



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação
Departamento de Administração

ANDRÉA MODESTO DE SOUSA

**LOGÍSTICA HOSPITALAR: a eficiência do processo de
suprimento de medicamentos/materiais na rede pública
hospitalar do Distrito Federal**

Brasília – DF

2011

ANDRÉA MODESTO DE SOUSA

**LOGÍSTICA HOSPITALAR: a eficiência do processo de
suprimento de medicamentos/materiais na rede pública
hospitalar do Distrito Federal**

Monografia apresentada a Universidade de Brasília (UnB) como
requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em
Administração.

Professor Supervisor: Evaldo César Cavalcante Rodrigues

Professor Tutor: Olinda Maria Gomes Lesses

Brasília – DF

2011

Sousa, Andréa Modesto

LOGÍSTICA HOSPITALAR: a eficiência do processo de suprimento de medicamentos na rede pública hospitalar do Distrito Federal / Andréa Modesto de Sousa – Brasília, 2011.

76 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração – EaD, 2011.

Orientadora: Prof^a. Mestre Olinda Maria Gomes Lesses, Departamento de Administração.

1. Logística Hospitalar. 2. Administração de Materiais. 3. Gestão de Estoques. 4. Compras. I. Título.

ANDRÉA MODESTO DE SOUSA

**LOGÍSTICA HOSPITALAR: a eficiência do processo de
suprimento de medicamentos/materiais na rede pública
hospitalar do Distrito Federal**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília da
aluna

Andréa Modesto de Sousa

Prof^ª. Mestre Olinda Maria Gomes Lesses
Professor-Orientador

Prof. Pesquisador Evaldo César Cavalcante
Rodrigues
Professor-Supervisor

Prof^ª. Dra. Martha Maria Veras Oliveira
Professor-Examinador

Brasília - DF, 11 de junho de 2011

Dedico esse trabalho em memória da minha amada mãe, que sempre deu apoio, incentivo e, principalmente, carinho para que eu acreditasse e, com coragem, fosse em busca de novas realizações.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos vão primeiramente a Deus que permitiu que eu cumprisse toda a jornada. À Adriana, minha irmã, que nunca me deixou desistir, e sempre cobrou dedicação e empenho na conquista desse título. A todos os tutores, pela doação de conhecimento. À equipe de coordenação do curso por atender tão prontamente nossas necessidades. Finalmente, em especial, à tutora Olinda e o Professor Evaldo, pelo incentivo, orientação e, por vezes, paciência.

RESUMO

Cada vez mais a área de gestão hospitalar toma espaço nos estudos de Administração e mesmo diante do desenvolvimento de técnicas que permitam uma gestão eficiente do Setor, a logística de abastecimento ainda é um desafio em razão da singularidade dos serviços, diversificação e volume dos materiais envolvidos. As falhas na logística de abastecimento de organizações hospitalares não implicam apenas em perdas financeiras, mas na perda de um bem que não pode ser repostado, qual seja, a vida. Frente às recorrentes notícias veiculadas quanto à falta de medicamentos e materiais básicos na rede pública hospitalar do Distrito Federal, buscou-se desenvolver o presente trabalho, com o objetivo de identificar possíveis motivadores que possam influenciar na ineficiência do processo de gestão de estoques e na realização de compras por meio de licitação pública, além do grau de inter-relacionamento das áreas e respectivos impactos decorrentes de falhas na condução de ambos os serviços. A metodologia utilizada foi exploratória e também qualitativa e, apesar das limitações impostas pela ausência de informações, buscou-se atingir seu objetivo por meio da realização de pesquisas bibliográficas, na busca de métodos e técnicas já amplamente utilizadas e que podem contribuir para uma gestão de materiais eficiente, bem como discorrer sobre os entraves que possam prejudicar o processo de compra efetuado com base na Lei de Licitações. A partir das informações levantadas, complementou-se a pesquisa com dados obtidos por meio de relatório de auditoria realizado pelo Tribunal de Contas da União. Da análise efetuada, verificou-se que a má qualidade das informações torna ineficiente o método de previsão de estoques, comprometendo, por conseqüência o processo de compra. Além disso, a falta de maior interação entre as áreas de gestão de estoques, compras e unidades hospitalares, bem como a ausência de planejamento e ações corretivas, contribuem para a ineficiência dos serviços.

Palavras-chave: Hospitais. Logística. Gestão. Estoques. Compras.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estatística de atendimentos ambulatoriais e de emergência:.....	15
Tabela 2 – Cálculo da Média móvel – consumo crescente:	31
Tabela 3 – Cálculo da Média móvel – consumo decrescente:	31
Tabela 4 – Cálculo da Média ponderada:.....	31

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Critérios de classificação de materiais:26

Quadro 2: Quadro sinóptico das diferenças entre os modelos de compras:42

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MP – Matéria-prima

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PA – Produto acabado

SCM – Supply Chain Management

SEDUH - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação

SES-DF – Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal

SRP – Sistema de Registro de Preços

SUS – Sistema Único de Saúde

TI – Tecnologia da informação

TCU – Tribunal de Contas da União

UAG – Unidade de Administração Geral

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
1.1	Contextualização do assunto	12
1.2	Formulação do problema	17
1.3	Objetivo Geral	17
1.4	Objetivos Específicos.....	17
1.5	Justificativa	18
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1	A Logística – Breve histórico.....	19
2.2	A Logística de abastecimento	22
2.3	Logística de abastecimento em organizações hospitalares	22
2.4	A administração de materiais.....	23
2.5	Gestão de Estoques.....	24
2.5.1	Classificação e codificação de materiais	25
2.5.2	Classificação ABC	26
2.5.3	Classificação XYZ.....	27
2.5.4	Levantamento de necessidades	28
2.5.5	Modelos e métodos de previsão de demanda	29
2.5.6	Planejamento e controle	34
2.6	Função compras	36
2.6.1	Valor estratégico de uma gestão de compras eficiente	37
2.6.2	Centralização x descentralização	39
2.6.3	Compras no setor privado x compras no setor público	40
2.7	A Licitação – Breve histórico.....	42
2.7.1	A Lei 8.666/93.....	43
2.7.2	As modalidades de licitação	45
2.7.2.1	Prazos de divulgação do ato convocatório	47

2.7.3	Inexigibilidade e dispensa de licitação	49
2.8	O Registro de Preços.....	49
2.9	Fatores de atraso ou fracasso nas licitações.....	51
2.9.1	Impugnação	51
2.9.2	O recurso	53
2.10	Compras emergenciais	56
2.11	O pregão eletrônico.....	57
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	58
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa.....	58
3.2	Caracterização da organização	59
3.3	Participantes do estudo.....	60
3.4	Caracterização dos instrumentos de pesquisa	60
3.5	Procedimentos de coleta e de análise de dados.....	61
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	62
4.1	Observações contidas no Relatório do TCU	62
4.2	Resultados obtidos a partir dos dados coletados.....	63
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	70
	REFERÊNCIAS.....	73
	APÊNDICES.....	77
	Apêndice A – Gráfico Estatística de Atendimentos SES-DF – 2006 a 2010	77
	Apêndice B – Roteiro de entrevista entregue à SES-DF	77
	ANEXOS	80
	Anexo A – Quadro demonstrativo de crescimento	80
	Anexo B – Link Relatório de Auditoria do TCU.....	81

1 INTRODUÇÃO

Durante muito tempo o foco da área de saúde foi direcionado, dentre outros, à obtenção de recursos financeiros; para o desenvolvimento de novas técnicas ou alternativas que permitissem preservar ou salvar vidas; ou mesmo para a qualificação do profissional de saúde, tanto que a prestação desse tipo de serviço ganhou um nível de especialização que muitas vezes não está presente nas outras diversas áreas de conhecimento científico.

A OMS – Organização Mundial de Saúde, órgão vinculado à ONU – Organização das Nações Unidas, nasceu com o propósito de tornar a saúde um direito inalienável de cada ser humano e, para tanto, trava uma luta incansável na busca pela melhoria dos padrões de saúde no mundo, cobrando dos países maiores investimentos na área. Ocorre que, os custos que envolvem os serviços de saúde são, muitas vezes, fator de sacrifício por parte das populações de diversos países, inclusive, o Brasil.

Nosso País possui um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo, o Sistema Único de Saúde (SUS), o qual busca garantir acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país.

O SUS tem recebido boas críticas da OMS sendo, por diversas vezes, apontado como um sistema de saúde que pode servir como modelo para os demais países. Apesar dos elogios, a OMS considera haver a necessidade de maiores investimentos por parte do Brasil que, em resposta, está adotando medidas que visam a ampliação dos investimentos e a promoção de ações, coordenadas pelo Ministério da Saúde, visando melhorar o padrão de qualidade da assistência oferecida aos usuários do SUS.

Os recursos empregados em qualquer tipo de processo produtivo são escassos, razão pela qual devem ser bem geridos para que se obtenha a qualidade desejada, respeitados, porém, os limites orçamentários.

E, com a visão não na redução dos investimentos, mas na redução dos desperdícios, é que se faz necessária a inserção do instrumental da logística para a consecução do objetivo de qualquer organização, qual seja, prestar um serviço de qualidade ao menor custo possível.

Como os serviços e recursos do SUS são descentralizados para Estados e Municípios, estes necessitam estar preparados para prestar os serviços e dispor dos recursos da forma preconizada pelo Governo Federal, buscando a excelência e sucesso do modelo, não cabendo qualquer espaço para improvisos ou ineficiência em razão da falta de planejamento ou inadequada utilização, ou mesmo não utilização, de consagradas ferramentas de gestão.

1.1 Contextualização do assunto

A gestão da área hospitalar é de grande complexidade e recentemente vem tomando maior espaço nos estudos de Administração, os quais buscam adaptar ou desenvolver novas técnicas que permitam uma gestão eficiente do setor, absolutamente necessária ao fornecimento dos serviços por parte dessas organizações, já que o produto/serviço fornecido (preservação da vida/recuperação da saúde) não é passível de trocas ou substituições.

Apesar da evolução gradual e crescente na gestão deste tipo de organização, a melhoria da eficiência da logística de abastecimento de um hospital e a racionalização de custos ainda é um grande desafio a ser vencido na área de saúde, haja vista a singularidade dos serviços prestados e a multiplicidade de materiais empregados em sua realização.

Conforme De Vries et al. (1999, *apud* Protel e Moreira, 2002), o uso das técnicas tradicionais de planejamento, programação e controle de produção, relativos à eficiência logística de um hospital, pode não se adaptar completamente ao contexto hospitalar se não forem consideradas alguns panoramas e características fundamentais, inerentes aos hospitais, que os diferenciam das

manufaturas em geral, quais sejam: (1) A abordagem do controle de produção nas empresas de manufatura é focada mediante controles de fluxos produtivos. Nos hospitais, o foco principal de suas atividades é o fluxo de pacientes, médicos e enfermeiros, nem sempre bem definidos e previsíveis, ao passo que a preocupação com o fluxo de recursos materiais é secundária; (2) Especificações detalhadas e explícitas dos requisitos dos produtos finais, bem como as de entrega, são abordagens do controle de produção das manufaturas. Estes aspectos possuem razoável carência nos sistemas hospitalares; (3) Nos sistemas hospitalares não há uma estrutura de comando simplificada, mas, sim, uma estrutura delicada de equilíbrio de poder entre os diversos grupos (administrador, médicos, enfermeiros, farmacêuticos etc.). Dessa forma, não é possível estabelecer um consenso geral dos objetivos a serem alcançados para melhorar a *performance* da produção. Os hospitais são organizações orientadas por recursos que a própria organização deverá prover.

É um grande desafio gerir um segmento que compreende uma elaborada estrutura organizacional (que abriga formações profissionais diversas e numerosos grupos compondo esta estrutura), grande diversificação de processos, vasto parque de equipamentos e variado rol de itens de consumo, já que estes devem estar em perfeita sintonia para que se alcance o seu objetivo primário, que é a prestação de um eficiente e eficaz serviço de saúde.

No Brasil ainda contamos com uma parcela de hospitais que são dirigidos por pessoas do próprio corpo médico, os quais, muitas vezes, se dividem entre a administração da organização hospitalar e a prestação de serviços médicos, ou mesmo por pessoas não qualificadas para a função. Além disso, considerando a vasta extensão territorial e as peculiaridades locais, vivencia-se, também, uma completa diversificação entre as condições disponíveis para seu funcionamento, sejam de ordem material, tecnológica ou humana.

Em 2008, em estudo efetuado por especialistas do BIRD/Banco Mundial, compreendendo tanto a rede pública quanto a rede privada, adotou-se uma escala de 0 a 1, chamada “escore de eficiência”, tendo nosso Sistema de Saúde obtido uma média de 0,34. Referido estudo avaliou 7.426 hospitais, dos quais somente 54

receberam o selo de qualidade. Destes, 43 hospitais estão no Sudoeste, 8 no Sul, 3 no Nordeste, 2 no Centro-Oeste e nenhum classificado na região Norte.

Do estudo, verifica-se que o sistema de saúde brasileiro está na “UTI – Unidade de Terapia Intensiva” e que, independente de pagar direta ou indiretamente pelo serviço¹, não se dispõe de um serviço de qualidade e que atenda aos interesses/necessidades da população.

A melhoria do sistema é um trabalho abrangente e de certa complexidade, envolvendo diversas áreas (Recursos Humanos, Investimentos, Logística) que devem ser organizadas de forma a confluírem para um mesmo objetivo.

" Uma organização é uma combinação de esforços individuais que tem por finalidade realizar propósitos coletivos. Por meio de uma organização torna-se possível perseguir e alcançar objetivos que seriam inatingíveis para uma pessoa. Uma grande empresa ou uma pequena oficina, um laboratório ou o corpo de bombeiros, um hospital ou uma escola são todos exemplos de organizações."

Maximiano, Antonio César A.

Uma organização é formada por recursos humanos, recursos materiais, recursos administrativos, recursos financeiros e outros elementos, e é o resultado da combinação de todos estes elementos direcionados a um objetivo comum.

Como a qualidade é decorrente da capacidade de organização, há que se pensar não somente no aperfeiçoamento da política de recursos humanos ou em investimentos destinados à melhoria das instalações ou na modernização do parque de equipamentos. Uma organização, seja qual for, deve funcionar como uma engrenagem, lubrificada e com todas as peças que a compõe, já que a ausência ou ineficiência de qualquer delas pode fazer com que esta engrenagem não funcione ou, na melhor das hipóteses, funcione de modo irregular.

¹ Na referência ao pagamento direto há o entendimento de que o pagamento se dá na hora do atendimento em instituições privadas por meio do uso de recursos do próprio usuário, e o pagamento indireto quando o atendimento se dá na rede pública, a qual é custeada com recursos decorrentes do recolhimento de tributos.

Apesar da evolução gradual e crescente na gestão deste tipo de organização, o quesito abastecimento/gestão de estoques ainda é um grande desafio a ser vencido na área de saúde, haja vista a singularidade dos serviços prestados, materiais empregados em sua realização e crescente demanda.

Conforme projeção realizada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 2010 a 2020 a população do Brasil crescerá cerca de 7%, ou seja, passará de 193,2 milhões para 207,1 milhões, trazendo, por consequência o aumento da demanda por serviços, inclusive, de saúde.

Trazendo a situação do serviço de saúde pública do Distrito Federal para o foco do trabalho, verifica-se que conforme senso do SEDUH e IBGE, a projeção de população para o Distrito Federal no período de 2010 a 2020, segundo as regiões administrativas IBGE, terá um crescimento de cerca 17%, percentual este bem superior ao projetado para crescimento da população nacional.

A variação observada no crescimento populacional indica que aumento da demanda por serviços será maior no Distrito Federal em comparação com o cenário nacional, exigindo, portanto, a melhoria constante dos processos de forma a manter ou mesmo melhorar a qualidade dos serviços.

Conforme dados estatísticos obtidos no sítio da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, os atendimentos ambulatoriais e de emergência no período de 2006 a 2010, foram:

Atividades	Tipo	2006	2007	2008	2009	2010
Consultas e Atendimentos	Ambulatório	3.632.111	3.935.063	3.779.424	4.138.604	4.345.159
	Emergência	2.725.018	2.859.009	2.950.255	2.959.706	3.168.335
Total		6.359.135	6.796.079	6.729.679	7.098.310	7.513.494
Percentual de aumento da demanda		0	6,87%	-0,98%	5,48%	5,85%

Tabela 1: Resumo atendimentos ambulatoriais e de emergência, dados estatísticos SES-DF

Em 2010, ocorreram cerca de sete milhões e quinhentos mil atendimentos, divididos por todas as regiões administrativas do Distrito Federal, dos quais três

milhões cento e sessenta e oito mil referem-se a atendimento emergencial e o restante a atendimento ambulatorial.

Se projetarmos o mesmo percentual utilizado para crescimento da população, o quantitativo de atendimentos pode atingir oito milhões e trezentos mil/ano², no entanto, se projetarmos um crescimento médio de 5% ao ano, tomando por base o histórico de atendimento contido na tabela nn, o quantitativo de atendimentos poderá atingir doze milhões e duzentos mil/ano, marca esta que exigirá, cada vez mais, a busca pela eficiência do serviço.

Sob essa visão, a logística de abastecimento assume um papel de suma importância, pois, sem a disponibilidade de materiais no local, no momento e na quantidade necessária, a prestação do serviço pode ser prejudicada ou até mesmo inviabilizada.

Trata-se de uma área sensível, principalmente se pensarmos nas organizações hospitalares da área pública, as quais têm um desafio ainda maior se comparado à área privada, considerando o quantitativo de unidades a serem geridas, o volume da demanda e a quantidade de leis às quais devem estrita observância e que, em diversas situações, podem não favorecer à eficiência do serviço.

A busca pela proficiência na logística de abastecimento é uma ação constante nas empresas e toma cada vez mais espaço nas organizações de saúde, as quais enfrentam um desafio ainda maior, em função da complexidade, diversificação, volume, perecibilidade, necessidade de política de descarte, armazenamento dos materiais utilizados na prestação dos serviços.

Considerando que as etapas do processo logístico entre as empresas da área privada e da área pública, são análogas em grande parte, pretende-se verificar as etapas que envolvem o processo de gestão de estoques, dando maior ênfase

² O cálculo não considera aumento da demanda decorrente de outros estados (Goiás, Bahia e Minas Gerais), que fazem parte do quadrilátero do DF.

àquela que compreende diferenças mais significativas entre estes tipos de organização, qual seja, a compra, que difere e impacta sobremaneira as instituições hospitalares do setor público em relação às do setor privado, de forma a obter uma resposta para uma pergunta de extrema relevância: Como gerir os estoques de maneira eficiente?

1.2 Formulação do problema

Como o planejamento pode contribuir para a eficiência do processo de gestão de estoques nas organizações de saúde da área pública?

1.3 Objetivo Geral

Avaliar quais métodos podem ser adotados pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal visando trazer maior eficiência para o processo de compra de suprimentos para a rede hospitalar local que, por ser entidade pública, ainda deve estrita observância à Lei de Licitações.

1.4 Objetivos Específicos

Descrever os elementos que compõem o de gerenciamento de estoques e sua interferência no processo de aquisição de materiais.

Descrever o processo de aquisição de materiais de acordo com os procedimentos estabelecidos pela Lei de Licitações.

Levantar pontos críticos que possam interferir no processo de suprimento de materiais básicos hospitalares para a rede hospitalar pública do Distrito Federal.

Identificar possíveis alternativas que possam contribuir para a eficiência do processo de suprimento da rede hospitalar pública do Distrito Federal.

1.5 Justificativa

Na logística hospitalar o processo de suprimento é de suma importância, pois traz impactos consideráveis e determinantes na qualidade e efetividade da prestação de serviços de saúde. Trata-se de um serviço no qual não há espaço para erros, pois o erro pode significar a perda de um bem que não pode ser repostado, qual seja, a vida.

O desafio pode ficar ainda maior em se tratando das instituições públicas, principalmente no que se refere ao processo de compra, o qual deve estrita observância à Lei 8.666/93, podendo gerar, dessa forma, menor mobilidade na solução de problemas.

No entanto, os entraves da Lei não podem servir como justificativa para a ineficiência do serviço, motivada, por diversas vezes, pela ausência de materiais básicos.

Considerando a quantidade e frequência de notícias veiculadas na mídia quanto a falta de abastecimento de materiais na rede hospitalar pública do Distrito Federal, para as quais reiteradamente é explicada como decorrente das dificuldades impostas pela Lei 8.666/93, o presente trabalho pretende descobrir se o fator preponderante para a falta de abastecimento de materiais hospitalares básicos de fato é motivada pela “burocratização” imposta pela Lei, ou pela falta ou insuficiência de planejamento.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Logística – Breve histórico

O termo logística vem do grego *Logistikus*, significando cálculo e raciocínio no sentido matemático.

Diferentemente da forma como atualmente entendemos logística, na antiguidade grega não havia a referência como sendo a gestão total da cadeia de suprimentos, mas a elementos em torno dos quais ela se formou, transporte, estudo de terrenos, suprimentos, máquinas, cavalos e homens.

Em tempos passados, as tropas militares faziam uso de algo parecido com a logística. As guerras podiam ocorrer em locais distantes, eram de longa duração chegando a durar décadas ou mesmo séculos, exigindo, dessa forma, táticas de logística tanto para suprimentos quanto para armamentos.

Buscando a palavra Logística no dicionário, chega-se à seguinte denominação:

“Ciência militar que trata do alojamento, equipamento e transporte de tropa, produção, distribuição, manutenção e transporte de material e de outras atividades não combatentes relacionadas.”

Michaelis - Dicionário Escolar Língua Portuguesa –
São Paulo – Editora Melhoramentos (2002)

O termo Logística é utilizado pela primeira vez na história da guerra no tratado do Barão Jomini, *Precis del L'Art de Le Guerre* de 1836, no qual há referência à Logística como sendo a ação responsável pela preparação e sustentação das campanhas militares.

No entanto, somente no século XX, com o desenvolvimento tecnológico que estimulou o desenvolvimento da Ciência Militar, surgem as primeiras teorias sobre a Logística Militar, a partir do livro *Logística Pura: a ciência da preparação para a guerra*, de autoria do Coronel de Infantaria da Marinha dos Estados Unidos, George Cyrus Thorpe.

Os escritos do Coronel foram enriquecidos, ao longo do tempo, por diversos estudiosos tendo, um Almirante Da Marinha Americana, Henry Eccles, estabelecido as bases conceituais da logística.

A logística esteve associada apenas às atividades militares até o final da Segunda Guerra Mundial. A partir da necessidade de fornecer suprimento aos locais destruídos pela guerra e frente ao avanço tecnológico, a logística passa a ser adotada pelas organizações.

A partir de então, em todas as partes do mundo, diversos pesquisadores buscaram estudar e produzir obras sobre a Logística, tanto pura quanto aplicada, tendo por base os princípios fundamentais estabelecidos pelo Coronel George Cyrus Thorpe e considerando as possibilidades de novas ferramentas e metodologias para redefinição de processos e adequação dos negócios, na busca de maior eficiência, mas com redução de custos.

A partir das décadas de 50 e 60, a preocupação se estende além da eficiência dos processos e redução dos custos, incorporando a partir daí o quesito satisfação do cliente, surgindo, então, o conceito de logística empresarial.

Nas décadas de 60 e 70 surge/ocorre a consolidação de conceitos como o MRP, proveniente do inglês *Material Requirement Planning*, que se refere ao Planejamento das Necessidades de Materiais. Trata-se de uma ferramenta com o propósito de transformar a previsão da demanda de um determinado produto em uma programação das necessidades dos itens para comporem este mesmo produto, colaborando, dessa forma, para reduzir a quantidade de estoque, uma vez que automaticamente ele identifica a necessidade existente para compor os produtos bem como a disponibilidade de matéria-prima disponível.

Frente às necessidades impostas pela globalização, as alterações na economia mundial e expansão do uso de computadores, a partir da década de 80 a Logística passa então a um desenvolvimento extraordinário.

Com a necessidade de integração e gerenciamento de todas as atividades logísticas, indo desde os fornecedores até os consumidores finais, cria-se, então uma cadeia de suprimentos, surgindo, assim a expressão "supply chain management" - (SCM), que prevê o gerenciamento das diversas atividades logísticas não de forma individualizada, mas com uma visão sistêmica.

Conforme definição do *Council of Logistics Management*, Logística é a parte do Gerenciamento da Cadeia de Abastecimento que planeja, implementa e controla o fluxo e armazenamento eficiente e econômico de matérias-primas, materiais semi-acabados e produtos acabados, bem como as informações a eles relativas, desde o ponto de origem até o ponto de consumo, com o propósito de atender às exigências dos clientes.

Atualmente, a Logística envolve também as finanças no fluxo entre os parceiros e procura incrementar esse fluxo por meio de uma variedade de meios, como métodos, técnicas, modelos matemáticos, tecnologia da informação (TI) e softwares.

Além disso, diante da crescente preocupação ambiental, da redução do ciclo de vida dos produtos, das imposições legais, da necessidade de redução de custos, além da manutenção de uma imagem diferenciada, surge a Logística reversa que se preocupa com o retorno dos bens, dos materiais que os constituem e dos resíduos ao ciclo produtivo, de forma promover sua reutilização ou reciclagem dando, assim, origem a matérias-primas secundárias destinadas à reintegração ao processo produtivo.

2.2 A Logística de abastecimento

A Logística de abastecimento de materiais tem por objetivo a entrega do material certo, no momento certo, na quantidade e com a qualidade especificadas, evitando, dessa forma, interrupções no processo produtivo.

De acordo com Dias (2010), o processo da logística de abastecimento é responsável pela compra de materiais necessários à produção, ou à prestação de serviços. O processo de compras considera aspectos diversos como maior relacionamento com fornecedores, negociação de preços e prazos de entregas, e planejamento de compras programadas visando à redução de custos.

Segundo Ballou (2001), a eficiência financeira do processo de compras depende diretamente das atividades de estoque, pois as compras programadas e a determinação de lotes são influenciadas pelas informações de demanda e estoques de segurança, originados no setor de estoques.

2.3 Logística de abastecimento em organizações hospitalares

Para Drucker (1999), o gerenciamento na área de saúde é mais complexo do que em qualquer outro tipo de organização. Isso quer dizer que a gestão hospitalar constitui-se numa atividade complexa e peculiar, em função de envolver grande diversificação de recursos e procedimentos.

Monteiro e outros (2003) afirmam que a disponibilidade de insumos em hospitais (materiais e medicamentos) é um fator de grande importância, pois a interrupção no fluxo pode refletir não só em perdas econômicas, mas também de vidas humanas. Irregularidade do abastecimento e a falta de materiais são problemas freqüentes em serviços de saúde e que são expressos através de impactos negativos sobre o desempenho da organização.

2.4 A administração de materiais

Considerada atualmente uma das atividades de gestão mais importantes para a organização, a administração de materiais tem como grande desafio, como forma de manter ou ampliar a lucratividade da organização, girar os estoques com a maior rapidez possível, de forma a reduzir os níveis de armazenamento sem, no entanto, implicar no desabastecimento.

Manter a competitividade da empresa está diretamente associado à forma com que os materiais são geridos, devendo manter níveis compatíveis com a demanda, bem como as compras necessitam se cada vez mais ágeis, para atender às necessidades de aumento da velocidade de renovação dos estoques.

Viana (2009) realiza uma analogia na qual demonstra que a administração de materiais é uma atividade que não está presente somente no universo empresarial, ela também faz parte do cotidiano de cada um de nós, mesmo que não a percebamos claramente. Para que uma dona de casa possa abastecer sua casa dos mais variados itens de consumo, é necessário:

- a) saber comprar, para garantir a qualidade e a quantidade do que será consumido, ao menor custo;
- b) controlar, para evitar consumo desnecessário e não correr risco de falta;
- c) armazenar adequadamente, para evitar perdas.

Tem-se, então, que independente de ser um conhecimento empírico ou científico, a tarefa de administração de materiais está presente tanto no nosso cotidiano, quanto no cotidiano empresarial, sendo para este último, é claro, em maiores proporções.

Para Chiavenato (2005), todos os materiais precisam ser adequadamente administrados e, para que não ocorram faltas que paralitem a produção, nem excessos que elevem os custos operacionais desnecessariamente, deve haver o planejamento e controle das quantidades de materiais.

A administração de materiais compreende a totalidade dos fluxos de materiais, estando as atividades de programação, compras, recepção, armazenamento no almoxarifado, movimentação e transporte interno.

Dessa forma, a administração de materiais consiste em ter os materiais necessários, na quantidade certa, no local certo e no tempo certo à disposição dos órgãos que compõem o processo produtivo da empresa, fatores que devem ser observados de forma que a organização não tenha sua eficiência operacional prejudicada.

2.5 Gestão de Estoques

A gestão de estoques é uma das funções da Administração de Materiais e tem, como seu maior objetivo, atender às necessidades de materiais de forma satisfatória, mantendo, no entanto, o equilíbrio em relação ao nível econômico ótimo dos investimentos.

Conforme Chiavenato (2005) estoque é a composição de materiais – MPs, materiais em processamento, materiais semi-acabados, materiais acabados, PAs – que não é utilizada em determinado momento na empresa, mas que precisa existir em função de futuras necessidades. Assim, o estoque constitui todo o sortimento de materiais que a empresa possui e utiliza no processo de produção de seus produtos/serviços.

Viana (2009) conceitua estoque como sendo:

a) materiais, mercadorias ou produtos acumulados para utilização posterior, de modo a permitir o atendimento regular das necessidades dos usuários para a continuidade das atividades da empresa, sendo o estoque gerado, conseqüentemente, pela impossibilidade de prever-se a demanda com exatidão;

ou

b) reserva para ser utilizada em tempo oportuno.

Apesar dos estoques consumirem grande parte dos recursos financeiros sua manutenção, em níveis adequados, é necessária para que não ocorra o comprometimento do processo produtivo de uma organização.

A gestão de estoques é uma das funções da Administração de Materiais e tem, como seu maior objetivo, atender às necessidades de materiais de forma satisfatória, mantendo, no entanto, o equilíbrio em relação ao nível econômico ótimo dos investimentos.

Conforme Viana (2009) as principais atividades de gestão de estoques envolvem classificação, custos, parâmetros de ressuprimento, reposição, método de controle, indicadores gerenciais, contabilização, saneamento, inventário físico e comportamento da demanda.

2.5.1 Classificação e codificação de materiais

De forma a facilitar as atividades operacionais e administrativas, com reflexos positivos no processo de gestão de estoques, há a necessidade de classificar os materiais, formando grupos segundo critérios de valor de utilização, dificuldades de armazenamento, dificuldade de aquisição e outras.

Além da classificação, faz-se necessária, também, sua codificação, que nada mais é do que atribuir símbolos especificados, como o código de barras, cujo objetivo é a identificação. O código de barras é um dos principais ferramentais utilizados na automação hospitalar.

Conforme Barbieri (2009) os critérios de classificação, seus objetivos e principal área de interesse se dividem em:

Critério de classificação	Objetivos	Principal área de interesse
Valor de utilização (classificação ABC)	Atribuir instrumentos de de gestão diferenciados por classe de valor.	Gestão de estoques
Criticalidade (classificação XYZ)	Atribuir níveis de serviço (atendimento, rapidez e pontualidade das entregas etc.) diferenciados em função do grau de criticalidade para as atividades.	Gestão de estoques
Forma de disponibilização dos materiais	Identificar os itens que serão mantidos em estoque e os que serão disponibilizados de outros modos, por exemplo, só após configurar a sua necessidade.	Gestão de estoques Compras
Dificuldade para aquisição	Identificar os itens pelo grau de dificuldade em termos de aquisição, por exemplo, fornecedor único, produto importado, prazos longos ou irregulares de entrega e outros.	Seleção de materiais Gestão de estoques Compras
Periculosidade, toxidade e perecibilidade	Orientar os processos de manuseio, transporte, armazenagem, distribuição e uso.	Seleção de materiais Armazenagem

Quadro 1: Critérios de classificação de materiais
Fonte: Barbieri (2009, p. 62)

2.5.2 Classificação ABC

A Classificação ABC ou classificação de Pareto tem por finalidade identificar e escalonar os itens de materiais em classes (A, B e C) a partir da relevância do volume financeiro que cada um representa nas movimentações da organização, dando a cada item, assim, um grau de atenção diferenciado.

Conforme Barbieri (2009) a divisão de classes deve obedecer ao seguinte critério básico:

- quanto ao número de itens: classe A menos que a classe B e a classe B menos do que a classe C; e
- quanto ao valor acumulado dos itens: valor da classe A maior que o da classe B e a classe B maior que o da classe C.

Como regra geral, primeiro são determinadas as classes extremas (A e C) e, por exclusão, obtém-se a classe B.

A partir da ordenação dos itens conforme a sua importância relativa, as classes da curva ABC podem ser definidas conforme a seguir descrito:

Classe A: Grupamento de itens de maior valor de consumo e menor quantidade de itens. São os itens mais importantes financeiramente e que merecem maior atenção da administração;

Classe B: grupamento de itens em situação intermediária entre as Classes A e C;

Classe C: grupamento de itens de menor valor de consumo e maior quantidade de itens, financeiramente menos importantes e que, por conseguinte, justificam menor atenção por parte da administração.

2.5.3 Classificação XYZ

A classificação XYZ adota como critério o grau de criticalidade ou imprescindibilidade do material para as atividades em que eles serão utilizados.

Os itens mais críticos, que quando faltam acarretam a paralisação de atividades essenciais, podem colocar em risco pessoas, ambiente e patrimônio da

empresa, e não podem ser substituídos por outros similares em tempo hábil evitando transtornos, são classificados como Z.

Aqueles itens que apesar de importantes podem ser substituídos por equivalentes com relativa facilidade, são classificados como Y.

E os itens classificados como X, são aqueles que sua falta não acarreta prejuízos para o andamento das atividades, pois, apesar de não deixar de serem importantes, podem ser substituídos com grande facilidade.

2.5.4 Levantamento de necessidades

Os materiais são elementos de suma importância para as organizações, pois apóiam a prestação dos serviços e sua inadequação, falta ou excesso são situações que trazem sérios prejuízos ao desempenho eficiente das organizações. A inadequação dos materiais pode afetar diretamente a qualidade do serviço e incorrer em gastos adicionais não recuperáveis. O excesso de materiais pode gerar gastos adicionais que, por diversos motivos, não agregam valor aos serviços prestados. Já a falta ou insuficiência de materiais pode provocar a paralisação dos serviços ou a prestação de serviços que não atendam as expectativas dos usuários.

Conforme Chiavenato (2005) a diversidade e heterogeneidade dos estoques complicam a administração de materiais e, para saber lidar com isso e evitar possíveis exageros, é necessário conciliar uma abordagem sintética e global com uma abordagem analítica e particularizada. Lidar com materiais exige tratar cada item de maneira personalizada. Esse é o desafio quando há uma enorme quantidade de itens diferentes a administrar.

O dimensionamento do estoque requer o estabelecimento de níveis de estoque que permitam atender de maneira adequada as necessidades de produção, evitando faltas ou excessos e fundamenta-se, conforme Chiavenato (2005), nos seguintes pressupostos:

- O quê: quais os materiais que devem permanecer em estoque, isto é, quais os itens de estoque?
- Quanto: qual o volume de estoque que será necessário para um determinado período, isto é, qual o nível de estoque para cada item?
- Reposição: quando os estoques devem ser reabastecidos, isto é, qual a periodicidade das compras e o giro dos estoques?

A previsão de consumo dos materiais, em princípio, se dá pela estimativa da quantidade que deve estar disponível durante determinado período de tempo, levando-se em consideração, para tanto, as particularidades dos períodos de aumento e retração da demanda.

2.5.5 Modelos e métodos de previsão de demanda

Dentre as atividades da Administração de Materiais está a atividade de previsão de consumo/demanda, que é uma atividade de planejamento e caracteriza-se como de fundamental importância para a consecução dos objetivos da AM.

Conforme Barbieri (2009), para que a previsão tenha validade como instrumento de planejamento deve ser realizada de forma consistente, devendo ser adotado um modelo de previsão, o qual irá contemplar os seguintes componentes de modo inter-relacionados: informações, hipóteses sobre o futuro, método de previsão, interpretação, uso e avaliação.

Três podem ser as hipóteses utilizadas para previsão de consumo/demanda futura:

- a) o consumo/demanda do próximo período é uma função do consumo/demanda do período anterior, de forma que as condições do passado permanecem no futuro;

b) o consumo/demanda do próximo período não será uma função do consumo/demanda do período anterior, por razões que estão fora do controle da organização que faz a previsão;

c) o consumo/demanda futura sofrerá influência das ações adotadas pela organização, ou seja, ela poderá ser determinada por ações planejadas.

Como os métodos podem ser qualitativos ou quantitativos, a decisão pela adoção deste ou daquele deve guardar coerência com a hipótese utilizada e com a qualidade e quantidade de informações disponíveis. Sendo consenso, que a previsão não precisa se dar pelo uso de um único método, mas pelo uso do método ou métodos que melhor se adéquem às características dos materiais, guardando, no entanto, a coerência com a hipótese escolhida e as informações utilizadas.

Chiavenato (2005) informa que na elaboração das previsões de demanda pode-se optar por vários métodos para cálculo do consumo futuro, sendo considerados os principais o método do consumo do último período, o da média móvel e o da média móvel ponderada.

O método do consumo do último período (ingênuo) utiliza como referência para a previsão do consumo do período seguinte o consumo efetuado no período anterior, conforme exemplo a seguir:

Consumo do último período = 2.500

Consumo do período seguinte = 2.500

Apesar de ser o método mais simples e empírico, não considera eventuais fatores internos ou externos que possam afetar diretamente os históricos e consumo dos materiais.

Quando o consumo é relativamente crescente pode ser adicionada uma certa quantidade para compensar os percentuais de crescimento da demanda, conforme exemplificado a seguir:

Consumo do último período = 2.500

Estimativa de crescimento da demanda = 10%

$$\begin{aligned} \text{Consumo do período seguinte} &= 2.500 + (2.500 \times 10\%) \\ &= 2.500 + 250 \\ &= 2.750 \end{aligned}$$

Pelo método da média móvel a previsão do próximo período é calculada a partir das médias de consumo dos períodos anteriores, dessa forma, se a tendência de consumo for crescente, a média do próximo período será menor e, se a tendência de consumo for decrescente, a média do próximo período será maior, conforme a seguir exemplificado:

Exemplo 1: com consumo crescente

Período	Consumo
x1	2000
x2	3000
x3	4000
x4	5000
x5	6000
Consumo acumulado	20000
Média Móvel	4000

Tabela 2: Cálculo da Média móvel – consumo Crescente decrescente

Exemplo 2: com consumo decrescente

Período	Consumo
x1	6000
x2	5000
x3	4000
x4	3000
x5	2000
Consumo acumulado	20000
Média Móvel	4000

Tabela 3: Cálculo da média móvel - consumo

O método da média móvel ponderada é uma variação do método anterior, diferindo dele pelo fato de atribuir pesos diferentes para os períodos, sendo atribuído aos períodos mais recentes um peso maior que aos períodos mais antigos, conforme exemplo a seguir:

Período	Consumo	Peso Atribuído	Consumo ponderado
x1	2.000	x1	2.000
x2	3.000	x2	6.000
x3	4.000	x3	12.000
x4	5.000	x4	20.000
x5	6.000	x5	30.000
Consumo acumulado	20.000		70.000
Média Ponderada			4.667

Tabela 4: Cálculo da média ponderada

Além dos métodos já expostos, Dias (2010) acrescenta o método da média com ponderação exponencial e o dos mínimos quadrados.

Dias (2010) informa que o método da média com ponderação exponencial procura prever o consumo apenas com a tendência geral, eliminando a reação exagerada a valores aleatórios, para tanto, o método valoriza os dados mais recentes, reduz o manuseio de informações passadas, além de eliminar muitas desvantagens dos métodos da média móvel e da média móvel ponderada. O modelo utiliza três fatores para gerar a previsão do próximo período: a previsão do último período, o consumo ocorrido no último período e uma constante que determina o valor ou ponderação dada aos valores mais recentes.

O autor apresenta o seguinte exemplo:

A previsão de consumo é de 100 unidades e o consumo real foi de 95 unidades. Determina-se, então, quanto dessa diferença foi por causas aleatórias e quanto pode ser atribuído a uma mudança no padrão de consumo. Se a causa foi aleatória, é mantida a previsão de 100, se foi por mudança de comportamento, adota-se o método do último período e projeta-se 95 unidades para o próximo mês.

Mas se a decisão for de que somente 20% da diferença deve ser atribuída a alterações de consumo (e 80% à variação aleatória), então a próxima previsão será de 99 unidades (20% do erro (100 - 95) = 1), portanto:

Próxima Previsão = Previsão Anterior + Constante de Amortecimento x Erro de Previsão

Ou

$$X_t = \alpha \cdot X_t + (1 - \alpha) \cdot X_{t-1}$$

O método dos mínimos quadrados é usado para encontrar a linha de melhor ajuste que minimiza as distâncias entre cada ponto de consumo levantado.

$$\Sigma(Y - Y_p)^2 = \text{mínimo}$$

Onde: Y = valor real
 Y_p = valor dos mínimos quadrados

Uma linha reta esta definida pela equação $Y = a + b.x$. Nas séries temporais, Y e o valor previsto em um tempo x medido em incrementos, tais como anos, a partir do ano base. O objetivo é a determinação de "a", os valores de Y e "b", e a inclinação da reta.

Dessa forma, utilizam-se duas equações para determinar "a" e "b". A primeira é obtida pela multiplicação da equação da linha reta pelo coeficiente "a" e somando os termos. Sendo o coeficiente "a" igual a 1 e sabendo-se que N e o número de pontos, a equação se modifica para:

$$\Sigma Y = N . a + b \Sigma X$$

A segunda equação e desenvolvida de maneira semelhante. O coeficiente de "b" é X. Ao se multiplicar os termos por X e somá-los, tem-se:

$$\Sigma XY = a \Sigma X + b \Sigma X^2$$

Estas duas equações são denominadas equações normais. As quatro somas necessárias à resolução das equações são obtidas de forma tabular, tendo em vista que X é igual ao número de períodos a partir do ano-base. Depois da obtenção das quatro somas, estas são substituídas nas equações normais, onde os valores de "a" e "b" são calculados e substituídos na equação da linha reta para obtenção da fórmula da previsão:

$$Y_p = a + bx$$

Além dos métodos descritos, são apresentados mais alguns métodos elencados por Barbieri (2009), que são o de Júri de opinião, o Delphi, Analogia e Curva S que, de forma resumida, se caracterizam por:

Método de Júri de Opinião: é um método qualitativo e baseia-se na experiência de gestores, os quais se reúnem em grupo e, na ocorrência de eventuais divergências de opinião, decidem por voto;

Método Delphi: também é um método baseado em opinião, no entanto, são opiniões emitidas por especialistas que se mantêm em anonimato entre si. Geralmente é um método adotado para se obter um consenso a respeito de algum assunto complexo. As opiniões emitidas são compiladas e disponibilizadas para os especialistas de forma que estes revisem ou confirmem suas opiniões;

Método Analogia: é um método no qual a previsão se baseia na comparação entre itens similares ou que guardam algum aspecto comum;

Método da Curva S: baseia-se no ciclo de vida do produto, considerando os diversos estágios pelos quais passa o produto ao longo do seu ciclo de vida.

Há ainda os métodos baseados na decomposição da série temporal, os quais consideram os componentes: tendência, sazonalidade, variações cíclicas e variações aleatórias.

Tais métodos se diferenciam dos métodos simples e dos que utilizam médias, em razão de serem mais elaborados, já que identificam os componentes da série e considera cada um deles para elaboração do consumo/demanda futura.

Impende ressaltar que, aplicar esse ou aquele método não conclui ou garante a eficiência do processo. Trata-se de um processo que deve ser periodicamente monitorado e avaliado quanto à sua eficiência e adequação.

2.5.6 Planejamento e controle

Segundo Barbieri (2009) o volume ou nível dos estoques de qualquer tipo de material é afetado pela qualidade e quantidade de informações sobre eles, tais como previsão de consumo, prazos de entrega, alternativas de distribuição e estoques existentes nos almoxarifados e depósitos.

Dessa maneira, a informação de qualidade amplia as chances de determinar o volume adequado de estoque necessário ao atendimento das necessidades das organizações.

Os níveis de estoques determinam as ações de reposição ou de precaução a serem tomadas quanto às quantidades estocadas.

Geralmente seu acompanhamento é realizado por meio do uso de gráficos, nos quais a abscissa (eixo X) representa o tempo decorrido da demanda do estoque e o eixo das ordenadas (Y) representa as quantidades de unidades adquiridas ou consumidas. O uso dos gráficos facilita a visualização da tendência, contribuindo para a tomada de decisão.

O ponto de pedido ou de reposição representa, em quantidade, quando um determinado material precisa de um novo suprimento. O saldo em estoque deverá ser suficiente até a entrada de novas unidades do material. O ponto de pedido pode ser calculado a partir da fórmula:

$$PP = (C.M.M \times TR) + EM$$

Onde:

PP = Ponto de Pedido

C.M.M = Consumo médio mensal

TR = Tempo de reposição

EM = Estoque mínimo

O consumo médio mensal é a quantidade média consumida/demandada de um determinado material, num determinado período de tempo. O C.M.M. pode ser calculado a partir da fórmula:

$$C.M.M. = \frac{C1 + C2 + C3 + \dots + Cn}{n}$$

O tempo de reposição se refere ao tempo gasto desde a constatação de que o estoque precisa ser repostado até a chegada efetiva do material no almoxarifado da empresa e se desmembra em três partes:

- a) Emissão do pedido - tempo consumido desde a emissão do pedido de compra pela empresa até ele chegar ao fornecedor;
- b) Preparação do pedido - tempo que o fornecedor leva para fabricar os produtos, efetuar o faturamento e preparar para o transporte;
- c) Transporte: tempo consumido da saída dos materiais do fornecedor até o recebimento pela empresa que os encomendou.

O controle dos níveis de estoque deve considerar outras tantas variáveis, tais como intervalo de ressurgimento, estoque máximo, estoque médio, estoque mínimo ou de segurança, ruptura do estoque, lote de compra, de forma a atingir a eficiência necessária.

2.6 Função compras

A função compras é definida por Dias (2010, p. 259) como sendo um segmento essencial do Departamento de Materiais ou Suprimentos, que tem por finalidade suprir as necessidades de materiais ou serviços, planejá-las quantitativamente e satisfazê-las no momento certo com as quantidades corretas, verificar se recebeu efetivamente o que foi comprado e providenciar o armazenamento. Compras é, portanto, uma operação da área de materiais, muito importante entre as que compõem o processo de suprimento.

Costa (1994) define Compras como uma função administrativa dentro da organização, responsável por coordenar um sistema de informação e controle capaz de adquirir externamente, para garantir o fluxo de materiais necessários à missão da organização, bens e serviços na

quantidade certa, na qualidade certa, da fonte certa, no exato momento e ao preço certo.

Já a Lei 8.666/93, define compra como toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente.

O processo de compra é de suma importância para qualquer organização, pois é fator determinante para consecução dos objetivos.

Cada vez mais é deixada de lado a visão preconceituosa de ser um processo rotineiro e burocrático assumindo, assim, parte importante da logística das organizações. “Comprar não é mais o suficiente, é preciso comprar bem”.

Conforme comenta Ballou (2001), as atividades relacionadas a compras envolvem, dentre outros, uma série de fatores como seleção de fornecedores, qualificação dos serviços, determinação de prazos de vendas, previsão de preços, serviços e mudanças na demanda.

Deve haver um alinhamento entre os objetivos de compras e os objetivos estratégicos da organização como um todo, visando o melhor atendimento ao cliente externo e interno.

Como a área de compras está inter-relacionada com os níveis de estoque, sua competência também deve estar voltada para o equilíbrio da quantidade de materiais a serem comprados, como forma de manter a satisfação dos demais departamentos da empresa.

2.6.1 Valor estratégico de uma gestão de compras eficiente

Uma gestão de compras eficaz pode contribuir sobremaneira para se atingir os objetivos estratégicos e as metas das organizações.

Sua eficiência é fator determinante para a agilidade, ou mesmo continuidade, das operações de uma organização, até mesmo porque o processo produtivo tem início nesta área.

Esse entendimento é corroborado pela afirmação de Dias (2010), que vê duas características no estoque: funciona como um pulmão que garante as oscilações entre produção e demanda, no que se refere à sua função de armazenagem de produtos acabados (para os casos de manufatura e entregas), é garantia do abastecimento dos materiais necessários à produção ou prestação de serviços. Ou seja, como pensar em estoque se não pensarmos antes na compra? E como pensar em compra se não pensarmos antes no levantamento de necessidades?

Conforme Monte Alto et al. (2009) a função compras apresenta os seguintes objetivos estratégicos:

- garantir um fluxo contínuo de materiais, serviços e informações que atenda às necessidades gerais da empresa de modo a reduzir custos na cadeia de suprimentos e no sistema logístico;
- adquirir materiais de forma econômica, compatíveis com a qualidade requerida e de acordo com a sua finalidade ou aplicação;
- incentivar e colaborar na padronização e simplificação de materiais e equipamentos;
- considerar as limitações financeiras da empresa e a capacidade de armazenamento;
- minimizar o custo do processo aquisitivo;
- pesquisar, permanentemente, o mercado fornecedor em busca de novas e alternativas fontes de fornecimento;
- manter as relações com fornecedores e requisitantes em nível de cooperação, lealdade e respeito;
- pesquisar, com frequência, novos produtos, novas tecnologias e novos serviços oferecidos pelo mercado fornecedor, difundindo-os internamente na empresa;

- obter a máxima integração e cooperação das outras áreas da empresa (técnica, financeira, jurídica, produção, operação, manutenção, logística) e, particularmente, da área de gestão de estoques;
- desenvolver estudos de análise de valor (custos x benefícios);
- adquirir material em quantidades econômicas, sem faltas e sem excessos;
- considerar e avaliar os reflexos do processo de aquisição (tomadas de decisão) na cadeia de suprimentos e no sistema logístico.

2.6.2 Centralização x descentralização

São dois os modelos de gestão na área de compras, o centralizado e o descentralizado.

A opção por um ou outro dependerá das vantagens que possam advir do modelo adotado, ou mesmo, da opção pelo uso combinado de ambos.

As organizações estão em constante busca da melhoria de seu desempenho de maneira ampla e integrada, de forma que a opção pela centralização tem como objetivo, conforme Cunha (1991) e Caetano (1983) *apud* Almeida (2000), “uma melhor funcionalidade geral e uma exploração mais econômica, devido a uma maior economia de meios humanos e materiais e a uma melhor gestão pelas possibilidades de controle que oferece”.

A centralização pode trazer como vantagens a redução dos custos, gerada em razão da possibilidade de realização da compra de maiores quantidades, promovendo, assim, o ganho de escala nas negociações; a redução de esforços duplicados, reduzindo, assim, os custos operacionais; uso de padrão único de procedimentos e da possibilidade de maior especialização do corpo funcional que desempenhará a função.

No entanto, centralizar também possui desvantagens, considerando que a tomada de decisão fica restrita a uma estrutura ou a pessoas que podem não deter o

conhecimento completo da situação e reais necessidades de cada uma das áreas demandantes, além de também poder implicar na falta ou excesso de estoques.

Por outro lado, descentralizar também visa garantir um melhor desempenho da organização no sentido em que, nas situações em que, em razão do crescimento/expansão da organização fica mais complicado manter as decisões centralizadas sem que ocorram perdas no processo, sejam elas em termos do não atendimento das necessidades dos clientes ou da falta de tempestividade.

A descentralização pode trazer como vantagens a rapidez na tomada de decisão, já que a área possui um conhecimento mais próximo da situação, além de poder possuir, também, conhecimento mais profundo dos fornecedores locais, habituais ou não, que possam atender suas necessidades com a qualidade e velocidade requerida, redução dos estoques, maior flexibilidade etc.

Em que pese as vantagens decorrentes da descentralização, como não poderia deixar de ser, ela também traz desvantagens, tais como perda de economia de escala, manutenção de várias estruturas na organização exercendo a mesma função, falta de padronização de procedimentos.

2.6.3 Compras no setor privado x compras no setor público

Diferentemente do que ocorre nas empresas privadas, que possuem liberdade para definir a política de compras que melhor atenda aos seus interesses, a política de compras na Administração Pública está alicerçada na Lei 8.666/93, que determina os procedimentos a serem observados dentro do processo de aquisição de bens, materiais e serviços.

Conforme previsto no art. 3º da Lei 8.666/93, a adoção da licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, devendo ser processada e julgada em estrita conformidade

com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Em que pese esta menor mobilidade entre as empresas privadas e a área pública, com a mudança de visão do Estado, que busca uma maior eficiência e melhoria no desempenho das organizações governamentais, a Lei 8.666/93 passou por uma série de melhorias e inovações, com o objetivo de aprimorar e trazer maior agilidade ao processo de compra.

O quadro sinóptico a seguir (Revista de Administração, São Paulo v.35, n.4, p.119-128, outubro/dezembro 2000) elenca as diferenças entre os modelos de compras adotados pela área privada e a pública:

Quadro Sinóptico Demonstrativo das Diferenças entre os Modelos de Compras

Parâmetro	Compras	Licitação
Seleção de Fomecedores	<ul style="list-style-type: none"> • Critério de seleção centrado no fomecedor • Negociação • Possibilidade de parcerias • Critério de seleção com base no custo do ciclo de vida 	<ul style="list-style-type: none"> • Critério de seleção centrado no produto • Cotação • Impossibilidade de parcerias • Critério de seleção com base no preço
Avaliação dos Fomecedores	<ul style="list-style-type: none"> • Facilidade de usar como critério os fornecimentos passados 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade de usar como critério os fornecimentos passados
Custo de Pedido	<ul style="list-style-type: none"> • Pequenos custos de pedidos; as parcerias fazem tender a zero 	<ul style="list-style-type: none"> • Grandes custos de pedidos; alto custo de vendas para o fomecedor
Tamanho do Lote de Compra	<ul style="list-style-type: none"> • Pequenos lotes de produtos • Entregas constantes (JIT) 	<ul style="list-style-type: none"> • Grandes lotes de produtos • Entregas constantes só com Registro de Preços ou Padronização
Tempo de Reposição	<ul style="list-style-type: none"> • Pequeno • Tende a zero com os sistemas eletrônicos, Kanban e JIT 	<ul style="list-style-type: none"> • Grande • Processo obedece a lógica cronológica • Apelação jurídica dos participantes pode estender o tempo ainda mais
Preço e Concorrência	<ul style="list-style-type: none"> • Concorrência centrada em qualidade, entrega, serviços, preços, tempo de vida do produto 	<ul style="list-style-type: none"> • Concorrência centrada no preço
Especificação do Produto	<ul style="list-style-type: none"> • Especificação mais flexível • Fomecedor pode participar do projeto do produto (JIT) • Modificação na especificação com curva de aprendizado de fabricação 	<ul style="list-style-type: none"> • Comprador fornece especificação formal no início do processo de compra que tende, em regra, a ser seguida rigorosamente
Inspecção de Qualidade	<ul style="list-style-type: none"> • Pode ser no próprio fomecedor, qualidade garantida (JIT) • Inspecção de recebimento feita pelo Controle de Qualidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade de trabalhar com qualidade garantida • Recebimento feito por uma comissão
Contratos	<ul style="list-style-type: none"> • Longa duração (JIT) • Flexível na especificação do produto • Incorpora melhoria técnica e qualidade • Modificações por negociação • Troca de informação técnica durante o contrato 	<ul style="list-style-type: none"> • Curta duração • Na prática, mais rígido • Especificação formal • Dificuldade para incorporar melhorias técnicas • Dificuldade na troca de informação técnica
Controle sobre a Função	<ul style="list-style-type: none"> • Pequeno nível de formalismo • Controle genérico sobre a função 	<ul style="list-style-type: none"> • Grande nível de formalismo; tudo deve ser documentado • Controle sobre cada processo

Fonte: Baseado no modelo de Ansare & Modarress (1990).

Quadro 2: Quadro sinóptico das diferenças entre os modelos de compras

Fonte: Revista de Administração, São Paulo, v.35, n.4, p. 119-128)

2.7 A Licitação – Breve histórico

A licitação surgiu no direito público brasileiro a partir do Decreto nº 2.926, de 14.05.1862, o qual regulamentava as arrematações dos serviços relativos ao então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

Apesar de diversas outras leis que trataram a licitação de forma acanhada, esta somente foi consolidada em âmbito nacional, a partir do Decreto nº 4.536, de 28.01.1922, que promoveu a organização do Código de Contabilidade da União.

Desde então, o procedimento licitatório vem passando por um processo de evolução de forma a conferir uma maior eficiência às contratações públicas.

O Decreto-lei nº 200, de 25.02.1967, que dispôs sobre a organização da Administração Federal, estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa, além de outras providências, houve a sistematização da licitação, sendo esta estendida aos Estados e Municípios, a partir de 1968, com a edição da Lei nº 5.456.

Somente a partir do Decreto-lei nº 2.300, de 21.11.1986 institui-se o Estatuto jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, o qual reuniu normas gerais e especiais sobre a matéria.

Em 1988, conforme art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, a licitação passa a ter status de princípio constitucional cuja observância é obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A regulamentação do art. 37, inciso XXI da Constituição Federal se dá a partir da publicação da Lei 8.666, de 21.06.1993 (alterada pelas Leis 8.883/94, 9.648/98 e 9.854/99) que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

2.7.1 A Lei 8.666/93

Com o objetivo de promover o uso eficiente dos recursos públicos, a Constituição Federal de 1988 trouxe no inciso XXI do art. 37 a previsão legal que

obriga que as obras, serviços, compras e alienações públicas sejam feitas por meio de processo licitatório, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes.

“XXI - 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 obrigação 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.”

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil

Sua previsão constitucional foi regulamentada pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, atualizada pelas Leis nº 8.883, de 8 de junho de 1994, 9.648, de 27 de maio de 1998 e pela Lei 9.854, de 27 de outubro de 1999. É a lei geral de Licitações e Contratos Administrativos.

A Lei 8.666/93 tem como característica sua rigidez e elevado controle burocrático, sendo considerada por alguns especialistas como um dificultador à melhoria da gestão das aquisições governamentais, pois o excesso de formalismo leva a uma demora excessiva para a realização de qualquer processo de compra, além de se apresentar como uma forma de controle burocrático de eficácia duvidosa.

Conforme Justen Filho (2000), a licitação consiste em um procedimento administrativo, composto de atos seqüenciais, ordenados e independentes, mediante os quais a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, devendo ser conduzida em estrita conformidade com os princípios constitucionais e aqueles que lhes são correlatos.

Está previsto no art. 3º da Lei 8.666/93:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da

legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

A Lei 8.666/93 estabeleceu cinco modalidades de licitação: Concorrência; Tomada de Preços; Convite; Concurso; Leilão. No entanto, a Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, trouxe a sexta modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

2.7.2 As modalidades de licitação

A modalidade de licitação é a forma específica de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos em lei. O valor estimado para contratação é o principal fator para escolha da modalidade de licitação, exceto quando se trata de pregão, que não está limitado a valores.

As modalidades de licitação admitidas são as seguintes:

Concorrência – A concorrência é a modalidade de licitação que se realiza, com ampla publicidade, para assegurar a participação de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no edital convocatório. É a modalidade adequada para os contratos de grande vulto, grande valor, não se exigindo registro prévio ou cadastro dos interessados, cumprindo que satisfaçam as condições prescritas em edital, que deve ser publicado com, no mínimo, trinta dias de intervalo entre a publicação e o recebimento das propostas. Caso seja adotado um certame de acordo com os tipos, como os de menor preço, técnica e preço e melhor técnica, esse intervalo mínimo é dilatado para quarenta e cinco dias.

Tomada de Preços – é a modalidade de licitação realizada entre interessados previamente cadastrados ou que preencham os requisitos para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas,

observada a necessária qualificação. É a licitação para contratos de valor estimado imediatamente inferior ao estabelecido para a concorrência.

Convite – é a modalidade de licitação entre, no mínimo, três interessados do ramo relativo a seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados pela unidade administrativa. Também participar aqueles que, mesmo não sendo convidados, estiverem cadastrados na correspondente especialidade e manifestarem seu interesse com antecedência de 24 horas da apresentação das propostas. Dentre todas as modalidades, é a mais simples, sendo adequada a pequenas contratações, cujo objeto não contenha maiores complexidades, ou seja de pequeno valor

Concurso – é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmio ou remuneração aos vencedores, segundo critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial. É comumente utilizado na seleção de projetos, onde se busca a melhor técnica, e não o menor preço.

Leilão – é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou ainda para a alienação de bens imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimento judicial ou de dação em pagamento. O leilão se divide em dois tipos: o comum, que é privativo do leiloeiro oficial e regido por legislação federal pertinente, cabendo à Administração estabelecer as condições específicas; e o administrativo, que é realizado por servidor público.

Para cada modalidade de licitação há exigências específicas de procedimentos, formalização do processo e prazos. Respeitadas as exceções estabelecidas na Lei, o que determina a modalidade da contratação é o valor do objeto a ser contratado.

O Pregão, instituído pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, é a “sexta” modalidade de licitação e destina-se à aquisição de bens e serviços comuns,

qualquer que seja o valor estimado, onde a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública ou por meio eletrônico, sendo esta última forma regulamentada pelo Decreto nº 5.450/2005).

Marçal Justen Filho (2000) descreve o Pregão da seguinte maneira:

O pregão é absolutamente peculiar, com duas características fundamentais. Uma consiste na inversão das fases de habilitação e julgamento. Outra é a possibilidade de renovação de lances por todos ou alguns dos licitantes, até chegar-se à proposta mais vantajosa. Em segundo lugar, o pregão comporta propostas por escrito, mas o desenvolvimento do certame envolve a formação de novas proposições ("lances"), sobre forma verbal (ou, mesmo, por via eletrônica). Em terceiro lugar, podem participar quaisquer pessoas, inclusive aqueles não inscritos em cadastro. Sob um certo ângulo, o pregão é uma modalidade muito similar ao leilão, apenas que não se destina a alienação de bens públicos e à obtenção da maior oferta possível. O pregão visa à aquisição de bens ou contratações de serviços comuns, pelo menor preço.

O pregão vem se consolidando como a principal forma de contratação da administração pública, e traz consigo uma importante característica, qual seja, a agilidade no processo de compra, minimizando, por conseqüência, os custos decorrentes de um processo licitatório.

2.7.2.1 Prazos de divulgação do ato convocatório

Importante ressaltar que, conforme disposto na Lei de Licitações, os atos convocatórios devem ser publicados com antecedência mínima de forma a permitir aos interessados, sejam eles cidadãos, pretensos licitantes, imprensa, Ministério Público etc., tomar conhecimento do edital, verificar as condições de participação, preparar os documentos de habilitação e respectivas propostas, bem como pedir esclarecimentos, apresentar impugnações, recursos administrativos e medidas judiciais eventualmente cabíveis.

Os prazos exigidos em Lei são inflexíveis, razão pela qual devem sempre fazer parte do planejamento de compras.

O prazo de divulgação do ato convocatório dependerá da modalidade de licitação e será de, no mínimo, nos casos de:

Concorrência:

- 45 dias: quando a licitação for do tipo melhor técnica ou técnica e preço, ou o regime de execução do objeto for empreitada integral;
- 30 dias: para os demais casos;

Tomada de Preços:

- 30 dias: no caso de licitação do tipo melhor técnica ou técnica e preço;
- 15 dias: para demais casos;

Convite: 05 dias úteis: qualquer caso;

Pregão: 08 dias úteis: qualquer caso.

Os prazos de divulgação das modalidades de licitação são contados da data da última publicação do aviso que contenha o resumo dos editais ou da última publicação do aviso que contenha o resumo dos editais ou da expedição do convite. Caso o ato convocatório e respectivos anexos não estejam disponíveis na data prevista na divulgação, prevalecerá a data da sua efetiva disponibilidade.

Ressalte-se que a Lei contempla, também, outros prazos que devem ser observados, no entanto, tratou-se apenas dos prazos do ato convocatório em razão de serem os que mais impactam o processo licitatório.

2.7.3 Inexigibilidade e dispensa de licitação

A Lei 8.666/93 prevê exceções nas quais a contratação pode ser realizada de forma direta, desde que ocorram por razões de interesse público e nos casos expressamente previstos na Lei.

A questão é assim descrita por Justen Filho (2000):

“A supremacia do interesse público fundamenta a exigência, como regra geral, de licitação para contratações da Administração Pública. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução dos interesses públicos (...). Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras.”

A inexigibilidade de licitação toma como pressuposto o fato de que a licitação não é possível, haja vista que um dos possíveis competidores possui qualidades que atendem de forma exclusiva às necessidades da administração pública, inviabilizando os demais participantes. Para enquadramento em inexigibilidade deve haver a comprovação de exclusividade em relação a especificação do item a ser contratado, sendo vedada a indicação de uma marca específica quando houver mais de uma que atenda as exigências descritas no item.

Já a dispensa de licitação tem como característica o fato de que a licitação é possível, porém não se realiza por conveniência administrativa. A Lei enumera 24 situações que tornam facultativo o processo licitatório, dentre elas a emergência.

2.8 O Registro de Preços

A Lei 8.666/93 prevê em seu art. 15 que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de sistema de registro de preços. O Registro de

Preços é uma forma de contratação em que é promovida uma concorrência para estabelecer preços para itens que virão a ser necessários à Administração Pública, gerando para o fornecedor vencedor uma expectativa de venda de acordo com a necessidade futura da administração, até o limite do quantitativo previsto no processo licitatório.

A adoção do Registro de Preços traz vantagens para a Administração Pública, particularmente no que se refere à previsão orçamentária, imprevisibilidade de consumo, volume de estoques, fracionamento de despesa, redução do número de licitações, agilidade no processo de aquisição, atualidade dos preços de aquisição, transparência das aquisições, participação de pequenas e médias empresas.

No que se refere à previsão orçamentária a vantagem decorre em razão de trazer agilidade ao processo, pois, em razão do SRP não obrigar a Administração Pública a dispor de prévia dotação orçamentária. Dessa forma, a Administração pode deixar a proposta mais vantajosa previamente selecionada e aguardar a aprovação do orçamento.

Quanto à imprevisibilidade de consumo, permite margem elástica para redução (resultante de acordo celebrado entre os contratantes) ou aumento (até 25%) do quantitativo contratado, acomodando, assim, eventuais desvios nas estimativas efetuadas para compra.

O SRP permite a redução do volume de estoque de forma a atender as condições de espaço, de pessoal, de recursos financeiros da Administração, além de melhor gerenciamento de disponibilidade de itens perecíveis.

A participação de pequenas e médias empresas é favorecida em razão da possibilidade de parcelamento das compras, passando os itens a autônomos e com lotes de aquisição de dimensões diferentes, dessa forma, a vantagem está na ampliação da competitividade.

A transparência das aquisições no SRP é favorecida em razão dos preços cotados estarem acessíveis a todos e sofrerem atualização periódica.

No que se refere às desvantagens, estas podem estar relacionadas à disponibilidade de recursos humanos para atualizar bancos de preços, impossibilidade de prever todos os itens a serem adquiridos, facilidade de formação de cartéis, complexidade da concorrência.

Conforme disposto no art. 2º do Decreto nº 3.931/2001, será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

- quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes;
- quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;
- quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e
- quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração."

2.9 Fatores de atraso ou fracasso nas licitações

2.9.1 Impugnação

Impugnação – Lei 8.666/93

Conforme disposto na Lei 8.666/93 a Administração não pode descumprir as normas e condições do ato convocatório, ao qual se acha estritamente vinculada, sob pena de tornar nulo seus procedimentos.

Qualquer cidadão ou licitante pode entrar com pedido de impugnação do ato convocatório por irregularidade na aplicação da legislação vigente, devendo, para tanto, protocolizar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para abertura dos envelopes de habilitação.

O julgamento e resposta à impugnação devem ser efetuados pela Administração em até três dias úteis contados da data em que foi protocolizado o pedido.

O licitante decairá do direito de impugnar as falhas ou irregularidades que viciariam o edital se não o fizer até o 2º (segundo) dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação, no caso de concorrência, ou das propostas, no caso de tomada de preços ou convite.

Apesar de não ter prazo para responder ao licitante, se a impugnação for considerada procedente a licitação deve ser suspensa e o edital republicado com as alterações pertinentes.

Prevê a Lei que a impugnação efetuada de forma tempestiva pelo licitante não o impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão relativa ao recurso.

Impugnação - Decreto nº 3.555/2000

Conforme previsto no Decreto nº 3.555/2000, é facultado a qualquer pessoa, cidadão ou licitante, impugnar, solicitar esclarecimentos ou providências, desde que protocolize o pedido até dois dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, cabendo ao pregoeiro decidir sobre a petição no prazo de 24 horas.

Nas impugnações no pregão presencial e no eletrônico, bem como nos pedidos de esclarecimentos ou providências no pregão presencial, o pedido deve ser protocolizado até dois dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas. Já no pedido de esclarecimentos ou providências no pregão eletrônico, o

pedido deve ser protocolizado, ou encaminhado por meio eletrônico, até três dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas.

Caso seja acolhida a petição contra o ato convocatório do pregão, ocorrerá a designação de nova data para a realização do certame.

Independentemente da modalidade realizada, tanto o cidadão quanto o licitante têm o direito de obter resposta, mesmo que a petição seja improcedente ou sem fundamentação legal.

2.9.2 O recurso

Conforme revista publicada pelo TCU, cabe recurso dos atos da Administração decorrentes da realização de licitações a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:

- habilitação ou inabilitação do licitante;
- julgamento das propostas;
- anulação ou revogação da licitação;
- indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;
- rescisão do contrato, quando determinada por ato unilateral da administração;
- aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa.

Os prazos para interposição de recurso são:

- tomada de preços e concorrência: 5 (cinco) dias úteis;
- convite: 2 (dois) dias úteis;
- pregão: 3 (três) dias.

Os recursos interpostos podem ser impugnados pelos demais licitantes que apresentarão suas contra-razões, nos seguintes prazos:

- tomada de preços e concorrência: 5 (cinco) dias úteis;
- convite: 2 (dois) dias úteis;
- pregão: 3 (três) dias.

Em convite, tomada de preços e concorrência, o prazo de apresentação da impugnação de recurso interposto inicia-se a partir da data da comunicação da interposição do recurso aos demais licitantes.

No pregão, o prazo corre do término do prazo que o licitante recorrente tem para apresentar as razões do seu recurso.

É assegurado a todos os licitantes vista imediata dos autos, objetivando fornecer os subsídios necessários à formulação da motivação das razões e das contra-razões a serem apresentadas.

Enquanto os autos não estiverem disponíveis para vista e consulta dos licitantes, não se inicia a contagem dos prazos.

Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração (Lei nº 9.784, de 1999).

O recurso interpõe-se por meio de requerimento no qual o recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes (Lei nº 9.784, de 1999).

O não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa.

(Lei nº 9.784, de 1999).

A intimação dos atos referentes à habilitação ou inabilitação de licitante, ao julgamento das propostas, à anulação ou revogação da licitação, aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa será feita mediante publicação na imprensa oficial.

Nos casos de habilitação ou inabilitação de licitante ou de julgamento das propostas, se presentes os prepostos dos licitantes no ato em que for adotada a decisão, a comunicação pode ser feita diretamente a eles, mediante registro e lavratura em ata circunstanciada.

O recurso concernente à habilitação ou inabilitação de licitante ou ao julgamento das propostas tem efeito suspensivo, podendo a autoridade competente, motivadamente e presentes razões de interesse público, atribuir ao recurso interposto eficácia suspensiva aos demais recursos, exceto na modalidade pregão.

O acolhimento do recurso em pregão implica tão-somente a invalidação dos atos que não sejam passíveis de aproveitamento.

No pregão, a falta de manifestação imediata e motivada do licitante em interpor recurso, no momento da elaboração da ata, importa decadência do seu direito de apresentar recurso, pelo menos na esfera administrativa.

Na forma eletrônica, a intenção de recorrer é registrada em campo próprio informado no sistema – que depois emitirá a ata respectiva.

Na modalidade pregão, é necessária a presença do representante legal do licitante, devidamente credenciado, para declarar, no momento da elaboração da ata, a intenção de interpor recurso. Caso contrário, decai o seu direito de fazê-lo.

Conforme disposto no parágrafo 4º do art. 21 da Lei de Licitações, qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

2.10 Compras emergenciais

Conforme disposto no art. 24 da Lei 8.666/93 existem situações nas quais é permitido à Administração deixar de licitar. Dentre essas situações encontra-se (inciso IV do artigo) a dispensa de licitação em razão da emergência, a qual caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

Esse tipo de contratação deve servir somente para o atendimento de situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, não sendo permitida a prorrogação dos contratos respectivos.

Em que pese a necessidade de observância às vinculações jurídicas aplicáveis à essa espécie de contratação, na prática, a situação de emergência muitas vezes decorre da falta de planejamento administrativo. Situação esta que tem sido constantemente detectada pelos órgãos de controle, tanto interno como externo, conforme evidenciado em alguns exemplos de trechos de acórdãos do TCU, a seguir transcritos:

“Acórdão 1395/2005 Segunda Câmara

Não proceda à contratação sem licitação, alegando situações emergenciais causadas pela falta de planejamento ou de desídia.”

“Acórdão 1705/2003 Plenário

Determina que realize as licitações com a antecedência necessária, de modo a evitar situações em que o atraso do início dos certames licitatórios seja a causa para as contratações com fulcro no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.”

“Acórdão 348/2003 Segunda Câmara

Devem ser adotadas as providências cabíveis para que sejam promovidos os processos licitatórios com a antecedência necessária para a sua conclusão antes do término do contrato vigente, evitando-se a descontinuidade da prestação dos serviços e a realização de dispensa de licitação, fundamentada no art. 24, inciso IV, quando não estiverem absolutamente caracterizados os casos de emergência e calamidade pública estabelecidos no citado dispositivo legal.”

2.11 O pregão eletrônico

A modalidade pregão teve sua forma eletrônica regulamentada a partir do Decreto nº 5.420, de 31 de maio de 2005, tornando obrigatório o uso do pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns, exceto nos casos que reste comprovada inviabilidade, situação que deve ser justificada pela autoridade competente.

A adoção do pregão por meio eletrônico trouxe como vantagens a ampliação do universo de potenciais fornecedores, em razão do “encurtamento das distâncias”, já que a participação no certame não requer deslocamentos, somente o destinado ao acesso a um computador conectado à Internet; a padronização e simplificação de procedimentos, haja vista que as funcionalidades das ferramentas utilizadas (portais) encontram-se parametrizadas de forma a atender os ritos do processo; a agilidade do processo, motivada pela desburocratização; a redução de custos; maior transparência; garantia da impessoalidade; além da economia gerada pela ampliação da concorrência.

Uma das desvantagens do pregão eletrônico em relação ao pregão presencial pode estar na restrição à participação de fornecedores que ainda não se utilizam da Internet. No entanto, considerando todas as vantagens decorrentes do uso da ferramenta eletrônica, comparativamente, esta desvantagem pode se apresentar como o menor fator de interferência na eficiência do processo de compra.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Segundo Gil (1999, p. 26), pode-se definir método como caminho para se chegar a determinado fim. E método científico como conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento.

Já Pádua (2004, p. 27) assevera que foi por meio do método que a ciência se propôs a construir um conhecimento sistemático e seguro da natureza, com base no pressuposto de que se poderia compreender o universo por intermédio do mundo visível, dos fenômenos mensuráveis, observáveis, testáveis, enfim, com base na experimentação – condição necessária ao estabelecimento de enunciados científicos verdadeiros. Isso imprimiu um caráter mecanicista à concepção do universo e um caráter determinista à concepção do método.

Os métodos que proporcionam as bases lógicas da investigação têm como premissa esclarecer os procedimentos lógicos que devem ser observados dentro do processo de investigação científica, de forma que, a opção por um ou outro método, estará relacionada à natureza do objeto que se pretende pesquisar, dos recursos materiais disponíveis, do nível de abrangência do estudo e, sobretudo, da inspiração filosófica do pesquisador.

Dessa forma, o tipo de metodologia adotada no presente trabalho foi exploratória, pois procurou se familiarizar e tornar explícitos os problemas enfrentados pela área de Saúde no Distrito Federal, que de forma recorrente enfrenta situações de falta de medicamentos.

A pesquisa também é qualitativa, pois buscou um vínculo entre o mundo real e o sujeito, que não pôde ser traduzido em números. A análise dos dados foi

realizada de forma indutiva, tendo como focos principais da abordagem o processo e seu significado.

Nada obstante a busca pelo rigor metodológico, em razão das limitações impostas pela ausência de informações da principal fonte, não se descarta a possibilidade de tendência nas observações construídas a partir de dados subjetivos, considerando que os dados coletados por meio de percepções podem refletir juízo de valor, fato este que, conseqüentemente, pode prejudicar o processo de neutralidade.

No que se refere à pesquisa bibliográfica, esta pautou-se em artigos científicos, na legislação brasileira e em livros de caráter científico, além, por óbvio, de consultas a documentos específicos do órgão objeto do trabalho.

3.2 Caracterização da organização

A Secretaria de Estado de Saúde – SES é um órgão de administração superior do Grupo de Bem-Estar Social subordinada ao Governo do Distrito Federal, tendo como competências básicas, dentre outras:

- a) a formulação da política de saúde do Distrito Federal;
- b) o planejamento, organização e coordenação da execução, a fiscalização e a avaliação das atividades de promoção, proteção e recuperação da saúde;
- c) ações visando equipar e operar suas unidades executivas;
- d) a realização de estudos no campo da saúde, englobando a pesquisa básica, clínica e epidemiológica.

A SES-DF é subdividida em 5 subsecretarias, dentre elas esta a Unidade de Administração Geral – UAG (equiparada a Subsecretaria), a qual compete, dentre outros, os serviços de administração de materiais, compreendendo a compra e gestão de estoques.

A UAG possui em seu quadro uma Comissão Permanente de Licitação – CPL, responsável pelas compras destinadas ao suprimento de todas as unidades de saúde do Distrito Federal, tais como hospitais, centros de saúde, postos de saúde, laboratórios etc.

3.3 Participantes do estudo

Objetivando efetuar uma análise, sob diferentes perspectivas, quanto aos procedimentos relativos à gestão de estoques e compras, efetuou-se tentativa de realizar uma entrevista com os responsáveis pela UAG, em razão dos serviços estarem sob gestão daquela Unidade.

No entanto, apesar dos telefonemas e visita realizada ao Gabinete daquela Unidade, oportunidade na qual foram entregues o roteiro da entrevista e o termo de consentimento, além da explanação dos objetivos do trabalho, não houve manifestação por parte daquela Área quanto ao fornecimento de informações.

Dessa forma, a pesquisa restringiu-se a efetuar uma análise a partir de documentos disponíveis no sítio da SES-DF.

3.4 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

Para reunião das informações e dados necessários à realização do trabalho, inicialmente seriam utilizados como instrumento o levantamento de dados/informações por meio de pesquisa semi-estruturada junto à Unidade de Administração Geral – UAG da SES-DF e pesquisa bibliográfica elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na Internet.

A realização da entrevista tinha como objetivo obter respostas a algumas questões já mapeadas, além de obter outras novas informações que pudessem contribuir para a elaboração do trabalho.

A partir da entrega do roteiro de entrevista e explanação geral do seu propósito, buscou-se agendar uma data para sua realização, no entanto, não houve contato posterior daquela Unidade manifestando-se quanto à disponibilidade para realização da entrevista.

Em que pese o prejuízo decorrente da não obtenção de informações específicas diretamente com a Área objeto de análise, buscou-se, então, como forma de suprir as informações que não foram fornecidas, a construção das informações por meio de fontes secundárias, compreendendo relatório de auditoria do TCU – Tribunal de Contas da União e material disponível na internet.

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Na reunião das informações e dados necessários à realização do trabalho, foi efetuada pesquisa a partir de documentos disponíveis no sítio da SES-DF.

Para sanar a ausência de informações quanto aos procedimentos adotados pela Área pesquisada, utilizou-se relatório de auditoria efetuada pelo Tribunal de Contas da União, disponível em seu sítio.

Complementarmente, foram coletado alguns dados estatísticos da área objeto da pesquisa, também disponíveis em seu sítio.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Observações contidas no Relatório do TCU

Com base em acórdão de nº 182/2011 do TCU, relativo ao processo 018.405/2010-0, foi realizada auditoria de natureza operacional junto a Secretaria de Saúde do Distrito Federal, na qual foram constatadas falhas na aplicação dos recursos federais repassados, falta de medicamentos, além da inadequação do controle dos estoques de medicamentos.

A auditoria teve como motivador as recorrentes notícias veiculadas na mídia quanto a falta de medicamentos no SUS e o desperdício de recursos, além de falhas de gestão apontadas em auditorias levadas a efeito pela CGU e Denasus.

Na condução da auditoria, o TCU buscou respostas a algumas questões necessárias a uma avaliação quanto a correta gestão da área, tais como as transcritas a seguir:

“- A gestão do ciclo da assistência farmacêutica no Distrito Federal permite a otimização dos recursos, garante a oferta de medicamentos nas unidades básicas de saúde e evita os desperdícios?

- O planejamento da assistência farmacêutica e a seleção dos medicamentos são realizados de forma coerente com as necessidades da população?

- A programação das compras/pedidos garante que as quantidades de medicamentos correspondam à demanda da população e estejam disponíveis tempestivamente?

- Em que medida os controles no recebimento e no armazenamento dos medicamentos evitam desvios e desperdícios?

- A distribuição dos medicamentos ocorre tempestivamente, nas quantidades solicitadas pelas UBS e mantendo a sua integridade?

- O fluxo do medicamento no âmbito da UBS permite o controle da quantidade recebida e dispensada e a orientação quanto ao uso dos fármacos entregues ao paciente?”

Apesar das questões levantadas pelo TCU ultrapassarem o escopo do presente trabalho, nossa análise estará restrita apenas aos aspectos relativos aos capítulos terceiro e quinto do relatório de auditoria, quais sejam: falta de medicamentos e inadequação dos controles de estoques de medicamentos.

A partir de levantamento em fichas de estoque, foi observado pelo TCU a falta recorrente de determinados tipos de medicamento, vezes em intervalos que não ultrapassavam 30 dias, situação esta que pode demonstrar a ineficiência na previsão de demanda ou mesmo a tentativa de resolver a situação pela compra direta de pequena quantidade.

Como não há elementos no relatório que permitam identificar qual a possível alternativa adotada, ou mesmo a existência de outras alternativas não apontadas, analisaremos ambas.

4.2 Resultados obtidos a partir dos dados coletados

O presente estudo teve como objetivo principal levantar as possíveis causas técnicas que impliquem na ineficiência dos serviços, de forma a avaliá-las e, a partir do levantamento bibliográfico, identificar métodos e melhores práticas que possam contribuir para a melhoria dos serviços.

A ausência de disposição por parte da área pesquisada em fornecer informações sobre seu processo com certeza trouxe prejuízos para o presente estudo, pois inviabilizou o conhecimento de maneira mais aprofundada da realidade vivenciada de forma a dar subsídios para, a partir de um olhar crítico, externo e, principalmente, isento, identificar todas as nuances do processo e possíveis ajustes/alterações que possam contribuir para a melhoria dos serviços.

Mesmo diante das dificuldades, com implicações no perfeito atingimento dos objetivos inicialmente traçados, fato é que o confronto dos dados obtidos tanto no relatório do TCU, quanto na bibliografia pesquisada, apontam para algumas deficiências — tais como uso de métodos inadequados, má qualidade da informação, ausência de planejamento, frágil controle e, sobretudo, baixa comunicação — que devem ser sanadas de forma a permitir uma maior eficiência da Área.

Uma das atividades de grande importância na administração de materiais é a previsão de consumo/demanda, a qual se caracteriza por ser uma atividade de planejamento, requerendo, portanto, a adoção de um modelo de previsão.

Certo é que a previsão não é uma certeza, mas os diversos métodos existentes podem ser uma ferramenta fundamental para que cheguemos o mais próximo do quantitativo necessário.

Ocorre, porém, que o método adotado, seja qual for, carece de elementos para sua construção, de forma que, a ausência ou incompletude de quaisquer deles pode inviabilizar o método ou torná-lo ineficaz.

Um dos elementos de fundamental importância para qualquer método é a informação, não uma informação imprecisa ou fragmentada, mas sim uma de qualidade.

O objeto da análise não é uma organização constituída agora e que não dispõe de referenciais relativos aos períodos passados, trata-se de uma organização constituída tempos atrás e que, pelo tempo de existência, deve dispor de todo um histórico construído ao longo dos anos.

Conforme contido no relatório de auditoria do TCU 69, a SES-DF possui um Plano de Saúde, no qual estão previstas como meta “a consolidação dos dados de consumo e de demanda dos medicamentos e produtos de saúde, utilizando histórico de consumo, consumo médio mensal, perfil epidemiológico, oferta e demanda por serviços de saúde e cobertura assistencial por nível de atenção nas regionais. Além

do consumo médio mensal, os servidores da SES/DF afirmaram que são realizados estudos de perfil epidemiológico e de que as UBS solicitam medicamentos de acordo com a oferta e a demanda por serviços de saúde”.

Conforme relato da própria SES-DF são realizados estudos sobre o perfil epidemiológico. E no que ele contribui para o processo de previsão de demanda?

Primeiramente devemos saber que os estudos epidemiológicos têm por objetivo o esclarecimento da situação das doenças e dos seus determinantes no que diz respeito à sua frequência e distribuição espacial e temporal, além da busca de relações causa-efeito e a avaliação de procedimentos terapêuticos e preventivos, alternativos.

A Epidemiologia Descritiva é uma área que estuda a distribuição de eventos em saúde, a partir de características relativas às pessoas, lugar e tempo.

Os estudos da distribuição de eventos segundo a variável temporal, podem auxiliar o processo de logística de abastecimento no que diz respeito ao mapeamento das sazonalidades, já que a partir de uma variação regular as flutuações na frequência ocorrem com certa regularidade em determinado período do ano, dias da semana, horas do dia. Podemos citar como exemplos o período de seca, no qual as pessoas são acometidas de doenças relacionadas ao aparelho respiratório; ou o período do verão, quando aumenta a incidência de casos de dengue, em tais períodos há um incremento na demanda de determinados materiais/medicamentos.

Dessa forma, se estão presentes os elementos necessários ao uso de um método de previsão, por que não se atinge o nível de eficiência necessária?

Avançando mais no conteúdo do relatório de auditoria, verificasse que a SES-DF não faz acompanhamento da demanda quanto os materiais ou medicamentos que estão em falta, ela apenas limita-se a informar sua falta àqueles que os procuram.

Tal situação compromete a qualidade da informação necessária ao uso eficiente do método de previsão, pois há uma imprecisão quanto ao real quantitativo do consumo/demanda.

Considere-se, também, a possibilidade de utilização, se viável for, de materiais/medicamentos em substituição àqueles que estão faltando, dessa forma, tem-se, também, o comprometimento da informação para os “substitutos”, já que os números de seu consumo/demanda certamente estarão aumentados em função de um “arremedo de solução”.

Passando então para a análise de eficiência do processo de compra, a SES-DF subordina-se à Lei de Licitações, requerendo, portanto, o cumprimento de todos os ritos da Lei.

A compra de materiais e medicamentos é efetuada de forma centralizada pela e destina-se ao atendimento de toda a rede hospitalar (hospitais e postos de atendimento) existente nas Regiões Administrativas que compõem o Distrito Federal.

A centralização dos serviços traz uma série de vantagens, tais como redução de custos humanos e materiais, possibilidade de melhoria no controle e maior especialização dos executantes dos serviços, ganho de escala, além de outros. No entanto, trata-se de uma área extremamente sensível, cuja falta de materiais básicos ou medicamentos pode representar uma perda que não pode ser reposta, ou seja, as perdas financeiras podem ser compensadas por operações futuras, mas a vida não.

A centralização do processo de compras não dá qualquer autonomia às áreas que estão na “linha de frente”, estando estas à mercê da eficiência da área centralizadora, já que não podem dispor de qualquer alternativa que possa mudar ou mesmo amenizar as ocorrências de falta de materiais/medicamentos.

Ocorre, porém, que legislação contempla o instituto do “suprimento de fundos”, o qual tem por finalidade atender a despesas que não possam aguardar um

processo normal de compra por licitação, sendo, portanto, uma exceção quanto à não-realização de uma licitação.

O suprimento de fundos pauta-se nos artigos 68 e 69 da Lei nº 4.320/64, art. 74 do Decreto-Lei nº 200/67, artigos 45 a 47 do Decreto nº 93.872/86 (com as alterações do Decreto nº 95.804/88) e Portaria nº 492/93 do Ministério da Fazenda e limita-se ao valor de R\$ 4.000,00.

Considerando a expressividade de valores consumidos na aquisição de materiais/medicamentos, a quantia de R\$ 4.000,00 pode ser irrisória e insuficiente para atender as necessidades totais, mas ainda sim, se conjugada com a dispensa de licitação por valor, pode ser uma alternativa que, se não soluciona as necessidades de pequeno vulto, pode ser um paliativo.

Delegar às unidades de saúde autonomia para realização de pequenas compras é uma alternativa que merece ser avaliada, já que muitas vezes, um material ou medicamento de pequeno valor pode ser o suficiente para ajudar a salvar uma vida.

Continuando, as compras no Setor Público, diferentemente do que ocorre com a iniciativa privada, consomem um considerável período de tempo desde a sua solicitação até a efetiva entrega do produto.

Em que pese a existência de algumas prerrogativas nas quais há uma expressiva redução dos prazos para contratação, tais como a dispensa de licitação (compreendidas as por valor e emergência) e inexigibilidade, esta discricionariedade administrativa somente é permitida mediante a observância de regras impostas pela Lei de Licitações, não devendo, sob pena de ser encarada como improbidade administrativa, ser utilizada para sanar deficiências de planejamento.

Na condução de um processo de compra com base na Lei 8.666/93, devem ser considerados, também, alguns fatores que podem causar atrasos ou mesmo inviabilizar sua conclusão, tais como a impugnação ou recurso. Apesar de a Administração poder adotar ações que minimizem o risco de ocorrência, a partir da

elaboração de editais cujas regras não contrariem os dispositivos legais, não pode ser descartada sua possibilidade de ocorrência.

Conforme constatado no sítio de compras eletrônicas do Governo do Distrito Federal, a SES-DF adota minuta-padrão de edital, situação que pode contribuir para a redução de ocorrências de impugnação ou recurso, já que as regras já estão pré-estabelecidas e possivelmente tenham sido precedidas de análise jurídica. No entanto, alterações efetuadas de forma a ferir os dispositivos legais, tais como restrição de participação, terminam por expor o órgão licitante a situações de atrasos ou fracassos nas contratações.

Um dos objetivos da função compras é garantir um fluxo contínuo de materiais, serviços e informações que atendam às necessidades gerais da empresa, ocorre que tal objetivo somente pode ser alcançado se a previsão, fornecida pela área de gestão de estoques, for suficiente para atender as necessidades de consumo/demanda e se for considerada uma antecedência mínima para início do processo de compra. Pensando assim, se a previsão não está correta e se o tempo considerado para início e conclusão da aquisição/contratação não for bem dimensionado, o processo de compra corre o risco de tornar-se ineficiente.

Outros objetivos da função compras são minimizar custos com o processo aquisitivo e adquirir materiais de forma econômica. Tais objetivos também só podem ser alcançados se a informação originada na área de gestão de estoques for precisa, visto que, uma previsão mal executada pode implicar na necessidade de realização de mais de um certame, aumenta-se então os custos de aquisição; ou na necessidade comprar não pelo melhor preço, mas pelo preço que se apresenta em uma situação de premência na aquisição.

Considerando que as áreas de gestão de estoques e de compras são inter-relacionadas e que as situações de eficiência ou ineficiência de uma delas reflete na outra, comprometendo, assim, o processo como um todo, os dados levantados e as situações apresentadas levam ao entendimento de que o ajuste no processo de suprimento nas unidades de saúde pública do Distrito Federal, deva considerar a necessidade de melhoria na qualidade das informações; maior controle; adoção de

métodos que melhor se adéquem ao tipo de serviço; maior sintonia e comunicação entre elas e seus clientes (hospitais e postos de atendimento), difusão do conhecimento e, sobretudo, planejamento.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As notícias sobre falta de medicamentos na rede pública de saúde são recorrentes e de longa data, e é uma situação que gera grande insatisfação por parte dos usuários dos serviços.

É uma área extremamente sensível e complexa, cuja gestão deve ter o rigor necessário para a consecução dos objetivos, qual seja, preservação da saúde e da vida.

“.. obter a máxima integração e cooperação das outras áreas da empresa...”

O destaque para o trecho acima transcrito, relativo aos objetivos estratégicos da função compras, tem como motivador o entendimento de que uma organização, apesar de possuir uma estrutura organizacional que pode segmentar suas diversas áreas, estas não devem e não podem funcionar com uma unidade isolada ou autônoma, onde seu corpo funcional preocupa-se não com o todo, mas com a “pequena” parte que lhe cabe:

É fator preponderante para a sobrevivência de qualquer organização que “suas partes” trabalhem por um objetivo comum. Que trabalhem a interação como forma de melhorar, não essa ou aquela, mas todas as partes que compõe um todo. Dessa forma, a SES-DF deve promover a comunicação e interação entre as áreas de gestão de estoques, de compras e os seus “clientes”, que nada mais são do que sua rede de atendimento hospitalar, pois são áreas inter-relacionadas e que necessitam construir conjuntamente uma forma de condução dos serviços que vise a melhoria da qualidade.

Bonato (2003) conceitua planejamento como um trabalho de preparação para um empreendimento, segundo roteiro e métodos determinados, visando a objetivos bem definidos. Processo de ação/reflexão/ação cujo significado é o contrário de improvisação.

Para Allem (1999) o planejamento é a elaboração por etapas de planos e programas com objetivos definidos, decorrentes da necessidade de criar ou modificar realidades.

A partir desses dois conceitos de planejamento, chega-se ao entendimento de que os serviços não devem ser conduzidos por meio da improvisação e de que a realidade que se apresenta pode ser modificada. Todo planejamento é contínuo e dinâmico. A partir dessa premissa, por ser recorrente e não de agora as notícias quanto a falta de medicamentos, deve a SES-DF avaliar as possíveis deficiências no seu planejamento, buscando, inclusive, a contribuição dos diversos atores do processo na construção de uma nova realidade.

O elemento informação, conforme evidenciado no estudo, é um dos fatores preponderantes para o alcance da eficiência dos métodos adotados tanto para gestão, quanto para compra de estoques. O estudo aponta ausência de informações quanto à demanda por medicamentos quando estes estão em falta. Como as previsões não incluem o quantitativo de materiais/medicamentos que seriam utilizados se não houvesse falta, o método de previsão torna-se ineficiente e conseqüentemente, promove a ineficiência, também, no processo de compra.

A área objeto do estudo pode melhorar a qualidade da informação por meio do controle de demanda tanto dos materiais/medicamentos existentes no estoque quanto dos que faltam.

Mesmo considerando a complexidade da área de saúde, o estudo sobre a administração de materiais, e respectivas funções, passa por contínua evolução, onde se busca, cada vez mais, seu aperfeiçoamento. Não se trata mais de um estudo na fase da insipiência, pois o ferramental construído, se utilizado da maneira adequada, permite à organização atingir um nível de eficiência que, se não ótimo, seja capaz de proporcionar os melhores resultados tanto para a organização, quanto para seus clientes.

Dessa forma, a partir da melhoria da qualidade das informações, sugere-se que a área estudada deva verificar a adequabilidade do método de previsão

atualmente utilizado, objetivando evitar/reduzir as ocorrências de falta de materiais/medicamentos e, por conseqüência, o comprometimento da eficiência do processo de compra.

REFERÊNCIAS

Freitas, Felipe Fonseca Tavares de; Medeiros, Carlos Vitor da Silva; Melo, André Cristiano Silva - **Aplicação de técnicas de gestão de estoques, como auxílio à tomada de decisões em compras públicas estaduais de medicamentos.** - ABEPRO. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2008_TN_STO_069_492_12058.pdf

BALLOU, Ronald H. **Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos.** 4 ed. Porto Alegre: Bookmann, 2001.

BARBIERI, José Carlos. **Logística hospitalar: teoria e prática** / José Carlos Barbieri e Claude Machline. – 2. Ed. Ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção 1, p. 8269.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000.** Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005.** Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração de Materiais: uma abordagem introdutória**. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2005 – 5ª reimpressão.

CHOPRA, Sunil. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos** / Sunil Chopra, Peter Meindl; tradução Cláudia Freire; revisão técnica Paulo Roberto Leite. – São Paulo: Prentice Hall, 2003.

CORRÊA, Henrique L. **Administração de produção e operações : manufatura e serviços : uma abordagem estratégica** / Henrique L. Corrêa, Carlos A. Corrêa. – 2. Ed. – 4. reimpr. – São Paulo : Atlas, 2009.

COSTA, André L. **Sistemas de compras: a Lei de Licitação e a função compras da empresa privada**. São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

DE VRIES, G.; BERTRAND, W. M.; VISSERS, J.M.H. **Design requirements for health care production control systems**, 1999. In: Protel, Roberto Max e Moreira, Vilmar Rodrigues. Sistemas de informações logísticas em hospitais: Um estudo de caso. ENEGEP, 2002. Disponível em: <http://www.joinville.ifsc.edu.br/~dclock/GestaoSistema%20de%20informacao/aulas%20Dayane/artigos%20para%20aulas%20de%20sistema%20de%20informa%C3%A7%C3%A3o/JIT.pdf>. Data de acesso: 19/05/2010.

DIAS, Marco Aurélio P. **Administração de Materiais: uma abordagem logística** – 4. Ed. – 22. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2010.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Administrando em tempos de grandes mudanças**. São Paulo: Pioneira, 1999, 286p.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Compras pelo sistema de registro de preços**. – São Paulo: Editora Juarez de Oliveira Ltda., 1998.

FLEURY, Paulo Fernando; WANKE, Peter; FIGUEIREDO, Kleber Fossati. **Logística Empresarial: a perspectiva brasileira**. – 1. Ed. – 12. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009. – (Coleção COPPEAD de Administração).

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. – 5. Ed. – São Paulo : Atlas, 1999.

HERMES, Gustavo Cauduro; GOULART, Marlano; LEIRA, Jerônimo Souto. **Gerenciamento de contratos na Administração Pública**. São Paulo, MAKRON Books, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8a ed. São Paulo: Dialética, 2000.

MARTINS, Eliane Ferreira. **Gestão de Estoques**. Disponível em http://www.administracao.ufcg.edu.br/adm_rec_mat_pat/Apostila%20Gestao%20de%20Estoques%202009.2.pdf. Acessado em 23/05/2011.

MAXIMIANO, Antonio César A. **Introdução a administração**. 3ª ed., São Paulo, Editora Atlas, 1992.

MONTEIRO, Andrea Regina e outros. **O impacto do e-procurement na obtenção de insumos hospitalares: o caso de um hospital da rede particular da cidade de João Pessoa**. In: XXIII ENEGEP – Ouro Preto, MG, Brasil, 21 a 24 de outubro de 2003. Anais... ENEGEP 2003.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. **Metodologia da pesquisa: Abordagem teórico-prática**. 10ª Ed. Ver. E atual – Campinas, SP: Papirus, 2004. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

RAZZOLINI FILHO, Edelvino. **Logística: evolução na administração – desempenho e flexibilidade**. 1ª Ed. (ano 2006), 3ª reimpr./Curitiba: Juruá, 2010.

SILVA, Edwin Pinto de La Sota. **Planejamento do Abastecimento**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

WANKE, Peter. **Gestão de estoques na cadeia de suprimento: decisões e modelos quantitativos**. – 2. Ed. – São Paulo: Atlas, 2008. – (Coleção COPPEAD de Administração).

VIANA, João José. **Administração de materiais: um enfoque prático** – 1. Ed. – 8. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL. **Regimento interno**. Disponível em: <http://www.saude.df.gov.br/>.

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL. **Dados estatísticos**. Disponível em: <http://www.saude.df.gov.br/>.

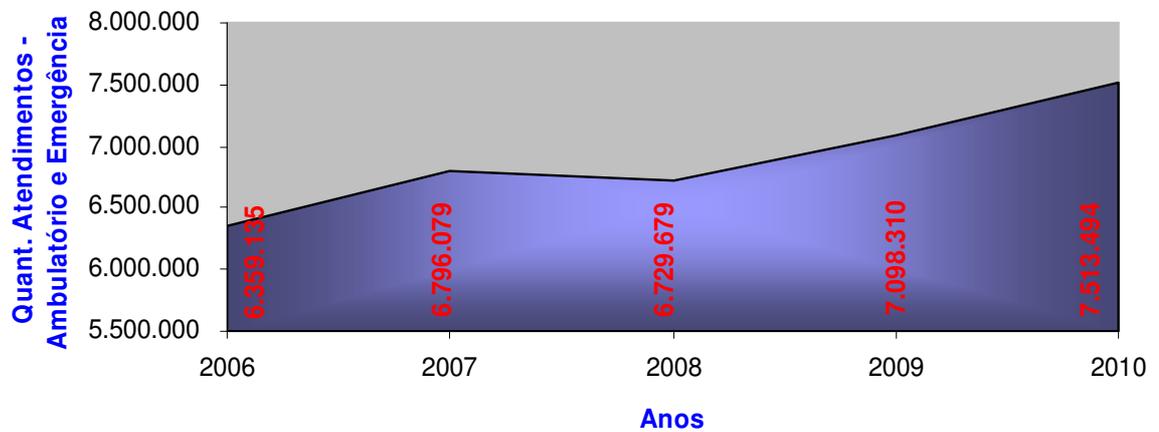
TCU - Licitações & Contratos - Orientações Básicas - 3ª Edição Revista, Atualizada e Ampliada. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/LICITACOES_CONTRATOS_3AED.pdf. Acessada em 23.05.2011.

TCU - Acórdão 182/2011 - Plenário. Disponível em [http://contas.tcu.gov.br/pt/MostraDocumento?p=1&doc=1&templ=default&lnk=\(018.405/2010-0%20OU%20TC018.405/2010-0%20OU%20TC-018.405/2010-0%20OU%2018.405/10-0%20OU%20TC018.405/10-0%20OU%20TC-018.405/10-0\)\[B001,B002,B012,B013\]](http://contas.tcu.gov.br/pt/MostraDocumento?p=1&doc=1&templ=default&lnk=(018.405/2010-0%20OU%20TC018.405/2010-0%20OU%20TC-018.405/2010-0%20OU%2018.405/10-0%20OU%20TC018.405/10-0%20OU%20TC-018.405/10-0)[B001,B002,B012,B013]). Acessado em 23.05.2011.

APÊNDICES

Apêndice A – Gráfico Estatística de Atendimento SES-DF – 2006 a 2010

Estatística - atendimentos - SESDF - 2006 a 2010



Apêndice B – Roteiro de entrevista entregue à SES-DF

1. Identificação da área (nome/sigla, funções)
2. Subordinação da área:
3. Organograma e Funcionograma
4. Existe Central de Compras? É geral ou específica para a área de saúde? Se geral, existem equipes específicas por área (Saúde, Educação, Segurança etc.)?
5. Possui Comissão Permanente de Licitação ou é constituída uma comissão para cada licitação?
6. Com são efetuadas as compras de materiais básicos para a área de saúde (compra direta ou licitação)? A compra é centralizada (Secretaria de Saúde) ou realizada pelo próprio hospital? Existe destinação de verba para pequenas compras?
7. Qual a modalidade de licitação?
8. Trabalha com minuta-padrão de edital?
9. Trabalha com ata de registro de preços?
10. Validade das atas? São renovadas?
11. Prazo médio consumido para um processo de compra?
12. Quando o processo de compra é deflagrado, no esgotamento dos materiais?
13. Trabalha com contratos emergenciais? Em qual situação?
14. Há remanejo de materiais entre as áreas (centro cirúrgico, emergência, ambulatório, internação, unidades de saúde ou RAs)? O controle do remanejo é informatizado?
15. Local de armazenamento de materiais (depósito central ou próprias unidades de saúde)? Quem administra?
16. Existe uma central de abastecimento de urgência (depósito central da Secretaria de Saúde)?
17. O controle de estoques é informatizado? Tem controle de acesso? Quem pode acessar e verificar o estoque? O Sistema é individual por hospital? Existe equipe de manutenção do sistema ou a manutenção é terceirizada? Existe opção para verificar a existência de estoque em qualquer uma das unidades de saúde?

18. Como são feitos os pedidos pelas unidades de saúde? Qual o método utilizado para quantificação das necessidades? É média histórica?
19. Como é o descarte de materiais vencidos?
20. O responsável pela área de controle de materiais é funcionário de carreira? Tem formação específica?
21. Há monitoramento centralizado dos níveis de estoques?
22. Como é a relação com fornecedores. Poucos fornecedores?
23. Nas cirurgias, pronto-socorro, ambulatório quem faz a quantificação de materiais a serem utilizados?
24. A partir da identificação das sazonalidades (feriados, festas, mutirões), usa estratégia de suprimento de materiais diferenciada?
25. Estado dos locais de armazenamento de materiais. Mesmo local para todo material? Um responsável apenas pelo local?
26. Portal de compras do GDF (histórico). Tem algum contrato com divulgadores de licitação ou serviço de mala direta, anúncios para divulgar as licitações aos potenciais fornecedores?
27. Trabalha com banco de preços? Utiliza informações de bancos de preços de outros órgãos?
28. Tem convênio com outros portais de compras (Comprasnet, licitações-e)?
29. Considera que os recursos orçados para a saúde são suficientes? E os repassados pelo Governo Federal?

ANEXOS

Anexo A – Quadro demonstrativo de crescimento

RA's	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA1 - Brasília	204.835	204.445	203.893	203.168	202.266	201.197	199.991	198.668	197.342	195.678	194.015
RA2 - Gama	150.332	151.680	152.889	153.964	154.919	155.768	156.519	157.148	157.212	158.089	158.429
RA3 - Taguatinga	278.880	280.838	282.557	284.047	285.321	286.381	287.234	287.904	288.010	288.758	288.944
RA4 - Brazlândia	61.549	62.102	62.598	63.041	63.435	63.784	64.088	64.348	64.380	64.771	64.938
RA5 - Sobradinho	212.045	221.082	230.232	239.507	248.906	258.420	268.030	277.724	277.872	297.415	307.401
RA6 - Planaltina	235.561	244.992	254.498	264.082	273.748	283.497	293.327	303.203	303.385	323.062	333.062
RA7 - Paranoá	71.440	72.847	74.211	75.531	76.805	78.028	79.202	80.334	80.377	82.490	83.512
RA8 - Nband	47.745	48.706	49.639	50.542	51.415	52.255	53.060	53.836	53.856	55.313	56.009
RA9 - Ceilândia	363.046	363.397	363.472	363.278	362.831	362.159	361.310	360.265	360.397	357.598	356.015
RA10 - Guará	140.143	141.895	143.538	145.062	146.467	147.758	148.946	150.046	150.100	151.942	152.743
RA11 - Cruzeiro	81.536	82.950	84.289	85.538	86.700	87.783	88.793	89.730	89.755	91.324	92.000
RA12 - Sambaia	188.198	189.564	190.745	191.761	192.620	193.318	193.856	194.270	194.389	194.762	194.845
RA13- SMaria	121.710	123.540	125.280	126.938	128.511	129.984	131.344	132.629	132.706	134.951	135.980
RA14 - SSebas	121.956	128.471	135.177	142.077	149.177	156.462	163.913	171.530	171.646	187.280	195.407
RA15 - REmas	151.112	157.429	163.800	170.236	176.743	183.313	189.931	196.585	196.721	210.003	216.777
RA16 - LSul	27.640	27.426	27.200	26.959	26.699	26.417	26.117	25.808	25.804	25.168	24.830
RA17 - RFundo	68.567	71.667	74.811	78.007	81.255	84.551	87.886	91.252	91.310	98.094	101.568
RA18 - LNorte	35.328	35.765	36.192	36.609	37.011	37.397	37.775	38.142	38.144	38.828	39.135
RA19 - Candang	19.133	19.374	19.601	19.813	20.011	20.192	20.360	20.516	20.527	20.785	20.898
DF-Censo/Duchesne	2.580.757	2.628.171	2.674.620	2.720.159	2.764.838	2.808.665	2.851.682	2.893.935	2.893.935	2.976.311	3.016.507

Quadro demonstrativo crescimento estimado por região administrativa do DF

Fonte : SEDUH - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação e IBGE

Anexo B – Link Relatório de Auditoria do TCU

Disponível em:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/saude/Relat%C3%B3rio%20de%20Auditoria%20-%20Farm%C3%A1cia%20B%C3%A1sica%20no%20DF.pdf