A democratização da educação em tempos de parcerias entre o público e o privado. **Revista de Educação Pública**, UFMT, v. 19, 2010. p. 215-227.

PERSSON, E.; PORTO, R. S.; LAVOR, A. K. C. O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 1, 2015. p. 55-84.

POLITELO, Leandro; RIGO, Vitor Paulo; HEIN, Nelson. Eficiência da aplicação de recursos no atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS) nas cidades de Santa Catarina. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v. 3, n. 2, 2014. p. 45-60.

POZO, H. **Administração de recursos materiais e patrimoniais**: uma abordagem logística. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

QUEIROZ, M. D. F. M. de; SILVA, J. L. M. da; SOUZA, F. J. de; VALE, F. F. R. do. Eficiência no gasto público com saúde: uma análise nos municípios do Rio Grande do Norte. **Revista Econômica do Nordeste**, 44(3), 2013. p. 761-776.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. **Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências**. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2006.

RIBEIRO, S. Logística hospitalar: desafio constante. **Notícias hospitalares: gestão de saúde em debate**, São Paulo, n. 46., mar. 2005.

RIBEIRO, M. B. **Desempenho e eficiência do gasto público**: uma análise comparativa entre o Brasil e um conjunto de países da América Latina. Texto para Discussão n. 1.368. Rio de Janeiro: Ipea, 2008.

SANT, C. F., SILVA, M. Z., PADILHA, D. F. Avaliação da eficiência econômico-financeira de hospitais utilizando a análise envoltória de dados. **Contabilometria**, 3(1), 89-106, 2016.

SANTOS, M. *et al.* Cálculo da previsão de demanda de uma multinacional/Calculation of a multinational's demand forecast. **Brazilian Journal of Development**, v. 4, n. 6, 2018. p. 3035-3052.

SLACK, N., CHAMBERS, S. JOHNSTON, R. **Administração da produção**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, L. A.; ARAUJO, G. M. B.; CARNEIRO, T. D. C.; ARAUJO, P. P. P. Compreendendo os itens de maior rotatividade de uma mpe do setor gastronômico através da

curva ABC: estudo de caso no restaurante ponto certo em Caicó/RN. **Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo**, v.3, n.2, 2018.

DA SILVA, Márcia Zanievicz; MORETTI, Bradley Ricardo; SCHUSTER, Herivelton Antônio. Avaliação da eficiência hospitalar por Meio da Análise Envoltória de Dados. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v. 5, n. 2, 2016. p. 100-114.

SILVA, C. da.; COSTA, A. M.; PEREIRA, J. **Gestão de Materiais do Centro Cirúrgico Integrado Unisul-PMF**. Coleção Gestão da Saúde Pública, Santa Catarina, 2011.

SOUZA, A. S. **Responsabilização na Administração da Educação**: a política de responsabilidade educacional como engrenagem de controle de resultados. 2016. 315f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

SOUZA, A. J.; NOBRE, F. C.; PADOVEZE, C. L.; CALIL, J. F. Controladoria na gestão de compras como estratégia na busca da eficiência e otimização do resultado econômico. **Management Control Review**, v.1, n.1, 2016.

SOUZA, P. C. D.; SCATENA, J. H. G. Aplicação da gestão de custos para o aumento na eficiência dos hospitais públicos. **Revista Administração em Saúde**, 12(49), 195-207. 2010.

TACCONI, M. F. F. S, LOPES, F. D, MOI, A. L. R. NETO, E. A. T. A confiança interorganizacional nas compras. **Gestão de Produção**, v. 21, n.1, São Carlos, 2014. p. 199-214.

TANAKA, O. Y.; TAMAKI, E. M. O papel da avaliação para a tomada de decisão na gestão de serviços de saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, 17(4), 2012. p. 821-828.

THAI, K. V. International public procurement: concepts and practices. **International Handbook of Public Procurement**. Boca Raton/Londres/N. York: CRC Press, 2009.

TRILHA, C. C. S.; NUNES, R. S. **Almoxarifados de universidades públicas**: uma discussão sobre a avaliação de suas atividades. Santa Catarina: Repositório Institucional da UFSC, 2017.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

TRIP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e Pesquisa**, v. 31, n. 3, 2005. p. 443-466.

TURÍBIO, E. V.; SANTOS, E. H. A Reforma do Estado e a Gestão Democrática na Universidade Pública Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, 2017. p. 194-204.

UFAL, Universidade Federal de Alagoas. Disponível em: <<http://www.ufal.edu.br/institucional/orgaos-de-apoio/academico/hospital-universitario>>. 2018

UFAL, Universidade Federal de Alagoas. Contrato 01/2014, de 14 de janeiro de 2014. Dispõe sobre a gestão especial gratuita do Hospital Universitário Professor Alberto Antunes, órgão integrante da Ufal.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2011.

VIANA, J.J. **Administração de materiais**: um enfoque prático. São Paulo: Atlas, 2013.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5.ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZUCCHI, P.; DEL NERO, C.; MALIK, A. M. Gastos em saúde: os fatores que agem na demanda e na oferta dos serviços de saúde. **Saúde soc.**, São Paulo, v. 9, n. 1-2, dez. 2000, p. 127-150.

APÊNDICE A – Formulário de Solicitação de Compras

SOLICITAÇÃO DE COMPRAS – MATERIAL DE CONSUMO

Maceió - Alagoas, de de 20 .

Proponente/Unidade/Setor Solicitante:

Telefone para Contato:

E-mail:

Solicito ao Setor de Suprimentos a aquisição do **material de consumo** a seguir especificado:

| SISTEMA DE CLASSIFICAÇÃO DE MATERIAIS | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> AGULHAS E SERINGAS <input type="checkbox"/> EQUIPOS, CATETERS E OUTROS <input type="checkbox"/> EQUIPOS DE BOMBA <input type="checkbox"/> TUBOS E SONDAS <input type="checkbox"/> DRENOS E CÂNULAS <input type="checkbox"/> MATERIAIS MÉDICO HOSPITALARES DE USO GERAL <input type="checkbox"/> MATERIAIS HOSPITALARES, RESPIRATÓRIOS, DE UTI, CENTRO CIRÚRGICO, ANESTESIA E OUTROS <input type="checkbox"/> FITAS DE GLICEMIA COM GLICOSÍMETRO EM COMODATO <input type="checkbox"/> FIOS CIRÚRGICOS, TELAS CIRÚRGICAS E HEMOSTÁTICOS <input type="checkbox"/> LENTES E MATERIAIS PARA OFTALMOLOGIA <input type="checkbox"/> BOLSAS DE COLOSTOMIA, CURATIVOS E ADJUVANTES <input type="checkbox"/> OPME E OUTROS MATERIAIS HOSPITALARES PARA CIRURGIA GERAL, UTI, PLÁSTICA, VASCULAR E OUTROS <input type="checkbox"/> OPME E OUTROS MATERIAIS HOSPITALARES PARA ENDOSCOPIA <input type="checkbox"/> OPME E OUTROS MATERIAIS HOSPITALARES PARA UROLOGIA <input type="checkbox"/> OPME E OUTROS MATERIAIS HOSPITALARES PARA NEUROLOGIA <input type="checkbox"/> EMBALAGENS FARMACÊUTICAS (EMBALAGENS PARA UNITARIZADORA OPUSPAC) <input type="checkbox"/> MATERIAIS PARA DIAGNÓSTICO E IMAGEM <input type="checkbox"/> SANEANTES, ANTISSÉPTICOS E MATERIAIS PARA CME (ESTERILIZAÇÃO) | <input type="checkbox"/> MATERIAIS PARA NEFROLOGIA <input type="checkbox"/> MATERIAIS PARA O LABORATÓRIO DE ANATOMIA PATOLÓGICA <input type="checkbox"/> MATERIAIS PARA O BANCOS DE SANGUE <input type="checkbox"/> MATERIAIS DIVERSOS PARA O LABORATÓRIO DE ANÁLISES CLÍNICAS <input type="checkbox"/> PAPEIS PARA EXAMES MÉDICOS E OUTROS INSUMOS PARA EQUIPAMENTOS HOSPITALARES E OSMOSE <input type="checkbox"/> EPTS <input type="checkbox"/> MATERIAIS DIVERSOS (EXPEDIENTE, ORGANIZAÇÃO, LIMPEZA, HIGIENE, COPA E COZINHA) <input type="checkbox"/> MATERIAIS DE EXPEDIENTE <input type="checkbox"/> ÁGUA MINERAL E BOTTÃO DE GAS <input type="checkbox"/> MATERIAIS PARA O LABORATÓRIO DE ANÁLISES CLÍNICAS (REAGENTES CLÍNICOS) <input type="checkbox"/> MATERIAIS PARA ODONTOLOGIA <input type="checkbox"/> MATERIAIS DE HOTELARIA <input type="checkbox"/> GRÁFICOS <input type="checkbox"/> INSTRUMENTAIS <input type="checkbox"/> MATERIAIS DIVERSOS |

1. OBJETO

| item | Descrição/ Especificação | CATMAT | Unidade de Medida | Quantidade | Tipo de Uso |
|------|-----------------------------|--------|----------------------|------------|--|
| 1 | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina ¹ <input type="checkbox"/> Esporádico ² |
| 2 | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 3 | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 4 | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |

¹ Produto de uso contínuo.

² Produto utilizado uma única vez para um procedimento específico.

| Existe material similar padronizado? | | |
|---|--|----------|
| <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não | | |
| Se sim, qual? | | |
| Por que não atende mais às necessidades do setor/serviço/unidade? | | |
| JUSTIFICATIVA DA PADRONIZAÇÃO E BENEFÍCIOS COM SUA AQUISIÇÃO | | |
| | | |
| QUAL O OBJETIVO DA SUA AQUISIÇÃO E COMO SERÁ UTILIZADO | | |
| | | |
| FORNECEDORES CONTACTADOS NA ELABORAÇÃO DA ESPECIFICAÇÃO | É EXCLUSIVO? | TELEFONE |
| 1. | <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não | |
| 2. | <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não | |
| 3. | <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não | |

Proponente

De acordo:

Chefia Imediata

Chefia Superior

APÊNDICE B – Minuta Termo de Referência

**MINUTA TERMO DE REFERÊNCIA
UNIDADE DE ALMOXARIFADO**

Maceió - Alagoas, XX de XXXXX de 20XX.

Solicitação de elaboração de Termo de Referência: SEI 23540.XXXXXX/2019-XX

| SISTEMA DE CLASSIFICAÇÃO DE MATERIAIS | |
|--|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> AGULHAS E SERINGAS <input type="checkbox"/> EQUIPOS, CATETERS E OUTROS <input type="checkbox"/> EQUIPOS DE BOMBA <input type="checkbox"/> TUBOS E SONDAS <input type="checkbox"/> DRENOS E CÂNULAS <input type="checkbox"/> MATERIAIS MÉDICO HOSPITALARES DE USO GERAL <input type="checkbox"/> MATERIAIS HOSPITALARES, RESPIRATÓRIOS, DE UTI, CENTRO CIRÚRGICO, ANESTESIA E OUTROS <input type="checkbox"/> FITAS DE GLICEMIA COM GLICOSÍMETRO EM COMODATO <input type="checkbox"/> FIOS CIRÚRGICOS, TELAS CIRÚRGICAS E HEMOSTÁTICOS <input type="checkbox"/> LENTES E MATERIAIS PARA OFTALMOLOGIA <input type="checkbox"/> BOLSAS DE COLOSTOMIA, CURATIVOS E ADJUVANTES <input type="checkbox"/> OPME E OUTROS MATERIAIS HOSPITALARES (CIRURGIA GERAL, UTI, PLÁSTICA, VASCULAR E OUTROS) <input type="checkbox"/> OPME E OUTROS MATERIAIS HOSPITALARES (ENDOSCOPIA) <input type="checkbox"/> OPME E OUTROS MATERIAIS HOSPITALARES (UROLOGIA) <input type="checkbox"/> OPME E OUTROS MATERIAIS HOSPITALARES (NEUROLOGIA) <input type="checkbox"/> EMBALAGENS FARMACÊUTICAS (EMBALAGENS PARA UNITARIZADORA OPUSPAC) <input type="checkbox"/> MATERIAIS PARA DIAGNÓSTICO E IMAGEM <input type="checkbox"/> SANEANTES, ANTISSÉPTICOS E MATERIAIS PARA CME (ESTERILIZAÇÃO) | <input type="checkbox"/> MATERIAIS PARA NEFROLOGIA <input type="checkbox"/> MATERIAIS PARA O LABORATÓRIO DE ANATOMIA PATOLÓGICA <input type="checkbox"/> MATERIAIS PARA O BANCOS DE SANGUE <input type="checkbox"/> MATERIAIS PARA O LABORATÓRIO DE ANÁLISES CLÍNICAS (DIVERSOS) <input type="checkbox"/> PAPEIS PARA EXAMES MÉDICOS E OUTROS INSUMOS PARA EQUIPAMENTOS HOSPITALARES E OSMOSE <input type="checkbox"/> EPI'S <input type="checkbox"/> MATERIAIS DIVERSOS (EXPEDIENTE, ORGANIZAÇÃO, LIMPEZA, HIGIENE, COPA E COZINHA) <input type="checkbox"/> MATERIAIS DE EXPEDIENTE <input type="checkbox"/> ÁGUA MINERAL E BOTTIÃO DE GAS <input type="checkbox"/> MATERIAIS PARA O LABORATÓRIO DE ANÁLISES CLÍNICAS (REAGENTES CLÍNICOS) COMPRA POR DEMANDA <input type="checkbox"/> MATERIAIS PARA ODONTOLOGIA (COMPRA POR DEMANDA) <input type="checkbox"/> MATERIAIS DE HOTELARIA <input type="checkbox"/> GRÁFICOS <input type="checkbox"/> INSTRUMENTAIS <input type="checkbox"/> OUTROS MATERIAIS DIVERSOS |

JUSTIFICATIVA DA AQUISIÇÃO

| |
|--|
| |
|--|

Exclusividade para ME/EPP?

Sim Não *Se não, justifique

| |
|--|
| |
|--|

Dispensa da divulgação da IRP?

Sim Não *Se sim, justifique

| |
|--|
| |
|--|

ELAÇÃO DE ITENS – ANEXO I

| Item | Descrição | Especificação | Und | Preço | Qtd | Tipo |
|-------------|------------------|----------------------|------------|--------------|------------|--|
| 1 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 2 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 3 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 4 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 5 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 6 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 7 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 8 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 9 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 10 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 11 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 12 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 13 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 14 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 15 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 16 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 17 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 18 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 19 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |
| 20 | | | | | | <input type="checkbox"/> Rotina <input type="checkbox"/> Esporádico |

Chefe da Unidade de Almoarifado

de acordo,

Chefe do Setor de Suprimentos

APÊNDICE C – Manual para Solicitação de Compras

Pablo Andrade Valladas

MANUAL PARA SOLICITAÇÃO DE COMPRAS

SETOR DE SUPRIMENTOS

HUPAA – EBSE RH

2019

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| Apresentação | 1 |
| Compras Públicas | 2 |
| Sistema de Classificação de Materiais do HUPAA | 10 |
| Calendário de Compras | 13 |
| Fluxo de Compras no HUPAA | 14 |
| Formulário de Solicitação de Compras | 16 |
| Referências | 18 |

Apresentação

Para a gestão de materiais, a eficiência é percebida enquanto um eixo fundamental para o desenvolvimento das atividades empresariais, pois visa criar parâmetros para garantir um abastecimento contínuo de produtos ao estoque, dando maior confiabilidade às tomadas de decisões no presente, como forma de reduzir as incertezas do futuro, ou seja, quando realizada de forma eficiente, a gestão de materiais permite a obtenção de diversas vantagens competitivas para as empresas, como a diminuição de custos e investimentos, melhorias das compras e maior satisfação de clientes (GONÇALVES, 2016).

Igualmente, a gestão de materiais também é vista como essencial para a Administração Pública, pois baseia-se na lógica de maximizar a utilização desses recursos, evitando desperdícios, promovendo lotes de compras mais vantajosos e eficiência ao Estado (FENILI, 2016).

Sob essa perspectiva, a administração dos hospitais públicos no Brasil, bem como o gerenciamento do Sistema Único de Saúde (SUS), têm tido como principal desafio o aperfeiçoamento da capacidade de gestão, envolvendo diretamente todos os processos desses modelos às práticas de promoção da eficiência no gasto público, empregando-se, para isso, uma maior flexibilidade nas atividades a partir da implantação de uma cultura de gestão por resultados, o que demanda, entretanto, maior plenitude na integração de metas físicas e financeiras (BARBOSA *et al.*, 2015).

A gestão de materiais em organizações de saúde está inserida em uma conjuntura peculiar, já que esse segmento de atuação é considerado extremamente especialista, o que exige uma gestão de insumos como atividade-fim e não mais atividade-meio, diante da dificuldade envolvida nos processos de aquisições e do impacto financeiro gerados nos resultados (BURMESTER; HERMINI; FERNANDES, 2013).

Nesse sentido, se faz necessário imprimir um maior planejamento para as compras do HUPAA, de forma que se possa garantir o cumprimento da função social da instituição, ao mesmo tempo criando condições para a sustentabilidade orçamentária e financeira da organização.

Para alcançar tal objetivo é fundamental o envolvimento de todos aqueles que participam de forma direta ou indireta na aquisição dos produtos. Seja o demandante que identificará a necessidade do material, sejam os responsáveis por operacionalizar a compra.

Portanto, a proposta de elaboração de um manual para a solicitação de compras tem como objetivo proporcionar aos profissionais do HUPAA um maior entendimento acerca dos processos de aquisições nas organizações públicas e orientar as diversas etapas que deverão ser seguidas para solicitar materiais de consumo ao Setor de Suprimentos com vistas ao desenvolvimento de atividades no HUPAA.

Compras Públicas

No âmbito da Administração Pública, as compras e contratações, enquanto função administrativa, abrangem os diversos processos que envolvem a aquisição de bens, serviços e obras de engenharia, desde as etapas de identificação de necessidades, elaboração e envio de solicitações para fornecedores, preparação e adjudicação dos contratos em todas as fases da gestão de contratos até o fim da prestação do serviço ou vida útil de um determinado bem, de forma que todos esses processos estejam orientados por leis, normas e regulamentos estatais, pela estrutura organizacional, gestão de pessoas, planejamento orçamentário e financeiro, dentre outras ferramentas específicas (THAI, 2009).

Segundo Gonçalves (2016), a função compras necessita de várias etapas para ter sucesso, pois demanda planejamento, acompanhamento, tomadas de

decisão, pesquisa e seleção de fornecedores de diversos materiais, acompanhamento dessas empresas para garantir que os produtos sejam entregues sem atrasos, além de impor uma coordenação-geral entre os diversos órgãos da empresa: almoxarifados, finanças e todos os diversos *stakeholders* internos interessados nas compras.

Sob a ótica da área de suprimentos, a função de compras celebra contratos com vários fornecedores para adquirir materiais e serviços e, dentre esses produtos adquiridos, muitos serão utilizados na produção de bens e serviços comercializados com clientes, enquanto a outra parte tem o objetivo de auxiliar a empresa em suas operações, como bens de consumo (SOUZA *et al.*, 2016).

A função compras é um nicho essencial para os departamentos logísticos das empresas, tendo a finalidade de satisfazer as demandas da organização por insumos de forma plena, no momento certo, nas quantidades corretas e com garantia de recebimento daquilo que realmente foi solicitado, também objetivando obter um fluxo contínuo de suprimentos a fim de atender as programações de produção (POZO, 2015; DIAS, 2015).

Além disso, visa aplicar o mínimo de investimento, comprar itens com valores menores, desde que obedecendo a padrões de quantidades e qualidades traçados, como também procurar sempre, no contexto de uma negociação justa e honesta, as melhores condições comerciais para a organização, principalmente no que diz respeito a condições de pagamento (POZO, 2015; DIAS, 2015).

Fenili (2016) afirma que “comprar bem” em organizações públicas é uma condição necessária à eficiência da gestão de materiais, ou seja, é preciso garantir uma conciliação plena entre um preço econômico e a obtenção de um bem de qualidade. No entanto, Carvalho (2017) aborda que, apesar da gestão de compras ser responsável por obter eficiência através dos materiais certos, nas quantidades corretas, com cumprimento de prazos e preços mais vantajosos para as organizações, no setor privado o processo tende a ser mais simplificado.

Isso porque as organizações públicas também precisam ir ao mercado para obter produtos ou serviços essenciais ao seu funcionamento; porém, apesar de também estarem suscetíveis aos mesmos conceitos de empresas privadas como sinais de demanda, operacionalização dos pedidos, fases de análise desses pedidos e verificação de necessidades para a obtenção de produtos ou serviços, devem seguir critérios de licitações, impostos por lei, como forma de adquiri-los.

O processo de compras na Administração Pública é mais complexo e minucioso, requerendo um conhecimento profundo da questão por parte de todos os agentes envolvidos, sendo a igualdade, a transparência e a legitimidade norteadoras das práticas administrativas, colocando de forma central o interesse público como objetivo final, pois, ao contrário do ambiente privado, onde se percebe ampla liberdade para comprar, alienar, alugar e contratar obras ou serviços, quando e onde pretender, o Estado, para poder fazê-lo, necessita adotar procedimentos rigorosos e já estabelecidos (COSTA; MASSUQUETO, 2018).

A licitação é o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública escolhe a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive para promover o desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos, operacionalizando-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes tanto para a Administração como para licitantes, disponibilizando oportunidades igualitárias para todas as empresas interessadas, com o intuito de promover eficiência e moralidade aos negócios administrativos públicos (MEIRELLES, 2016). Ou seja, esse processo traz, além dos conceitos de eficiência e vantajosidade, a ideia de disputa isonômica entre os participantes do edital (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

Pode ser entendido como um procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, através de condições já estabelecidas e em ato próprio por edital ou convite, particulares de natureza jurídica interessadas em

apresentar propostas para o fornecimento de bens e serviços (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010). Alexandrino e Paulo (2015, p. 631) ressaltam que, no âmbito do ordenamento jurídico, as licitações estão inseridas em uma prerrogativa de obrigatoriedade da Administração Pública, conforme aponta o texto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988:

ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988).

A Lei de nº 8.666/93 foi sancionada em 21 de junho de 1993, com o objetivo de regulamentar o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal. Dessa maneira, foram instituídas todas as normas para licitação e contratos da Administração Pública, estando no art. 3º da lei a observância dos princípios básicos que deverão reger todos os procedimentos licitatórios: legalidade; impessoalidade; moralidade; igualdade; publicidade; probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

Inicialmente, a lei de licitações e contratos estabeleceu diferentes modalidades de licitação: concorrência; tomada de preços; convite; concurso e leilão, sendo que, no entanto, após isso também foi inserido outro tipo de licitação, o pregão, com ação apenas em âmbito federal através da Medida Provisória nº 2.026/2000, que foi reeditada posteriormente 18 vezes durante o período de sua vigência e que somente em 17 de julho de 2002, com a aprovação da Lei Federal nº 10.520/2002, foi formalizada como nova modalidade de aquisição, estendendo a sua aplicabilidade para todas as esferas da federação (ALEXANDRINO; PAULO, 2015; FURTADO, 2015).

A Lei Federal nº 10.520/2002 pactua com os conceitos gerencialistas, visto a observância na instituição dessa nova modalidade de licitações diversas inovações para as aquisições públicas, como o critério de julgamento único associado à negociação da proposta inicial e à ampliação de licitantes, que acaba gerando, em média, uma redução no valor global dos lances.

Além disso, com características menos complexas, sem limites inferiores de valor e com maior transparência, o pregão imprimiu mais celeridade, menor custo e maior eficiência ao processo de compras do Estado. Por consequência, já é possível afirmar que os pregões monopolizam os indicadores atuais de compras públicas brasileiras. O relatório do Comprasnet apontou que 96% dos processos licitatórios realizados no País pelo Governo Federal em 2018 foram através dessa modalidade.

Alexandrino e Paulo (2015) ressaltam que o art. 15 da Lei 8.666/93 determina que, sempre que possível, as compras realizadas pelo Estado devem ser processadas através do Sistema de Registro de Preços (SRP). O Decreto nº 7.892/2013, em seu inciso do artigo 2º, traz a seguinte definição para o modelo:

Sistema de Registro de Preços é um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. (BRASIL, 2013).

De acordo com Fenili (2016), esse modelo de aquisição é um conjunto de procedimentos para o registro formal de valores para a Administração Pública, com a ideia central de racionalizar as compras de modo mais simples, eficiente, buscando a minimização dos estoques e garantindo a entrega de produtos pelos fornecedores de forma pontual e frequente, ao mesmo tempo em que visa suprir as variações de demanda das organizações públicas.

Para a Controladoria-Geral da União, o Sistema de Registro de Preços não é uma nova modalidade de licitação, pois, após a realização de todos os procedimentos para a sua homologação, é assinada uma Ata de Registro de

Preços (ARP), documento que firma um compromisso para contratação futura por parte da Administração Pública, em que todas as condições comerciais e participantes são registradas, como preços, fornecedores, órgãos e condições (BRASIL, 2014).

Sob a perspectiva operacional, cabe a cada órgão gerenciador (a instituição) a responsabilidade de realizar todos os atos de controle e administração do SRP, conforme expresso no Decreto nº 7.892/2013, que aponta a possibilidade de diferentes órgãos integrarem uma mesma ata de registro de preços, sendo necessário apenas que o órgão gerenciador de origem, em momento anterior à realização de licitação, faça uso da Intenção de Registro de Preços (IRP), no âmbito do Siasg, com vistas a consolidar a demanda dos órgãos participantes (FENILI, 2016).

Além disso, também existe a possibilidade de órgãos não participantes daquele registro de preços utilizarem dessa ata para suas compras. Usualmente reconhecidos no âmbito da Administração Pública como “caronas”, são realizados como alternativas de compras por diversas instituições que se utilizam de atas de registro de preços firmadas por outros órgãos (FENILI, 2016).

É importante se destacar que há um limite imposto para as quantidades a serem aderidas – até 50% da quantidade inicialmente homologada – e que, para isso, tanto o órgão gerenciador como o fornecedor homologado devem concordar com a adesão do novo participante. Além disso, entende-se que é extremamente necessário para esse tipo de processo a caracterização de vantajosidade, ou seja, deve-se constatar que os preços registrados em atas de outras instituições devem ser economicamente mais interessantes do que os registrados em atas oriundas de processos próprios, pois dessa forma ficam identificados tanto a economia, como também os ganhos gerados para a sociedade.

As adesões estão baseadas na caracterização de vantajosidade para a instituição, ou seja, uma alternativa de processo para ganho de preço, sem ausentar a responsabilidade pela elaboração e execução de um pregão próprio.

Essa ideia é reforçada através das críticas realizadas a esse modelo por Di Pietro (2014), quando o mesmo afirma que órgãos ou entidades da Administração Pública que não tenham participado da contratação de bens ou serviços durante aquele processo licitatório e que, mesmo assim buscam aderir-lo, estariam com essa hipótes, realizando, na prática, uma contratação direta, que é apenas admitida em fundamento na Lei nº 8.666/1993.

Ainda mais, a questão da vantajosidade como critério para a adesão à ata de registro de preços é tão clara para o TCU que, em seu acórdão 998/2016, do Informativo de Licitações e Contratos 341/2018, o Tribunal apontou que a mera comparação de valores constantes da ata que se pretende aderir com os preços obtidos junto a empresas consultadas na fase interna da própria licitação não seria suficiente para configurar vantajosidade para uma instituição desistir da realização de processo próprio, sendo imprescindíveis para essa configuração outras consultas, licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública (TCU, 2019)

No Acórdão 2877/2017, publicado pelo Boletim de Jurisprudência 202/2018, o Tribunal é ainda mais enfático quanto a questão da vantajosidade quando aponta que os processos de adesão à ata de registro de preços (carona) deverão estar condicionados, dentre outros requisitos (art. 22 do Decreto 7.892/2013), à comprovação da adequação do objeto registrado às reais demandas da instituição que visa aderir a essa ata, além da vantagem do preço registrado em relação aos valores praticados no mercado onde o serviço será prestado (TCU, 2019).

No que diz respeito às compras diretas, a iniciativa da instituição em buscar promover uma diminuição nesse tipo de contratação está fundamentada nas orientações apontadas pelo TCU em relação à matéria. O Tribunal

argumenta de forma bem clara que a licitação é a regra para as aquisições da Administração Pública quando a mesma necessita de bens, obras ou serviços, sendo a dispensa de licitação uma exceção e não regra, estando os gestores públicos sujeitos ao ilícito penal quando a decisão pela contratação direta estiver fora das hipóteses consideradas legais (TCU, 2010).

Conforme o Acórdão 2387/2007 do TCU, essas orientações vão ao sentido de se evitar o uso indiscriminado da dispensa de licitação, tendo como base o art. 24, II, da Lei nº 8.666/1993, por acabar caracterizando uma evasão ao procedimento licitatório, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, art. 2º da Lei nº 8.666/1993 (TCU, 2010).

Outro modelo de aquisição realizado pela administração pública é a inexigibilidade de licitação. Conforme aponta o TCU sob a égide da lei, são aqueles processos em que a concorrência entre licitantes não é viável, tanto em razão da singularidade do objeto contratado ou pela existência de uma única empresa disponível para fornecer aquele material, como é o caso de produtos com especificidade técnica em que distribuidores ou indústrias possuem cartas de exclusividade (TCU, 2010).

Sendo assim, seguindo uma tendência nacional em compras públicas, o HUPAA tem buscado realizar suas aquisições através do Sistema de Registro de Preços (SRP), tendo o Setor de Suprimentos e o Setor de Administração a responsabilidade em avaliar cada solicitação, identificar o modelo ideal de compra para aquele produto e operacionalizar cada etapa processual desde o recebimento da demanda pelo material até a alocação orçamentária para sua aquisição.

Contudo, para a instituição conseguir cumprir na integralidade todos os aspectos legais que envolvem a aquisição de qualquer produto, uma variável é determinante, o tempo. Portanto, cabe ao demandante a responsabilidade em se programar quanto a solicitação do produto de forma que todos os processos que

envolvem a compra sejam realizados sem gerar impactos nocivos a instituição por causa de um possível desabastecimento.

Sistema de Classificação de Materiais do HUPAA

Em um processo de compra, nem sempre o comprador tem um conhecimento pleno dos bens e serviços a serem adquiridos pela organização, assim, mesmo elaborando de forma eficiente as especificações, são necessárias melhorias contínuas na comunicação entre os que fazem a compra e aqueles que requisitam, visando reduzir custos e tempo, como também evitar compras equivocadas, seja pela qualidade ou descrição incorreta, o que poderia gerar desgaste através da necessidade de um novo processo (ALMEIDA; SANO, 2018).

Esse tipo de sinergia entre comprador e requisitante é ainda mais importante em um hospital, já que é bem comum, nesse tipo de organização, uma utilização contínua de uma variedade de materiais de usos técnicos específicos, em que, em um cenário de falta de conhecimento desses itens por parte de quem compra, pode gerar problemas não só para quem trabalha diretamente com os materiais, mas também para aqueles que dependem dos serviços de saúde ofertados (FRANCHETTI, 2002).

Diante dessa diversidade de materiais geridos nesse tipo de organização, como no caso de medicamentos, materiais médico-hospitalares, OPMEs, dentre outros, surge uma demanda específica para a classificação dos itens de consumo, pois permite um melhor planejamento e controle para auxiliar o processo de compra, em que um eficiente sistema de codificação e classificação de materiais torna-se fundamental para a eficiência operacional e contábil na aquisição, movimentação e dispensação dos produtos (MATTOS; PONTES; GUTIERREZ, 2018).

Quando se padronizam materiais médico-hospitalares, medicamentos e equipamentos de saúde, fica assegurada a total transparência e visibilidade da cadeia produtiva da organização, permitindo a utilização desses itens em diversos processos internos, pois, se o item é padronizado, está aceito para uso e dentro de padrões de riscos aceitáveis pela instituição (BURMESTER; HERMINI; FERNANDEZ, 2013).

No entanto, muitos associam a padronização à escolha de marcas de produtos, o que não é verdade, visto que esse processo consiste na ideia de identificar as características de um determinado produto, suas especificações técnicas e funcionalidades, independente do fabricante. Não que seja orientada a utilização de qualquer marca indiscriminadamente, mas sim averiguar se um determinado fabricante atende às especificações plenas do que se pretende adquirir e dentro de padrões técnicos de qualidade suficientes para não comprometer o desenvolvimento do trabalho.

Isso é importante, pois, para as aquisições da Administração Pública, a Lei 8666/1993 veda a indicação, mesmo que subjetiva, de uma determinada marca do bem a ser adquirida. No entanto, Fenili (2016) pondera que em três situações específicas, a indicação é permitida:

- d) Como um parâmetro de qualidade (critérios de comparação) – a indicação de marca serve para facilitar a descrição do objeto a ser licitado, seguida das expressões “ou equivalente”, “ou similar” e “ou da melhor qualidade”;
- e) Para atender ao princípio da padronização – a padronização de marca só é possível em casos excepcionais, quando ficar incontestavelmente comprovado que apenas aquele produto, de marca certa, atende aos interesses da administração;
- f) Quando for tecnicamente justificável – a continuidade de uma pintura de um imóvel, por exemplo, necessitaria o mesmo padrão de tintas.

Assim, a falta de padronização de produtos e, conseqüentemente de uma definição daqueles itens que compõem o catálogo de produtos de rotina da instituição, dificulta não só a gestão de estoques, como também a elaboração dos processos licitatórios e, posteriormente, as compras.

A ausência de um sistema de classificação de materiais incide negativamente na tomada de decisão dos gestores de materiais da organização. Isso desde a elaboração do processo de compra, passando pela gestão de estoques em relação ao acompanhamento de demanda por consumo e definição do sistema de reposição de estoques, até a atividade de compra propriamente dita.

Diante disso, o Setor de Suprimentos, a Unidade de Almoxarifado e a Comissão de Padronização de Produtos para Saúde e Saneantes - CPPSS têm realizado um esforço para formalizar um catálogo com produtos que devem ser adquiridos rotineiramente pela instituição.

Esse sistema de classificação de materiais visa absorver três demandas distintas, mas interdependentes da Unidade de Almoxarifado: a definição dos itens correntes de uso, que absorvem os princípios da simplificação, padronização e catalogação; a congruência dos objetos licitados; a classificação por demanda de cada item. O sistema também visa atender aos princípios da abrangência, flexibilidade e praticidade. Para a consulta dos itens padronizados pela instituição, os profissionais poderão consultar diretamente os envolvidos.

No entanto, é possível que o demandante identifique a necessidade de inclusão de um novo item no sistema da instituição. Nessa situação, a proposta de inclusão será obrigatoriamente avaliada pela Comissão de Padronização de Produtos para Saúde e Saneantes - CPPSS da organização, que relevará não só as especificações técnicas do material, como também a imprescindibilidade de uso, a garantia de segurança do paciente, bem como a viabilidade econômica de sua aquisição.

Calendário de Compras

Definido o Sistema de Classificação de Materiais do HUPAA, se faz necessária uma melhor organização para o planejamento e a elaboração dos termos de referência, bem como para a abertura dos pregões da Unidade de Almoxarifado. Sendo assim, a ideia é que essas atividades sejam distribuídas ao longo do ano de forma a contemplar a vigência dos pregões anteriores, impedindo que qualquer item de rotina esteja descoberto e, conseqüentemente, torne-se inapto para compra.

Além disso, essa diluição também se faz necessária para melhor operacionalização, eficiência e produtividade, facilitando o trabalho dos colaboradores da unidade que são responsáveis por tais atividades. Sendo assim, as variáveis consideradas para a formatação do calendário são: vigência dos pregões anteriores, quantidade de itens de cada objeto e complexidade do processo.

Contudo, como não é possível afirmar a data de homologação de cada processo e considerando que essa vigência é uma das variáveis para compor a definição do calendário, a proposta é que o mesmo seja avaliado anualmente e refeito com antecedência pela Unidade de Almoxarifado e Setor de Suprimentos, para melhor conformidade.

Sendo assim, é imprescindível para o demandante o acompanhamento do calendário anual de compras da instituição. Isso porque a compatibilidade entre o produto demandado e o objeto que ele se enquadra dará maior chance de sucesso na sua aquisição. Portanto, conseguir associar a demanda por compras ao calendário da instituição é um passo importante para ter sua solicitação atendida.

Fluxo de Compras no HUPAA

O fluxo de compras também visa reduzir o número de pregões e, conseqüentemente, os custos e o trabalho dispensados desnecessariamente pela organização. A implementação correta de todas as etapas poderá incidir em maior atendimento aos princípios da legalidade, bem como na redução dos prazos de conclusão de cada processo, promovendo benefícios às demais funções que compõem a gestão de materiais do HUPAA. Apresentam-se no fluxo todas as etapas processuais e unidades responsáveis por cada tarefa que, cumprindo os apontamentos realizados pelo fluxo, poderão alcançar melhores resultados.

A primeira parte do fluxo contempla o planejamento da compra. O cliente interno, identificado como “unidade solicitante”, deverá formalizar sua demanda ao Setor de Suprimentos do HUPAA, através do preenchimento do formulário de solicitação de compras, contendo as seguintes informações: o objeto da contratação, a justificativa da aquisição, a especificação técnica do produto, o código Catmat do material e o preço médio do mercado.

Na etapa seguinte, o Setor de Suprimento só acolherá as solicitações daqueles materiais que estão sob sua gestão, pois, caso contrário, a solicitação será encaminhada a outro setor responsável. Essa etapa consiste em já filtrar inicialmente cada solicitação para excluir aqueles pedidos de medicamentos, equipamentos hospitalares ou materiais permanentes que não são geridos pelo Setor de Suprimentos e Unidade de Almoxarifado, mas sim pela Unidade de Abastecimento Farmacêutico, Setor de Engenharia Clínica, Unidade de Patrimônio ou outros.

Após a aceitabilidade da solicitação, haverá a identificação do tipo de produto, se ele já consta como padronizado no sistema de classificação do HUPAA, se é para uso de rotina, esporádico ou até emergencial. Caso faça parte dessas duas últimas hipóteses, o Setor de Suprimentos avaliará conjuntamente

com o Setor de Administração o melhor modelo de aquisição: Pregão, SRP, DL, Cotação Eletrônica, inexigibilidade ou Adesão à ata de registro de preços. Caso a opção seja licitar, assim como os itens que são considerados de rotina e já padronizados, serão encaminhados à Unidade de Almoxarifado para consolidação da solicitação junto à compatibilidade do calendário de compras e objetos dos grupos conforme o Sistema de Classificação de Materiais.

A segunda parte do fluxo envolve a operacionalização do processo. Essa etapa visa principalmente organizar e normatizar o processo de elaboração dos termos de referência pela Unidade de Almoxarifado. Após consolidado, enquadrado no calendário e grupo de objetos congruentes, o produto solicitado se juntará aos demais do mesmo grupo para inserção no Termo. Inicialmente, ficará a cargo do gestor da Unidade de Almoxarifado a construção da minuta para elaboração do termo. Nela, constarão os itens a serem incluídos no processo, as especificações, ocorrerá o cálculo de demanda anual para cada um desses itens, o preço da última compra de cada um deles; caso exista histórico, a justificativa será elaborada e será definida a manutenção do critério especial para empresas de pequeno porte, bem como pela abertura ou não de intenção de registro de preços.

Após, o processo no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) é aberto e a minuta é anexada. Também é atribuída a um dos colaboradores da área administrativa da unidade a responsabilidade pelo seguimento processual. Dali em diante, esse colaborador elabora as cotações, formata o termo e demais documentos necessários e retorna ao gestor da unidade para aprovação. Em diante, o termo é enviado para os Setores de Suprimentos e Administração para consolidação e revisão, seguindo para os diferentes estágios das fases interna e externa do certame.

Dando seguimento ao processo, é possível que, no decorrer desses estágios, ocorra a necessidade de retorno do termo ao Almoxarifado para retificações. Sendo assim, o fluxo identifica tais possibilidades e realiza o

apontamento seguinte, a sessão pública. Após o lance das propostas e a conformidade documental, o processo é encaminhado para parecer técnico sob a responsabilidade de acompanhamento da Unidade de Almojarifado e Setor de Suprimento.

É bom destacar que todas as etapas processuais organizadas e normatizadas geram maior possibilidade para a elaboração de novos indicadores como controle de prazos, de retificações e não conformidades, contribuindo ainda mais para a ampliação da eficiência no processo.

Formulário de Solicitação de Compras

O formulário de compras é o documento oficial disponibilizado pela instituição aos seus profissionais para a formalização da necessidade de compra ao Setor de Suprimentos. A seguir estão descritas cada etapa que deverá ser ponderada para o seu preenchimento de forma eficiente.

1. Surgindo a demanda por algum produto, caberá ao solicitante, no caso o colaborador do serviço (cliente interno), preencher o formulário de Solicitação de Compras que estará disponível para toda instituição. No entanto, antes disso, cabe realizar uma consulta ao Setor de Suprimentos ou à Unidade de Almojarifado sobre a disponibilidade do item em estoque ou se o material em questão já é padronizado para uso na organização;
2. Sendo um material não padronizado como de uso corrente ou sem histórico de movimentação, o formulário precisará ser enviado. A primeira parte será inserir os dados do solicitante, da unidade ao qual o mesmo possui vínculo institucional e as informações para contato;

3. Após, o solicitante deverá identificar em qual grupo do Sistema de Classificação de Materiais o item pretendido para compra se enquadra, selecionar no formulário;
4. A parte do formulário que trata do objeto é uma das partes que demanda mais atenção. Nela constarão a especificação do item, o CATMAT, a unidade de medida, a quantidade necessária e a identificação do tipo de uso, rotina ou esporádico. A especificação deverá ser a mais detalhada possível, visto que nem sempre quem operacionaliza os processos de compra possui o mesmo conhecimento técnico de quem solicita. O CATMAT é o código do item no sistema de compras do Governo Federal, o Comprasnet. A planilha com a relação constando todos os códigos é disponibilizada pelo Setor de Suprimentos para toda a instituição. Por fim, nessa etapa, o solicitante deve registrar a unidade de fornecimento e a pretensão sobre a utilização do item. Essa parte servirá para o Setor de Suprimentos saber se a demanda é apenas para uma situação específica ou se o solicitante pretende trabalhar cotidianamente com o produto dali por diante;
5. Nos próximos passos o solicitante informará se já existe material similar padronizado e, em caso positivo, porque não atende mais. Assim, justificará a necessidade de troca;
6. As Outras partes mais importantes são a justificativa da padronização e benefícios com sua aquisição, o objetivo da compra e como será a utilização daquele produto. Nessa parte deverão constar todas as informações mais técnicas de uso, incluindo os impactos organizacionais que a compra do produto ocasionará, como em relação a segurança do paciente, aspectos de eficiência e produtividade, receita, economia financeira, dentre outros;
7. Na próxima etapa o solicitante deverá informar exemplos de fornecedores que já trabalham com esse produto e se a comercialização é de uso

exclusivo ou não. Isso contribuirá para a verificação da especificação do produto, consultas de preços no mercado e definição do modelo de aquisição que será realizado;

8. Por fim, deverão constar no formulário as assinaturas do proponente, das chefias imediata e superior.

Referências

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 23 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Método, 2015.

ALMEIDA, A. A. M. de; SANO, H. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, jan. 2018. p. 89-106.

BARBOSA, N. B. *et al.* As Organizações Sociais de Saúde como forma de gestão público-privada em Goiás: o caso HUANA. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 1, 2015. p. 121-144.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência/Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Sistema de Registro de Preços**: Perguntas e Respostas. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-efiscalizacao/arquivos/sistemaregistroprecos.pdf/view>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.550**, de 15 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

BRASIL. **Lei 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Planalto Central, Brasília, DF, 21 jun. 1993.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência/Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 7.892**, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília: Diário Oficial da União, 23 jan. 2013.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Manual de licitações e contratações administrativas**. Brasília: AGU, 2014. 460 p. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/28095554>>. Acesso em: 19 abr. 2019.

BURMESTER, H.; HERMINI, A. H.; FERNANDES, J. A. L. **Gestão de materiais e equipamentos hospitalares**. São Paulo: Saraiva, 2013

CARVALHO, M. B. *et al.* A gestão de compras e o processo de licitação no setor público. **Cadernos de graduação Ciências Humanas e Sociais da Universidade Tiradentes**, v.3, n.1, 2017.

COSTA, L. C. P.; MASSUQUETO, K. A importância da licitação para a Administração Pública. **Gestão pública**, 2018.

DIAS, L. N. da S.; MATIAS-PEREIRA, J.; SANTANA F. M. R.; SOUZA, P. V. M. Fatores Associados ao Desperdício de Recursos da Saúde Repassados pela União aos Municípios Auditados pela Controladoria Geral da União. **Revista Contabilidade & Finanças**, USP, 24(63), 206-218, 2013.

FELINI, R. R. **Gestão de Materiais**. Escola Nacional de Administração Pública, Enap Didáticos, n. 1, 2016.

FRANCHETTI, S. M. M. **Manual de segurança e regras básicas em laboratório**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita, 2002.

FURTADO, L. R. **Curso de licitação e contratos administrativos**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GONÇALVES, P. S. **Administração de Materiais**. 5 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

THAI, K. V. International public procurement: concepts and practices. **International Handbook of Public Procurement**. Boca Raton/Londres/N. York: CRC Press, 2009.

MATTOS, F. J. A. S., PONTES, A. T., GUTIERREZ, R. H.
Classificação e catalogação de materiais: uma metodologia essencial na gestão empresarial. **Brazilian Journal of Development**, v.4, n.2, 2018

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Nota técnica nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC**. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2017/07/cgu-divulga-estudo-sobre-eficiencia-dos-pregoes-realizados-pelo-governo-federal/nota-tecnica-no-1-081-2017-cgplag-dg-sfc-1.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2019.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

POZO, H. **Administração de recursos materiais e patrimoniais: uma abordagem logística**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SOUZA, A. J.; NOBRE, F. C.; PADOVEZE, C. L.; CALIL, J. F. Controladoria na gestão de compras como estratégia na busca da eficiência e otimização do resultado econômico. **Management Control Review**, v.1, n.1, 2016.