

Carlos Vinícius de Souza Motta

**IDENTIFICAÇÃO DOS CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS
PROCESSOS DE COMPRAS DA EMPRESA BRASILEIRA DE
SERVIÇOS HOSPITALARES – EBSEH**

Brasília – DF

Abril/2020

**IDENTIFICAÇÃO DOS CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS
PROCESSOS DE COMPRAS DA EMPRESA BRASILEIRA DE
SERVIÇOS HOSPITALARES – EBSEH**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Gestão Pública.

Aluno: Carlos Vinícius de Souza
Motta

Orientador: Prof. Dr. Ciro Campos
Christo Fernandes

Brasília – DF

Abril/2020

IDENTIFICAÇÃO DOS CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS PROCESSOS DE COMPRAS DA EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES – EBSEH

Autor: Carlos Vinícius de Souza
Motta
Empresa Brasileira de Serviços
Hospitalares - Ebserh

Resumo

Palavras-chave: Custos administrativos dos processos de compra; Compras centralizadas; Ebserh.

Este trabalho tem por objetivo identificar e estimar os custos administrativos dos processos de contratação das unidades hospitalares da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh, empresa realizados por meio de pregão eletrônico, de forma que se possa planejar adequadamente o modelo de compras da estatal, com foco em centralização de procedimentos que permitam sua maior sustentabilidade operacional.

A pesquisa utilizou uma abordagem quali-quantitativa, a partir da análise dos processos administrativos de compras da empresa. Foram analisados os pregões eletrônicos realizados por 4 das 40 unidades hospitalares da Ebserh, homologados no exercício de 2019, o que representa 10% dos certames realizados pela rede.

O levantamento apontou há grande potencial para maior eficiência operacional da estatal, decorrentes da redução de custos administrativos alcançada por meio da centralização de processos de contratação, da ordem de R\$ 1 milhão por licitação realizada.

Introdução, contextualização e problema

O presente artigo tem por objetivo a identificação preliminar dos custos administrativos dos processos de contratação das unidades hospitalares da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh, realizados por meio de pregão eletrônico.

A legislação que regulamenta as compras públicas no país possui disposições demasiadamente detalhadas e rígidas, emanadas originariamente da Lei nº 8.666/1993, lei geral de licitações e Lei nº 13.303/2016, lei das estatais (Carvalho, 2015). Apesar de ser percebida como bastante burocrática, inexistem estudos que analisem de forma mais aprofundada como a instrução das licitações ocorre, em especial com o enfoque nos custos processos e rotinas administrativas envolvidas, mas o senso comum é de que tais custos possuiriam vulto considerável e impacto relevante no funcionamento das organizações públicas brasileiras.

Dessa forma, a avaliação dos custos administrativos dos processos de compras se mostra atividade importante e necessária ao acompanhamento da eficiência operacional das organizações, inclusive como forma de identificar oportunidades para uso de novas tecnologias, sistemas informatizados de compras, dentre outras ferramentas que permitam maior dinâmica e qualidade à instrução dos processos, menor número de erros e conseqüentemente redução do custo de transação (Baily et al., 2008).

A Ebserh é uma empresa pública dependente do Tesouro Nacional vinculada ao Ministério da Educação – MEC, criada pela Lei 12.550, de 15 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011), e tem por finalidade a prestação de serviços públicos de assistência à saúde e de apoio ao ensino, pesquisa e à extensão. Atualmente a estatal administra 40 Hospitais Universitários Federais – HUF, vinculados às Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, por intermédio da assinatura de contratos de gestão.

Apesar da composição como rede, as unidades hospitalares da Ebserh funcionam como unidades descentralizadas autônomas, inclusive quanto à realização das compras, por intermédio de 37 Unidades Gestoras – UASG. Desde a criação da estatal, seu modelo de gestão das compras sofreu algumas variações, inclusive com iniciativas de centralização de compras que resultaram em um volume

relevante de itens adquiridos, em especial no período de 2013 a 2015, quando foram realizadas 39 licitações, com valor total homologado de R\$ 2,2 bilhões (SANTOS, 2019), o que para fins de entendimento da dimensão do projeto representou cerca de 45% do orçamento de custeio e investimento disponível nos mesmos exercícios, conforme consulta realizada no Portal da Transparência.

Ocorre que a iniciativa de centralização de compras, apesar de alcançar volume considerável de valores homologados em licitação, houve pouca adesão à rede quando da formalização das contratações decorrentes das Atas de Registro de Preços oriundas das licitações realizadas de forma centralizada, o que desacreditou o modelo. Desde então, a centralização de compras na estatal deixou de ser uma ação prioritária, em favor da priorização de outras iniciativas estratégicas também relevantes.

No entanto, a análise do modelo de centralização de compras experimentado na Ebserh, não considerou o impacto na redução dos custos administrativos das unidades hospitalares da rede que deixaram de instruir seus próprios processos de contratação, quando da participação nas compras centralizadas, o que se pretende elucidar agora com esse artigo.

Assim, é importante registrar que se encontram em andamento novas iniciativas de centralização de compras na empresa, mas que também não se aprofundaram no potencial de economia a ser gerado decorrente da redução de custos administrativos inerentes aos processos de contratação, o que diante do tamanho da rede, pode representar fatia representativa do montante envolvido e item importante para tomada de decisão quanto ao modelo de compras da estatal.

Atualmente a Ebserh se encontra em momento de retomada das compras centralizadas, com publicação do Pregão Eletrônico nº 07/2020, UASG 155007, para registro de preços de medicamentos antimicrobianos visando atender todas as suas unidades hospitalares, com valor total estimado em R\$ 120 milhões e data de sessão pública marcada para 23 de março de 2020, conforme informações disponíveis no Comprasnet (www.comprasgovernamentais.gov.br) e sítio da própria estatal (www.ebserh.gov.br), iniciativa que pode marcar o início de uma nova fase de centralização de compras na estatal.

Dessa forma, diante da relevância do tema, a presente pesquisa levanta os custos administrativos das contratações formalizadas via pregão eletrônico, modalidade que representa quase que a totalidade dos procedimentos licitatórios realizados pela rede Ebserh, em termos de valores envolvidos.

A análise contempla todos os pregões eletrônicos realizados por 4 unidades hospitalares da rede Ebserh, que restaram homologados no exercício de 2019, abrangendo desde a abertura dos processos administrativos de contratação até a homologação dos certames, com a identificação dos custos administrativos inerentes à instrução processual, considerando os profissionais envolvidos e infraestrutura necessária.

As seções que seguem apresentam o referencial teórico, metodologia, resultados e análise, bem como as conclusões da pesquisa realizada.

Referencial Teórico

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, prevê a realização da licitação pública como regra para a contratação de obras, serviços, compras e alienações (BRASIL, 1988). Este artigo também propõe que os procedimentos de contratação e demais atos administrativos respeitem os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Regulamentando o dispositivo constitucional, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, apresenta as normas gerais sobre licitações e, na forma do parágrafo único do seu art. 1º, subordina a administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1993).

Importante registrar que, em 30 de junho de 2016, foi publicada a Lei nº 13.303, que dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2016), com dispositivos específicos sobre licitações, normativo regulamentado internamente pela Ebserh em 28 de junho de 2018, data de publicação do Regulamento de Licitações e Contratos da estatal

(BRASIL, 2018). Esse regulamento previu em seu art. 118, § 3º, que os procedimentos licitatórios iniciados antes de sua vigência permanecem regidos pela legislação anterior.

Além disso, cumpre citar que os contratos de gestão firmados entre a Ebserh e as IFES preveem uma fase de transição de gestão, de até 2 anos, prazo em que os HUF, apesar de estarem sob comando da estatal, continuam operando suas UASG antigas, regidas pela Lei nº 8.666/1993, vinculadas às universidades. Assim, durante o exercício de 2019, período objeto da pesquisa, ainda existiam unidades hospitalares da rede que operavam processos de compras regidos pela lei geral de licitações, mas importa registrar que tal fato não se mostra relevante ao objeto do artigo, pois a diferença de legislação de regência apresenta pequenas alterações de forma, mas com processos de trabalho bastante semelhantes.

Existe ampla discussão sobre os efeitos da centralização de compras públicas, em especial sobre o possível ganho de escala que seria obtido com a realização de compras compartilhadas dos itens comuns pela rede Ebserh, pressuposto traçado desde o Acórdão nº 2.813/2009 – Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU, julgado que motivou a criação da Ebserh e apontou a importância do tema no funcionamento da estatal.

É importante registrar que a realização de compras centralizadas possibilita a reunião de colaboradores mais especializados em planejamento de contratação, responsáveis por conduzir um processo que possa capturar ganhos de escala (FIUZA; BARBOSA; ARANTES, 2015). Outras vantagens de um modelo centralizado são a redução da força de trabalho, redução das atividades administrativas e especialização das equipes (SIMPSON, 1954; THAI, 2009).

Quanto aos custos administrativos dos processos de contratação, cumpre registrar que são parte das despesas operacionais/correntes necessárias à instrução dos procedimentos licitatórios realizados pela Administração. São compostos pelos custos inerentes à manutenção da instituição, como gastos com locação de imóvel, manutenção predial, pessoal e encargos sociais, dentre outras despesas correntes (LIMA E DINIZ, 2016).

Para que se possa aprofundar nos custos administrativos é importante destacar que “custo é a expressão monetária do consumo, da utilização ou transformação de bens ou serviços no processo produção de outros bens ou serviços” (MARTINS; ROCHA, 2015). Portanto, todo o esforço envolvido nos processos de contratação que resulta no produto “compra realizada”, caso possa-se expressar em dinheiro, deve ser considerado para fins da avaliação dos custos administrativos.

Além disso, para que se possa identificar adequadamente o esforço da rede na realização dos processos licitatórios, é necessário adentrar na definição dos seus custos diretos e indiretos. Entende-se por custos diretos, aqueles que podem ser mensurados com maior facilidade e quantificados no produto final entregue, como matéria prima empregada ou horas trabalhadas do profissional com dedicação integral a tarefa necessária à produção. Por outro lado, custos indiretos são aqueles em que a indexação do custo ao produto não se mostra possível de forma direta, sendo necessário o uso de parâmetros pré-estabelecidos para rateio, como no caso da depreciação dos equipamentos, insumos compartilhados ou horas de trabalho não exclusivas (MARTINS; ROCHA, 2015).

Quanto à relevância do tema, é importante citar que redução de custos administrativos é apontada por diversos autores como um dos benefícios decorrentes da centralização de compras, uma vez que há racionalização dos processos de trabalho, da alocação de tempo e do quantitativo de pessoal dedicado, além da padronização das compras (FONSECA NETO, 2016 e SANTOS, 2019). Não bastasse, vislumbra-se um ganho de difícil mensuração que é a maior disponibilidade de profissionais das unidades participantes, que poderiam se dedicar a outras tarefas ou até mesmo a compras decorrentes de necessidades específicas e locais, podendo dar maior vazão e qualidade aos seus processos licitatórios.

Ocorre que, apesar de apontada como benefício esperado do modelo de centralização de compras, é necessário desenvolver estudos sistemáticos sobre a redução de custos administrativos na Administração Pública, o que confere relevância à presente pesquisa, que pretende contribuir com a criação de parâmetros sólidos para a identificação e estimação dos custos administrativos.

Ponto relevante a registrar, é a dificuldade de levantar os custos de uma organização de grande porte quando não se tem um sistema de custos instituído, uma vez que as informações disponíveis não se encontram em formato padronizado e o levantamento de dados envolve trabalho manual e personalizado, para cada aspecto avaliado. No caso concreto, a pesquisa envolveu a análise de 228 processos administrativos de contratação, que tiveram que ser lidos e analisados um a um, sem acesso a qualquer ferramenta que apresentasse os dados de forma clara e consolidada.

Assim, as informações disponíveis permitiram que a apropriação de custos se desse de forma preliminar, a partir de registros constantes dos processos administrativos, que permitem visão estanque e objetiva quanto aos documentos produzidos, sendo impossível afirmar de forma taxativa qual o esforço decorrido para sua elaboração. Dessa forma, foi necessária a definição de parâmetros e pressupostos que nem sempre tiveram base na literatura, mas na realidade prática vivenciada na Ebserh e confirmada com parte das equipes envolvidas.

Dessa forma, a presente pesquisa levantou custos diretos, relativos a custo hora de cada profissional envolvido na instrução de cada processo de contratação, e custos indiretos, decorrentes do rateio de valores referentes ao funcionamento da unidade administrativa por profissional.

Metodologia

Para a mensuração dos custos diretos e indiretos, a presente pesquisa realizou uma análise quantitativa e qualitativa dos processos administrativos de contratação de 4 unidades hospitalares da rede Ebserh cujos pregões eletrônicos foram homologados no exercício de 2019, a partir de informações disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal - www.comprasgovernamentais.gov.br e da análise dos processos administrativos disponibilizados no Sistema Eletrônico de Informações – SEI.

De forma a definir os principais momentos de mensuração de custos, utilizou-se como referência a instrução processual indicada na Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento – IN 05/2017-SEGES/MP (BRASIL, 2017), que dispõe sobre as regras e diretrizes do

procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta para a Administração Federal, bem representado no documento Riscos e Controles nas Aquisições – RCA, do Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 2017), que assim prevê:

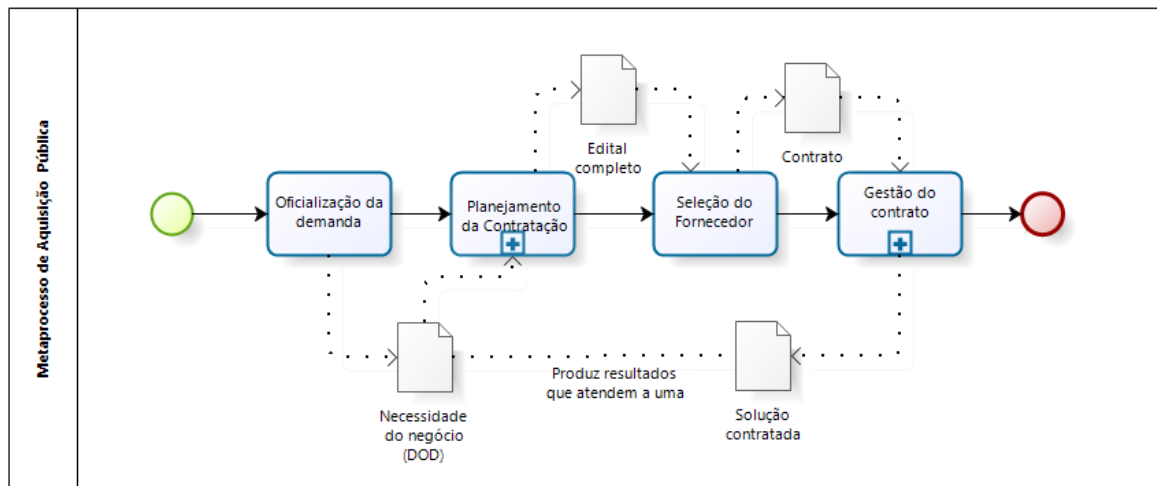


Figura 1 – Macroprocesso de Aquisição Pública

Fonte: TCU (2017)

A Figura 1 acima apresenta como principais fases do processo de compra:

- Oficialização da Demanda - fase na qual se apresenta a necessidade inicial da compra e se justifica a abertura de um processo de contratação;
- Planejamento da contratação – fase que recebe como insumo uma necessidade inicial de compra e gera como saída um edital completo, incluindo o Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB) para a contratação;
- Seleção do fornecedor – fase que recebe como insumo o edital completo e gera como saída a homologação do pregão, quando se identifica o fornecedor selecionado;

- d) Gestão do Contrato – fase que recebe como insumo o fornecedor selecionado, em que se formaliza o instrumento contratual, inicia a execução e como saída apresenta o objeto / solução contratada.

O foco da pesquisa se deu no levantamento dos prazos e custos inerentes às etapas de Oficialização da Demanda, Planejamento da Contratação e Seleção do Fornecedor, que são compostas pelas seguintes atividades:



Figura 2 – Principais atividades do processo de compra

Fonte: elaboração própria.

De forma a permitir melhor entendimento sobre o tema, as atividades indicadas na Figura 2 possuem as seguintes características:

- a) Documento de Oficialização / Formalização da Demanda – documento que formaliza a fase de oficialização da demanda, em que é apresentada a necessidade de inicial da compra ou necessidade do negócio e se justifica a abertura de um processo de contratação;
- b) Nomeação da Equipe de Planejamento da Contratação – EPC – atividade que envolve a indicação dos integrantes da equipe que participará da fase

de planejamento da contratação, com publicação de portaria específica com tal fim;

- c) Estudos Técnicos Preliminares – ETP – primeira etapa do planejamento da contratação, que busca avaliar a demanda de contratação, as soluções disponíveis, bem como a viabilidade técnica da contratação. Suas disposições servem de base para a elaboração do Termo de Referência;
- d) Termo de Referência – TR – documento elaborado a partir do ETP que contém elementos claros, necessários e suficientes para especificar adequadamente o objeto, de forma mais precisa e aprofundada, que servirá de base para futura licitação;
- e) Minuta de Edital de Licitação – documento que apresenta as regras do certame licitatório que será realizado para a seleção do fornecedor do objeto apresentado no TR;
- f) Análise Jurídica – manifestação da unidade jurídica das entidades, que avalia todo o processo de compra, desde sua abertura, quanto aos aspectos de legalidade, com enfoque na minuta do edital de licitação e seus anexos;
- g) Abertura da Sessão Pública – ato que dá início à seleção do fornecedor, em que é iniciada a fase de lances dos pregões eletrônicos, a partir das propostas registradas previamente em sistema;
- h) Homologação – último ato da fase externa do pregão eletrônico, em que a autoridade competente da entidade ratifica todos os atos praticados pelos envolvidos na seleção do fornecedor

O modelo de identificação dos custos administrativos proposto levou em consideração os custos dos profissionais envolvidos na instrução dos processos de compra, a partir de seus salários e tempo dedicado ao processo, bem como os custos de infraestrutura incidentes, referentes ao funcionamento das instalações da empresa.

Assim, para que se pudesse detalhar o custo hora de cada profissional dedicado aos processos, foi necessário definir marcos para avaliação dos tempos, utilizando-se como parâmetros de estimação dos custos administrativos: 1) data de assinatura do documento de formalização de demanda ou abertura do processo, caso não exista tal documento; 2) data de assinatura dos principais documentos das contratações; 3) tempo entre a abertura da sessão pública e a data da primeira homologação do certame; 4) salários dos atores envolvidos na instrução do processo; e 5) custos de infraestrutura proporcionais de água, energia, limpeza, vigilância, manutenção predial, locação de espaço, copeiragem, apoio administrativo e impressão corporativa.

Para fins de dimensionamento dos custos inerentes à elaboração dos principais documentos citados no item 2 do parágrafo anterior, com base na instrução processual proposta na IN 05/2017-SEGES/MP (BRASIL, 2017), definiu-se como objeto de análise: 1) Estudos preliminares; 2) Termo de Referência (incluindo-se o tempo utilizado para realização da pesquisa de preços); 3) Minuta de Edital de Licitação; e 4) Parecer Jurídico.

Cumprê salientar que a IN 05/2017-SEGES/MP (BRASIL, 2017) prevê outros documentos e atividades além dos citados acima, como a análise de riscos, realização de pesquisa de mercado, elaboração de minuta de contrato, dentre outros que se apresentam como insumos ou requisitos para a elaboração dos documentos elencados como principais e que foram objeto de análise.

A estimativa de custos foi realizada a partir das informações de tramitação dos processos de contratação e do tempo decorrido entre datas entre assinaturas dos principais documentos.

Após ampla pesquisa por referências de custo de pregão eletrônico, identificou-se como referência com razoável detalhamento sobre o tema, uma Nota Técnica do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, que, em 2017, propôs alteração dos limites de dispensa de licitação por valor constantes da Lei 8.666/1993. A Nota destaca que o custo do pregão depende de sua duração, salários médios pagos aos colaboradores, quantidade de profissionais envolvidos no processo e percentual de tempo dedicado à instrução do processo (BRASIL, 2017). Como não

havia informações oficiais sobre parte dos componentes de custo, aquele órgão definiu como 2 a quantidade de pessoas envolvidas no processo de contratação e 25% o percentual de dedicação à atividade, conforme a seguinte fórmula:

$$\text{Custo_Pregão} = \text{dias} * 2 * 0.25 * \text{salario_por_dia}$$

Assim, quanto à aferição do tempo de elaboração dos principais documentos das contratações, tendo em vista que não se pode supor que os colaboradores envolvidos deram dedicação integral à tarefa, e diante da inexistência de outro material mais recente ou objetivo sobre o tema, utilizou-se a referência acima, estimando-se que sua produtividade diária seja limitada a 2 horas. Além disso, ainda que mais de dois colaboradores tenham atuado na fase de seleção do fornecedor, somente tal quantitativo será considerado, ou seja, cada dia em que a sessão pública transcorreu (desde a abertura até a homologação do certame) contabiliza-se como 4 horas trabalhadas.

Registra-se que a manifestação da CGU apresentou comparação dos tempos e custos entre as modalidades de licitação previstas na legislação, com o intuito de alterar os limites para a contratação por dispensa por valor, com foco somente na fase de seleção do fornecedor. Portanto, sua avaliação não considerou as atividades inerentes ao planejamento das contratações, que demandam ainda maior esforço e dedicação das equipes.

Dessa forma, quanto às fases de oficialização da demanda e planejamento da contratação, apesar da IN 05/2017-SEGES/MP apresentar um modelo obrigatório de equipe de planejamento de contratação e rotinas bastante detalhadas sobre tais fases, adotou-se sistemática similar à da CGU, mas com redução da carga horária máxima diária para 2 horas diárias, independentemente do número de integrantes da EPC. O intuito de reduzir pela metade a carga horária de dedicação a tais fases é, na falta de outro parâmetro objetivo, o de evitar valores superestimados que pudessem macular o estudo realizado.

Para se obter maior proximidade dos custos reais do processo de contratação, foi utilizada a média ponderada do custo/hora dos responsáveis pela elaboração dos principais documentos, separando-se os profissionais de Nível Médio – NM, Nível Técnico – NT, Enfermeiro – ENF, Nível Superior – NS e Advogado

- ADV. Caso alguma chefia tenha sido responsável pela elaboração do documento (primeira assinatura do documento), foi utilizada como referência, para fins de cálculo, a participação do NS, uma vez que os cargos em comissão possuem dedicação exclusiva e não precisam respeitar as cargas horárias máximas diárias, o que poderia deturpar o valor estimado.

Ainda com relação aos parâmetros utilizados, apesar da Ebserh possuir normativo interno com estipulação de prazo para análise e manifestação similar ao apresentado pela Advocacia Geral da União – AGU, que é de 15 dias para que os processos permaneçam à disposição do Jurídico e da Consultoria Jurídica da Ebserh, após debate com a área jurídica da Ebserh Sede considerou-se que o tempo médio para a tarefa seria de 16 horas de trabalho de um advogado. O restante do prazo formalmente previsto é utilizado para a priorização e organização das demandas, sendo, portanto, desconsiderado para fins de levantamento dos custos da análise jurídica.

Além disso, a partir dos processos já tramitados pela unidade, a área jurídica da Ebserh relatou que a revisão das manifestações emanadas em processos administrativos de contratação demanda razoável esforço, uma vez que depende da leitura de todo o processo administrativo, desde a sua abertura até a elaboração da minuta de Edital de Licitação. Assim, apontou que o tempo médio para revisão e validação dos pareceres jurídicos é de 2 horas, sendo, portanto, utilizada tal referência para fins de avaliação dos custos.

Por sua vez, para os demais documentos citados acima, considerou-se 15 minutos como tempo médio para sua análise e validação. Entendeu-se como assinatura de autoridade as realizadas pelos responsáveis por Setor, Divisão, Gerência e Superintendência, quando da concordância ou aprovação de documentos elaborados por equipes ou chefias de unidade subordinadas, ou seja, quando apostas como segunda assinatura de um documento. O custo da assinatura de autoridade foi obtido a partir da média dos salários das autoridades acima elencadas, quando se obteve o valor final de R\$ 42,67 por assinatura.

Cumprе destacar que tendo em vista a inexistência de parâmetro objetivo para mensuração do esforço de cada profissional envolvido na instrução dos

processos de contratação, o tempo de dedicação à elaboração dos documentos foi estimado a partir de entrevistas realizadas com representantes da Consultoria Jurídica e com integrantes da equipe da Coordenadoria de Administração da Sede da Ebserh. Tais cuidados buscam equalizar possíveis variações entre os tempos de dedicação na instrução de cada processo de contratação.

Para fins de estimativa de custo hora dos profissionais envolvidos na instrução dos processos de contratação e custo das assinaturas de autoridades, utilizou-se como base o Plano de Cargos, Carreiras e Salários e o Plano de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas da Ebserh, disponíveis em <http://www.ebserh.gov.br/acesso-a-informacao/plano-de-cargos-e-beneficios>. Como forma de padronizar as informações e diante da impossibilidade de se avaliar individualmente cada colaborador envolvido na instrução dos processos, utilizou-se como referência os salários previstos para os empregados recém-chegados à Ebserh, em início de carreira.

Além disso, tendo em vista que o salário dos empregados não representa seu custo efetivo para o empregador, utilizou-se como referência o levantamento de custos indiretos do trabalhador, realizado por Pastore (1994), que indicou a razão de 102 % do salário nominal.

Por fim, quanto aos custos de infraestrutura, que compreendem água, energia, limpeza, vigilância, manutenção predial, locação de espaço, copeiragem, apoio administrativo e impressão corporativa, como as unidades hospitalares da rede Ebserh possuem estruturas muito diferenciadas, voltadas para atenção à saúde, ensino, pesquisa e extensão, não seria apropriada a utilização dos seus custos totais para levantamento do custo das equipes administrativas envolvidas nos processos de contratação. Além disso, é importante registrar que a Ebserh ainda não possui um sistema de custos detalhado a ponto de se conseguir tal informação de maneira assertiva.

Assim, para fins de estimativa dos custos de infraestrutura das equipes administrativas da rede, utilizou-se como referência o custeio da Administração Central da Ebserh, localizada em Brasília-DF, que possui estrutura totalmente dedicada à atividade administrativa, dividindo-se seu custo total pelo quantitativo de

colaboradores, para obter um valor por colaborador/hora mais próximo da realidade. Após levantamento das informações, obteve-se o valor de R\$ 11,75.

No intuito de conferir maior precisão ao diagnóstico dos custos administrativos da rede Ebserh, bem como permitir a adequada avaliação de informações a partir de cenários diversos, que permitisse a construção de um perfil médio que refletisse a situação dos hospitais universitários vinculados à estatal, optou-se pela seleção de uma amostra que representasse unidades hospitalares de tamanhos e complexidade diversos.

Além disso, para que o levantamento de informações sobre o andamento dos processos de contratação se tornasse possível, a escolha das unidades se deu a partir dos hospitais que iniciaram o uso do Sistema Eletrônico de Informações – SEI até o final de 2018, de forma que os pregões realizados durante todo o exercício de 2019 pudessem ter sua instrução completamente avaliada.

Dessa forma, segue quadro com unidades hospitalares da rede Ebserh cujos pregões realizados no período foram objeto de análise, bem como informações sobre as características básicas de cada hospital:

Hospital	Qtd. de leitos	Qtd. de colaboradores	Compras realizadas (R\$)	Pregões homologados (R\$)	Qtd. de pregões homologados
Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão (HU-UFMA)	464	3235	125 milhões	115 milhões	97
Hospital Universitário Onofre Lopes (HUOL-UFRN)	247	1760	62,1 milhões	61,9 milhões	57
Hospital Universitário da Universidade Federal do Vale do São Francisco (HU-Univasf)	132	737	62 milhões	58 milhões	43
Hospital Universitário da Universidade Federal de São Carlos (HU-UFSCar)	54	392	10 milhões	9,3 milhões	29

*Informações referentes ao exercício de 2019

Quadro 1 – Características básicas dos hospitais participantes da pesquisa

Fonte: elaboração própria

Resultados e análise

Inicialmente é importante registrar que dos 228 processos administrativos que tiveram pregões eletrônicos homologados em 2019, 9 não foram localizados, ou seja, ao todo, somente 219 processos foram objeto de análise. Imagina-se que o preenchimento de tal informação no Comprasnet, no momento de publicação dos editais de licitação, deve ter ocorrido de forma equivocada, pois todo o trabalho foi realizado sobre dados constantes de processos eletrônicos, sendo improvável o extravio de documentos.

Além disso, é importante registrar que em 94 processos não foi localizado o ETP ou tal documento foi elaborado no mesmo dia de abertura dos autos e em 34, os TR foram assinados nas mesmas datas dos ETP. Não bastasse, o Regulamento de Licitações e Contratos da Ebserh (BRASIL, 2018) permite a dispensa de análise jurídica de processos de contratação, quando são utilizadas as minutas padrão de contrato e edital de licitação, previamente cancelados pela Consultoria Jurídica da estatal, desde que haja manifestação expressa da alta gestão das unidades hospitalares da rede. Essa prerrogativa foi utilizada por um dos hospitais cujos processos de compra foram analisados, acarretando a dispensa de análise jurídica de 10 contratações.

Apesar de tais constatações, tendo em vista que o peso atribuído à elaboração dos principais documentos da etapa de planejamento da contratação é o mesmo, a ausência de algumas manifestações ou a constatação de datas idênticas de conclusão não afetam a avaliação de custo realizada, uma vez que o esforço pode ser medido entre o prazo decorrido até a assinatura do próximo documento.

Além dos achados acima, é importante registrar que 12 processos administrativos foram abertos e tiveram o ETP e TR assinados no mesmo dia de sua autuação ou no dia imediatamente posterior. Não foi possível encontrar nos autos os motivos para o ocorrido, mas acredita-se que no momento da abertura do processo tais documentos já estariam prontos, tendo em vista que são etapas bastante complexas e demandam prazo razoável, envolvendo, dentre outras tarefas, o estudo

de mercado e a realização de pesquisa de preços. Assim, de forma a não influenciar a pesquisa de maneira equivocada, tais procedimentos foram excluídos da análise realizada, passando a amostra final objeto de estudo a contar com 207 processos.

Durante o levantamento das informações, identificou-se uma grande discrepância entre os custos administrativos dos processos da rede Ebserh, que variaram de R\$ 4.016,19 a R\$ 86.449,70. Por consequência, os tempos médios de tais processos também apresentaram variação considerável, entre 41 e 533 dias.

Tamanha diferença é natural, diante da ampla gama de objetos de compra das unidades hospitalares da rede Ebserh, que envolvem aquisição de bens e prestação de serviços com vulto e complexidades diversas, além do fato de que itens adquiridos de forma corriqueira possuem processos padrão e equipes bastante especializadas, enquanto novos temas acabam por tomar maior tempo dos envolvidos.

Somado a esse ponto, é importante registrar que as unidades consultadas possuem maturidades administrativas diversas, decorrente da experiência, da quantidade e do conhecimento técnico dos colaboradores envolvidos nos processos de contratação. Tais fatores também podem influenciar a qualidade e o tempo de instrução dos processos. Apesar de não se ter identificado uma relação direta, de forma a reforçar as diferenças encontradas, considerando os principais documentos e etapas avaliados no decurso da pesquisa, a quantidade de assinaturas em cada processo variou de 3 a 19.

Após a conclusão da análise de todos os dados levantados, obteve-se como custo administrativo médio dos processos de compra da Ebserh o valor de R\$ 27.448,31, detalhado da seguinte forma:

Documento	Prazo médio (dias)	Custo administrativo médio (R\$)
Estudo Técnico Preliminar – ETP	35,80	R\$ 5.486,36
Termo de Referência – TR	38,46	R\$ 5.915,80
Minuta de Edital de Licitação	20,70	R\$ 3.179,96

Parecer Jurídico	18,76	R\$ 1.729,58*
Sessão Pública (entre abertura e homologação)	36,21	R\$ 11.136,60
Total	149,93	R\$ 27.448,31

*Valor considerando a não incidência de custos nos processos que não foram objeto de análise jurídica

Quadro 2 – Tempo e custo médio da instrução do processo de compras

Fonte: elaboração própria

O valor apresentado demonstra que somente nas licitações realizadas pelos 4 Hospitais Universitários objeto da amostra no exercício de 2019, o custo administrativo total alocado foi de cerca de R\$ 6 milhões, detalhados da seguinte forma:

Hospital	Pregões homologados (R\$)	Qtd. de pregões homologados	Custo administrativo alocado	Custo / Pregão (%)
Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão (HU-UFMA)	115 milhões	97	R\$ 2.662.486,07	2,32%
Hospital Universitário Onofre Lopes (HUOL-UFRN)	61,9 milhões	57	R\$ 1.564.553,67	2,53%
Hospital Universitário da Universidade Federal do Vale do São Francisco (HU-Univasf)	58 milhões	43	R\$ 1.180.277,33	2,03%
Hospital Universitário da Universidade Federal de São Carlos (HU-UFSCar)	9,3 milhões	29	R\$ 796.000,99	8,56%

*Informações referentes ao exercício de 2019

Quadro 3 – Custo administrativo por hospital - 2019

Fonte: elaboração própria

O cenário de custos administrativos apresentado no Quadro 3 demonstra a sua relevância em relação ao volume total de compras de cada unidade hospitalar, com maior destaque para o hospital de menor porte, que destina valor correspondente a quase 9% do valor total homologado, no período, para custear sua operação. Aparece aqui uma oportunidade para avaliar modelos de centralização de

compras que permitam tornar o processo mais eficiente e garantir o funcionamento das unidades.

Conclusão

Os custos administrativos inerentes aos processos de compra da Ebserh possuem vulto considerável e se mostram insumo relevante na avaliação do modelo de compras da estatal. O detalhamento dos componentes de custo dos processos de compras transparece uma realidade ainda pouco explorada, que confere ainda mais força para a defesa de um modelo de compras centralizadas, em busca de maior eficiência operacional da rede.

Como forma de demonstrar a importância de se discutir o tema, utilizando-se as informações preliminares de custos administrativos decorrentes da instrução de processos de compra da rede Ebserh, verifica-se que para cada licitação centralizada realizada, existe a oportunidade de ganho de cerca de R\$ 1 milhão, pelo simples fato de não mais ser necessária a instrução de procedimentos autônomos com mesmo objeto.

Além disso, a estimativa dos custos administrativos da rede Ebserh se mostrou um levantamento preliminar que poderá ser utilizado como base para estudos futuros mais aprofundados sobre o tema, em especial quanto aos processos de trabalho inerentes às fases de planejamento da contratação e seleção do fornecedor. Nesse sentido, a identificação dos principais documentos do processo de compra, com seus custos e tempos médios de elaboração, pode ainda servir como ponto de partida para a realização de avaliações internas de outros órgãos e entidades públicas.

Referências

BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 08 mar. 2020.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Brasília. Congresso Nacional, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 08 de mar. 2020.

_____. **Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011**. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares [...]. Brasília: Congresso Nacional, 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm>. Acesso em 04 fev. 2020.

_____. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Congresso Nacional, 2016. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em 08 mar. 2020.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Nota Técnica nº 1.081/2017/CGPLAC/DG/SFC**. Proposta de alteração dos limites das modalidades da Lei nº 8.666/93 e outras. Brasília, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2017. Disponível em < <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/07/cgu-divulga-estudo-sobre-eficiencia-dos-pregoes-realizados-pelo-governo-federal/nota-tecnica-no-1-081-2017-cgplag-dg-sfc.pdf/view>>. Acesso em 08 mar. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Riscos e Controles nas Aquisições - RCA**. Disponível em < <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnLine.htm>> Acesso em 04 de março de 2020.

_____. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. **Regulamento de Licitações e Contratos da Ebserh**. Brasília: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, 2018. Disponível em <<http://www.ebserh.gov.br/sites/default/files/paginas/2019-01/REGULAMENTO%20DE%20LICITA%C3%87%C3%95ES%20E%20CONTRATOS.PDF.pdf>>. Acesso em 08 mar. 2020.

CARVALHO, Paulo C. S. de. **Política de compras na administração pública brasileira**. In: RHS licitações. Disponível em: <<https://licitacao.com.br/index.php/politica-de-compras-na-administracao-publica-brasileira/>>. Acesso em 03 mar. 2020.

FONSECA NETO, J. **Arranjos institucionais federativos: o papel do Registro de Preços Nacional na implementação do Programa Caminho da Escola**. 78 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília. 2016.

LIMA, S. C. de; DINIZ, J. A. **Contabilidade Pública: análise financeira governamental**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MARTINS, Eliseu; ROCHA Welington. **Métodos de Custeio Comparados**. São Paulo: Atlas, 2015.

PASTORE, J. **Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva**. São Paulo: LTR, 1994.

SANTOS, F. **Centralização de compras públicas: a experiência da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh)**. 257 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019.

SIMPSON, J. Centralização de compras para o serviço público. In: **Cadernos de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954.

THAI, K. International public procurement: concepts and practices. In: **International Handbook of Public Procurement**. Boca Raton: CRC Press, 2009.

AUTORIA

Carlos Vinícius de Souza Motta – Servidor efetivo da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e gerente de licitações da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh. Especialista em Direito Público, 2008, e bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2003. Ocupou diversos cargos na administração federal, dentre os quais os de gerente de compras e gerente de contratos da Defensoria Pública da União, gerente de compras e contratos da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Endereços eletrônicos: viniciusmotta@hotmail.com / vinicius.motta@ebserh.gov.br