

Eixo Temático: Estratégia e Internacionalização de Empresas

**CUSTOS ORGANIZACIONAIS DECORRENTES DE PROCESSOS LICITATÓRIOS
EM UM HOSPITAL UNIVERSITÁRIO**

**ORGANIZATIONAL COSTS OF BIDDING PROCESSES IN A UNIVERSITY
HOSPITAL**

Eduardo Botti Abbade e Luciane Da Veiga Cunha

RESUMO

Esta investigação teve como objetivo analisar as implicações em termos de custos organizacionais decorrentes dos processos licitatórios realizados no Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM) no ano de 2015. Este estudo de caso analisa os dados dos processos licitatórios realizados no ano de 2015, assim como dados referentes aos saldos não utilizados dos Registros de Preço realizados nos anos de 2011 a 2014. Os resultados sugerem que o HUSM, ao conduzir inúmeros processos licitatórios, está sujeito a um elevado custo organizacional que poderia ser reduzido por meio de iniciativas que objetivassem maior eficiência nos processos licitatórios. Ademais, sugere-se que Pregões de Registro de Preço com quantitativos de cerca de 80 itens poderão proporcionar maior eficiência organizacional. Este estudo ainda sugere que a mudança organizacional é altamente necessária, e que deve envolver ações interdepartamentais.

Palavras-chave: Gestão Pública, Licitações, Custos organizacionais, Eficiência organizacional, Recursos organizacionais.

ABSTRACT

This investigation aimed to analyze the implications of organizational costs of bidding processes carried out at the University Hospital of Santa Maria (HUSM) in 2015. This study case analyzes the data of the bidding process conducted in 2015, as well as the unused balances of price records conducted in the years 2011 to 2014. The results suggest that the HUSM by conducting numerous bidding processes is subject to a high organizational cost that could be reduced through initiatives that aimed increased efficiency in procurement processes. Furthermore, it is suggested that bidding process with quantitative about 80 items will provide greater organizational efficiency. This study also suggests that organizational change is highly necessary, and should involve interdepartmental actions.

Keywords: Public administration; bids; organizational costs; organizational efficiency; organizational resources.

1. INTRODUÇÃO

A busca pela eficiência organizacional, a melhor utilização dos recursos e o alcance dos melhores resultados são orientações que devem conduzir as ações tanto de empresas privadas como de órgãos públicos. Para tanto, o entendimento de que os recursos organizacionais contemplam não apenas os recursos financeiros e materiais, mas também o tempo destinado da força de trabalho para o cumprimento de determinadas tarefas e rotinas e os custos derivados da comunicação e controle em uma estrutura organizacional, é fundamental. Nesse contexto, a Visão Baseada em Recursos (VBR) assume importância de destaque, ao passo que argumenta que as organizações derivam valor a partir do uso estratégico e eficiente de seus recursos (AMIT; SCHOEMAKER, 1993; BARNEY, 1991; HOLWEG; PIL, 2008; PETERAF, 1993; WADE; HULLAND, 2004). A VBR ainda argumenta que os recursos organizacionais podem ser classificados como recursos de capital físico, recursos de capital humano e recursos de capital organizacional (BARNEY, 1991).

Considerando a diversidade de recursos organizacionais existentes, é razoável considerar que o uso dos recursos disponíveis representa custo organizacional que deve ser avaliado e monitorado objetivando o aumento da eficiência organizacional. Recursos como tempo e força de trabalho podem ser otimizados de modo a atingir maiores e melhores resultados com por meio do princípio da economia dos recursos envolvidos. Logo, tendo em vista esta concepção de custo e eficiência organizacional, e ainda considerando que a gestão de compras e processos licitatórios no âmbito da rede de saúde pública brasileira é temática de urgência, no sentido de aprimorar a eficiência organizacional, este estudo tem como objetivo analisar os pregões de registro de preços realizados no ano de 2015 pelo Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM). Especificamente, este estudo analisa os pregões realizados no ano de 2015 pela Unidade de Licitações do HUSM, confrontando com a estimativa de custos das fases dos processos licitatórios, assim como os quantitativos solicitados e empenhados em cada processo licitatório.

Dada a temática de urgência, tanto para a unidade hospitalar onde o estudo foi realizado, como para demais órgãos públicos que adotam processos licitatórios como forma de compra, este estudo foi conduzido considerando a necessidade de se promover a excelência na condução dos processos licitatórios de órgãos públicos, dada a escassez de recursos financeiros disponíveis e a necessidade de se promover uma gestão profissional estratégica em tais órgãos. Ademais, a perspectiva teórica do gerenciamento dos custos interorganizacionais (FAYARD et al., 2012; COAD; CULLEN, 2006) também apresenta potencial de contribuição para a temática abordada neste estudo.

2. CUSTOS ORGANIZACIONAIS EM PROCESSOS LICITATÓRIOS

O uso dos recursos organizacionais implica em dispêndios ou custos organizacionais. Assim, é possível definir que a utilização dos múltiplos recursos organizacionais gera os diversos custos organizacionais que podem estar associados ao uso de recursos como os recursos financeiros, materiais, força de trabalho e tempo.

No que se refere à recursos, Barney (1991) propõe que os recursos de uma organização podem ser classificados da seguinte forma: (1) recursos de capital físico, incluindo a tecnologia física utilizada e disponível, as instalações e equipamentos, a localização geográfica e o acesso às matérias-primas; (2) recursos de capital humano, que incluem a formação, experiência, bom senso, inteligência, relacionamentos e percepção individual dos gerentes e colaboradores de uma empresa; e (3) recursos de capital organizacional, que incluem a estrutura formal, o planejamento formal e informal, os sistemas de controle e coordenação, bem como as relações

informais de coordenação entre os grupos dentro de uma organização e entre a organização com o seu ambiente externo.

Recursos organizacionais podem representar capacidades e rotinas organizacionais, assim como atributos e ativos compartilhados em relacionamentos interorganizacionais (HOLWEG; PIL, 2008; WADE; HULLAND, 2004). Assim, considerando os múltiplos recursos e capacidades organizacionais (derivadas da articulação e complementariedade dos múltiplos recursos), as organizações se tornam altamente heterogêneas (PETERAF, 1993; RUGMAN; VERBEKE, 2002). Além disso, a articulação dos recursos gerando capacidades organizacionais únicas e de alto valor podem conduzir a organização à níveis elevados de performance organizacional.

Ademais, também é pertinente considerar que os custos podem extrapolar as fronteiras de uma organização, podendo gerar custos interorganizacionais (FAYARD et al., 2012; COAD; CULLEN, 2006). Assim, os custos organizacionais e interorganizacionais precisam ser gerenciados de forma adequada considerando a disponibilidade de recursos e capacidades organizacionais. Por meio de um gerenciamento eficiente dos custos organizacionais e interorganizacionais, maior valor poderá ser gerado para as organizações, otimizando o uso dos recursos (COAD; CULLEN, 2006; COOPER; SLAGMULDER, 2004).

Ao considerarmos que os custos organizacionais são oriundos do uso ou dispêndio dos recursos organizacionais, podemos considerar que o certame licitatório implica em elevado custo organizacional dada a mobilização de grande quantidade de recurso como força de trabalho, recursos tecnológicos, recursos de estrutura organizacional e tempo. De fato, as atividades relacionadas à gestão de compras públicas são de grande importância e envolve múltiplos recursos e, conseqüentemente, elevado custo organizacional.

Toda e qualquer aquisição e contrato a ser firmado com a administração pública deve ser efetuado por meio de processo licitatório (Lei 8.666/93). De fato, o art. 2 da referida lei postula que: "As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação" (BRASIL, 1993). Ao considerarmos a aplicação da referida lei, podemos afirmar que a mesma se destina a aplicar os princípios do Direito Administrativo (como legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade etc.) às compras públicas. Com isso, o processo licitatório, regido pela lei 8.666/93, objetiva dar transparência, proporcionar economicidade, livre competitividade, legalidade ao processo de aquisições da administração pública. No entanto, o trâmite licitatório representa elevado custo organizacional devido à complexidade de todo o certame.

O pregão é a modalidade de licitação utilizada para fornecimento de bens e serviços e serviços comuns aplicáveis a qualquer valor estimado de contratação, sendo a modalidade mais utilizada atualmente. A Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu o pregão como modalidade de licitação, formaliza que as propostas e os lances realizados pelos fornecedores antecedem a análise da documentação, sendo desta forma um procedimento mais célere. Há duas formas de realização de pregão: o pregão presencial (em que é marcada uma data para que os fornecedores apresentem suas propostas e sucessivamente deem seus lances verbais) e o pregão eletrônico (que é realizado através do site www.comprasnet.gov.br). O designado responsável pelo pregão tem o nome de Pregoeiro. As fases do pregão são subdivididas em interna e externa. As fases internas são: (1) requisição do objeto; (2) justificativa para a contratação; (3) autorização para realização do certame; (4) disponibilidade de recursos orçamentários (para os Registros de Preço não é necessário); (5) elaboração e aprovação do termo de referência; (6) designação do pregoeiro e da equipe de apoio; (7) elaboração e aprovação do edital; e (8) parecer jurídico. Já as fases externas são: (1) publicação do aviso contendo o resumo do edital; (2) abertura da sessão; (3) credenciamento; (4) entrega dos envelopes (propostas e documentação); (5) abertura das propostas; (6) classificação das

propostas; (7) lances verbais sucessivos; (8) exame da aceitabilidade da oferta; (9) negociação com o licitante vencedor da fase de lances; (10) declaração do vencedor; (11) recursos; (12) adjudicação; e (13) homologação (BRASIL, 2002; BRASIL, 2005).

Atualmente existe a possibilidade de formação de cadastro reserva, o que torna ainda mais eficiente o processo de contratação e aquisição por meio de pregões. Também é importante salientar que o pregão eletrônico, amplamente utilizado atualmente, apresenta peculiaridades importantes como: (1) anonimato dos participantes para os demais licitantes, tornando o processo mais impessoal; (2) os licitantes podem oferecer lances sucessivos, independentemente da ordem de classificação; (3) a fase de habilitação ocorre por decisão do pregoeiro e o sistema eletrônico encaminha aviso de fechamento iminente dos lances, após o que transcorrerá período de até trinta minutos, aleatoriamente determinado; (4) os documentos de habilitação que não estejam contemplados no SICAF, inclusive quando houver necessidade de envio de anexos, devem ser apresentados via fax após solicitação do pregoeiro no sistema eletrônico; e (5) A intenção de recorrer pode ser realizada pelo licitante, de forma imediata e motivada, em campo próprio no sistema eletrônico. O pregão pode ser vinculado ao sistema de Registro de Preços (BRASIL, 2013), assim como a concorrência. A peculiaridade do Registro de Preços reside no fato de que a existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios para a aquisição, ou seja, a adoção de outros procedimentos, desde que respeitada a legislação vigente na seara das licitações e que seja assegurada preferência ao detentor do registro na hipótese de igualdade de condições (BRASIL, 2013).

É inegável que o trâmite licitatório acarreta em elevados custos para a Administração, considerando todas as etapas e atividades necessárias para que os processos de licitação sejam executados. Em estudo divulgado pelo InfoGráficos 2014 (Informativo do Instituto Negócios Público), estima-se que o custo organizacional de um processo licitatório é cerca de R\$ 12.849,00. O custo estimado para cada uma das principais fases é detalhado na tabela 1 abaixo.

Fase do Processo	Valor estimado da Fase
1- Identificação da Necessidade de Bens ou Serviços	R\$ 801,00
2- Análise e Aprovação da Aquisição	R\$ 706,00
3- Realização de pesquisa de mercado de valores e quantidades	R\$ 2.338,00
4- Determinação a modalidade e projeto básico ou termo de referência	R\$ 1.849,00
5- Elaboração de minuta do edital, contrato e publicação	R\$ 3.701,00
6- Abertura das propostas e habilitação dos interessados em ato público.	R\$ 1.268,00
7- Verificação nas conformidades com o edital;	
8- Adjudicação e homologação;	R\$ 2.184,00
9- Publicação do Resultado.	
TOTAL DO CUSTO ORGANIZACIONAL:	R\$ 12.849,00

Tabela 1 – Custo do Processo Licitatório

Fonte: Adaptado de InfoGráficos (2014)

Os custos estimados na tabela acima refletem apenas custos organizacionais internos para um determinado órgão da Administração Pública. No entanto, é necessário considerar os custos possíveis para outras entidades, tanto públicas como privadas. Se extrapolarmos as implicações dos custos de processos licitatórios ineficientes, podemos supor que tais ineficiências irão implicar em custos para possíveis fornecedores assim como para demais órgãos públicos responsáveis por monitoramento e fiscalização de condutas de tal natureza, como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal. Logo, processos licitatórios mal conduzidos podem incorrer em custos indiretos elevados para demais envolvidos.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo utiliza o método de estudo de caso (YIN, 2004), tendo como caso estudado o Hospital Universitário de Santa Maria. Especificamente, são analisados os processos licitatórios de Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preço (SRP) – realizados no período de 01/01/2015 a 31/12/2015. Com isso, este estudo é de caráter descritivo utilizando dados de natureza qualitativa e quantitativa.

Os dados do estudo foram coletados ao longo do ano de 2015, e foram analisados por meio de estatísticas descritivas simples e análises gráficas. Para os pregões SRP do ano de 2015 foram analisadas as seguintes informações: (1) quantidade de processos licitatórios abertos; (2) quantidade de itens solicitados; e (3) quantidade de itens registrados. Também foram obtidos os dados históricos de itens registrados por meio de Pregões SRP nos anos de 2011 a 2014 por meio de acesso ao Sistema de Informações para o Ensino (SIE) da Universidade Federal de Santa Maria. Este sistema da UFSM ainda é utilizado pelo HUSM como um dos principais sistemas de informação. Nessa etapa foram obtidos os seguintes dados para os itens com preços registrados: (1) total de itens registrados no ano; (2) quantitativo solicitado e registrado para cada item; (3) quantitativo empenhado para cada item. Por meio desses dados foi possível estimar o percentual empenhado para cada item registrado e, conseqüentemente, o percentual de saldo disponível. Além dos dados que foram obtidos de maneira formal, este estudo também se baseia na percepção obtida por meio de observação participante, já que o pesquisador mantém vínculo empregatício com o hospital por meio da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

O Hospital Universitário de Santa Maria, fundado em 1970, conta com um total de 377 leitos e uma equipe de trabalho de 2841 pessoas composta por servidores, docentes funcionários de serviços terceirizados, e alunos estagiários, residentes, mestrandos e doutorandos (HUSM, 2014). Em dezembro de 2013 o HUSM passou a incorporar oficialmente o rol de hospitais escolas nacionais sob a gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, por meio da assinatura do contrato 263/2013 de gestão especial gratuita. Com isso, foi assumido um plano de gestão e metas de desempenho a serem alcançadas a partir da nova estruturação hospitalar a ser conduzida de forma mais estratégica e profissionalizada. Considerado as definições elementares estratégicas organizacionais, a missão da EBSERH foi definida como sendo “Aprimorar a gestão dos Hospitais Universitários Federais e congêneres, prestar atenção à saúde de excelência e fornecer um cenário de prática adequado ao ensino e pesquisa para docentes e discentes”. A visão é definida como “ser referência na gestão de Hospitais Universitários Federais e congêneres, prestando atenção à saúde de excelência e fornecer um cenário de prática adequado à formação profissional e à geração de conhecimento em saúde”. De modo a compreender a proporção dos gastos públicos registrados no ano de 2015 pelo HUSM, considerando o total de gastos diretos nacionais, do ministério da saúde e da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), são apresentados na tabela 2 abaixo os gastos registrados em 2015. Tais informações foram obtidas no Portal Transparência (2016). Observa-se que o HUSM apresentou um montante de gasto direto registrado de R\$ 44,5 milhões. É mostrado ainda como tal montante foi distribuído de acordo com os grupos de despesa.

ÂMBITO DO GASTO	VALOR
Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional	R\$ 1.906.706.918.048,62
- Órgão Superior - Ministério da Educação	R\$ 85.088.283.968,76
-- Órgão/Entidade Vinculada - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares	R\$ 1.825.912.622,85

--- Unidade Gestora 155125 - EBSERH HUSM-UFSM		R\$ 44.499.151,53
Elemento de Despesa 52 - Equipamentos e Material Permanente		R\$ 837.199,00
Elemento de Despesa 18 - Auxílio Financeiro a Estudantes		R\$ 613.308,00
Elemento de Despesa 37 - Locação de Mão-de-Obra		R\$ 14.246.827,49
Elemento de Despesa 30 - Material de Consumo		R\$ 23.837.658,53
Elemento de Despesa 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		R\$ 4.964.158,51

Tabela 2 - Gastos Diretos por Órgão Executor em 2015
Fonte: Portal Transparência (2016)

Esta seção se dedica a analisar os resultados obtidos para os processos licitatórios conduzidos para abastecer as necessidades do Hospital Universitário de Santa Maria. Primeiramente são apresentadas algumas evidências acerca dos processos licitatórios conduzidos no ano de 2015. Em seguida são mostradas evidências quando ao uso dos materiais e serviços licitados considerando os quantitativos registrados e efetivamente adquiridos nos anos de 2011 a 2014.

4.2. Análise da Eficiência dos Processos Licitatórios no HUSM

No ano de 2015 foram conduzidos 165 Pregões Eletrônicos, sendo 139 na modalidade de Registro de Preço. Por meio dos dados coletados no período de 2015, foi possível constatar que foram solicitados 6082 itens em pregões homologados até a data da coleta dos dados analisados. Deste montante de itens solicitados, foram efetivamente adjudicados registros de preços para 5437, ou seja, 89,39% do total solicitado em pregões já homologados. Os 10,61% restantes são itens cancelados, desertos, recusados ou inabilitados. Adjudicação é o ato pelo qual a Administração, por intermédio de seu pregoeiro oficial, atribui ao licitante o objeto da licitação. A Figura 1 mostra os quantitativos solicitados e efetivamente registrados/adjudicados nos processos licitatórios.

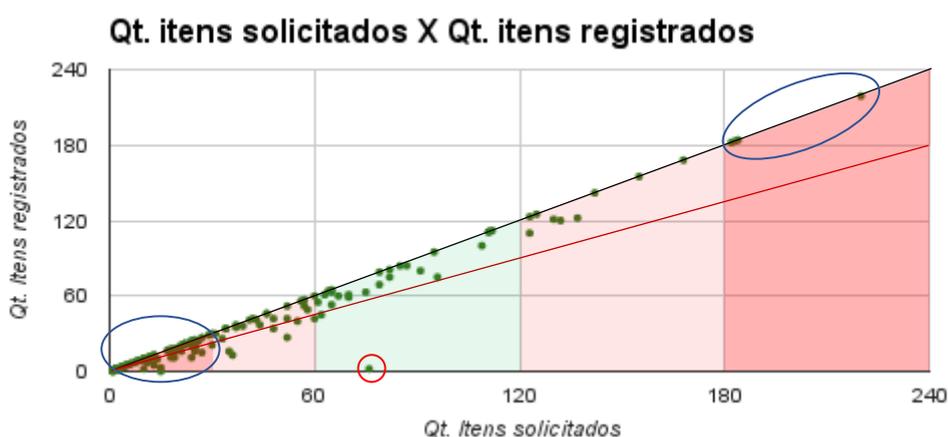


Figura 1 – Comparativo entre Quantidade de Itens Solicitados X Registrados

Os dados da Figura 1 mostram uma grande concentração de Pregões que foram conduzidos para quantitativos pequenos de itens. Foi observado que 76 pregões tiveram 30 itens ou menos solicitados, o que é considerado baixo dado o elevado custo organizacional para se conduzir um processo licitatório. Constatou-se também que 102 pregões tiveram 60 itens ou menos solicitados. Também é possível observar que 12 pregões tiveram quantitativos de itens superior a 120, o que pode ser considerado muito elevado, podendo ocasionar falhas no processo, dificuldades na condução dos pregões, dificultando em demasia principalmente as

fases externas dos pregões (publicação, análise de lances, negociação, aceitação, habilitação etc.). Para os 139 pregões de Registro de Preços conduzidos em 2015, constatou-se que a média de itens solicitados por pregão foi de 43,75 itens. Ademais, o gráfico mostra que muitos pregões tiveram registrado menos de 75% dos itens solicitados (pontos abaixo da linha vermelha), possivelmente devido a múltiplos fatores que invariavelmente oneram a Administração em termos de custos organizacionais. De fato, os pregões com menos quantitativo de itens apresentam também as maiores incidências de percentuais de itens desertos, cancelados ou fracassados. Tal evidência corrobora com a constatação de que pregões conduzidos com baixos quantitativos de itens podem representar elevados custos organizacionais.

Em estudo divulgado pelo INFOGRÁFICOS 2014 (Informativo do Instituto Negócios Públicos, 2014), estima-se que o custo de um processo licitatório é cerca de **R\$ 12.849,00**. Com isso, estima-se que, considerando o total de 165 Pregões Eletrônicos (dentre tradicionais e registros de preços) conduzidos em 2015, que o custo organizacional para o HUSM foi o demonstrado na Tabela 3.

Fase do Processo	Quantidade em 2015	Valor estimado da Fase	Custo estimado ao HUSM
1- Identificação da Necessidade de Bens ou Serviços	165	R\$ 801,00	R\$ 132.165,00
2- Análise e Aprovação da Aquisição	165	R\$ 706,00	R\$ 116.490,00
3- Realização de pesquisa de mercado de valores e quantidades	165	R\$ 2.338,00	R\$ 385.770,00
4- Determinação a modalidade e projeto básico ou termo de referência	165	R\$ 1.849,00	R\$ 305.085,00
5- Elaboração de minuta do edital, contrato e publicação	165	R\$ 3.701,00	R\$ 610.665,00
6- Abertura das propostas e habilitação dos interessados em ato público.	165	R\$ 1.268,00	R\$ 209.220,00
7- Verificação nas conformidades com o edital;			
8- Adjudicação e homologação;	165	R\$ 2.184,00	R\$ 360.360,00
9- Publicação do Resultado.			
CUSTOS ORGANIZACIONAIS ESTIMADOS TOTAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS			R\$ 2.119.755,00

Tabela 3 – Custo Organizacional estimado dos 165 Pregões Eletrônicos do HUSM de 2015

O custo organizacional total para os 165 processos licitatórios de Pregões Eletrônicos conduzidos no HUSM em 2015 totaliza mais de R\$ 2 milhões. Se considerarmos apenas os 139 Pregões Eletrônicos de Registros de Preço, o custo organizacional estimado é de cerca de R\$ 1,78 milhões. Considerando que algumas licitações são realizadas com quantitativos pequenos, que poderiam ser agrupadas juntamente com outras licitações, é possível otimizar os esforços licitatórios de modo a gerar maior economicidade. Ademais, alguns processos licitatórios precisam ser realizados devido a ocorrência de itens desertos ou cancelados de licitações anteriores. Com isso, um esforço no sentido de minimizar o quantitativo de itens desertos, cancelados e fracassados, aliado a um esforço de otimizar as solicitações de licitação com quantitativos mais adequados poderá proporcionar considerável economia organizacional ao HUSM.

Ao estimarmos o custo organizacional, tendo como base os custos estimados e apresentado no relatório InfoGráficos 2014, para o mesmo quantitativo de itens licitados em 2015, mas organizados em pregões com quantitativos diferentes, podemos sugerir um quantitativo mais adequado a ser seguido como orientador. Os resultados sugerem que conforme ocorre um aumento do quantitativo de itens nos pregões, ocorre uma diminuição nos custos organizacionais totais decorrentes dos processos licitatórios. No entanto, a taxa de queda apresenta uma redução quando o quantitativo está próximo dos 70 / 80 itens. Isso logicamente se deve ao fato de estarmos considerando que o quantitativo total de itens licitados em 2015 foi de cerca de 6000 itens. Tais constatações são ilustradas na Figura 2.

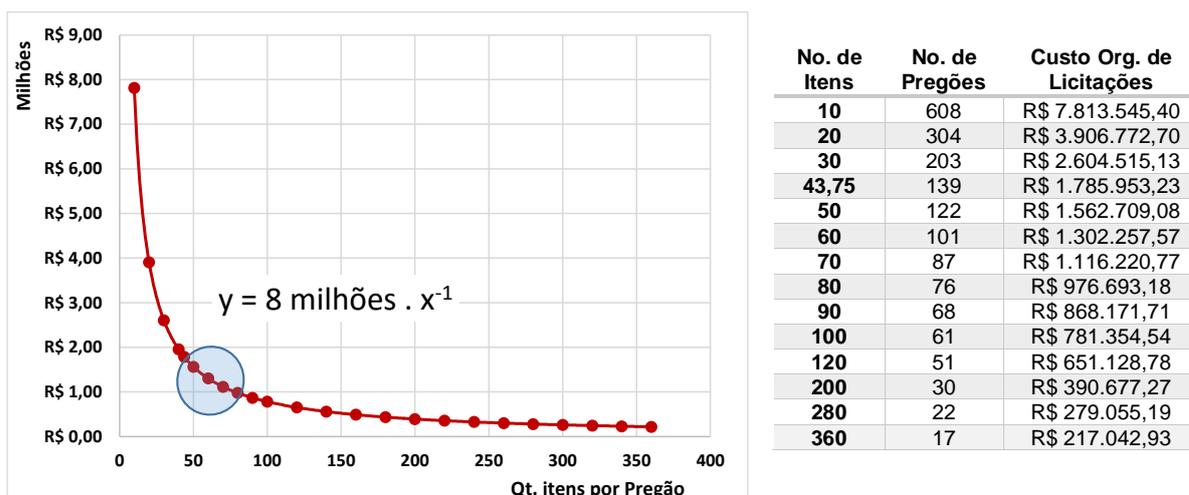


Figura 2 – Estimativa do Custo Organizacional dos Processos Licitatórios de acordo com a quantidade de Itens por Pregão.

Considerando a equação apresentada na figura 2 ($y = 8 \text{ milhões} \cdot x^{-1}$) oriunda da estimativa dos custos organizacionais dos processos licitatórios em função do número de itens por cada pregão, é possível observar que o custo estimado para o HUSM apresenta um ligeiro enfraquecimento na queda quando o quantitativo de itens por pregão está entre os 70 / 80 itens. Assim, este estudo sugere que Pregões com aproximadamente 70 itens apresentam maior eficiência em termos de custo organizacional ao considerarmos o custo total dos processos licitatórios, mas também levamos em consideração que pregões com muitos itens podem gerar transtornos organizacionais à equipe de licitações, tanto nas fases de publicação no portal Compras Governamentais, como na efetiva condução do pregão por parte da equipe de pregoeiros. Assim, caso fossem realizados pregões com cerca de 75 itens, o custo organizacional estimado dos 80 pregões de Registro de Preço que seriam necessários para tais quantitativos seria de aproximadamente R\$ 1 milhão. Com isso, poderia se obter uma redução no custo organizacional de cerca de R\$ 780 mil.

Retomando a evidência apresentada na Figura 1 sobre a quantidade de itens cancelados, desertos ou fracassados nos Pregões de Registro de Preço do HUSM, tais ocorrências também representam elevados custos organizacionais já que é necessário conduzir novos processos licitatórios com tais itens. Um possível fator com potencial de desencadear elevada frequência de itens desertos nos processos licitatórios do HUSM é o baixo nível de interesse e adesão de empresas interessadas em concorrer nos pregões do HUSM. Tal falta de interesse e participação pode ser devido ao fato de que muitos dos quantitativos que são registrados não são efetivamente adquiridos. Assim, é gerada uma expectativa de compra nas empresas sendo que não ocorre efetivamente a aquisição dos itens com preços registrados nas licitações. Este estudo também buscou identificar os níveis de utilização dos saldos disponíveis dos Registros de Preços vigente no HUSM. Foi realizado um levantamento buscando identificar os saldos remanescentes dos quantitativos registrados nos anos de 2011 a 2014. Constatou-se que, do total de itens registrados por meio de Pregões de Registro de Preços, grande parte não foram utilizados. Ademais, parte considerável do rol de itens registrados não foram adquiridos em nenhuma quantidade, mantendo seus saldos disponíveis em 100%. Tais evidências são apresentadas nos gráficos da Tabela 4 abaixo.

	2011	2012	2013	2014 ^c
Total de Itens Registrados^a	4644	3893	3054	1174
Total de Itens que nunca foram utilizados^b	1522	832	691	255
Porcentagem Utilizada dos quantitativos registrados	38,36%	49,57	48,57	35,54
Porcentagem Não-Utilizada dos quantitativos registrados	61,64%	50,43	51,43	64,46

Tabela 4 – Quantitativo de itens registrados (Registros de Preço) e saldos utilizados x não-utilização

Notas: ^a Considera apenas os itens com registro cadastrado no SIE (Sistema de Informações para o Ensino da UFSM); ^b representa a quantidade de itens que tiveram preços registrados, mas nunca foi adquirido nenhum quantitativo dos mesmos; ^c Baseado em dados de quantitativo de itens com preços registrados e utilizados sendo o prazo para utilização até 05/11/2015 [data da coleta dos dados no SIE];

As constatações obtidas a partir de uma análise preliminar dos usos dos quantitativos registrados e os saldos remanescentes sugerem que considerável parte das solicitações de licitação estão sendo feitas sem a adoção de critérios para estimar os quantitativos necessários para abastecer os setores do HUSM. Tal fragilidade é encarada como grave já que pode desencadear inúmeros problemas futuros, desde a redução da participação das empresas nos Pregões do HUSM, a geração de uma expectativa não condizente com a realidade do que será efetivamente adquirido pelo HUSM por parte das empresas licitantes, um desalinhamento e transtornos significativos para as decisões orçamentárias e estratégicas do HUSM, gastos elevados e desnecessários com os trâmites licitatórios. Outra possibilidade identificada por meio de uma análise mais criteriosa dos dados analisados é o eventual acúmulo de estoques já que é razoável considerar que a não execução de preços registrados em determinados anos se deva principalmente a duas possibilidades: (1) não necessidade real do objeto da licitação com preço registrado; ou (2) disponibilidade de estoques para tais itens.

Outro possível fator que pode vir a prejudicar sobremaneira o sucesso dos processos licitatórios é a má descrição dos itens licitados. Descritivos inadequados, confusos e não condizentes com os produtos a serem ofertados pelas empresas licitantes podem ocasionar altos índices de itens fracassados e desertos. Logo, um esforço no sentido de revisar e melhorar a adequação dos descritivos dos itens constantes no rol do Hospital Universitário de Santa Maria poderá proporcionar ganhos de eficiência organizacional e redução de custos decorrentes de processos licitatórios ineficientes.

5. DISCUSSÕES

A Gestão Pública apresenta intenções de desenvolver uma orientação fortemente voltada para critérios de qualidade e produtividade. Tal orientação apresenta maior consolidação a partir da década de 1990 com a criação do Subprograma da Qualidade e Produtividade da Administração Pública. Tal programa objetivou implantar programas de qualidade e produtividade em entidades e instituições públicas, objetivando uma maior eficiência em termos de gestão, uso de recursos e atendimento às demandas da sociedade (MPOG, 2009). Tal orientação culminou, em 2005, com o desenvolvimento do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) que tinha como objetivo central a simplificação dos processos organizacionais do setor público elevando o grau de eficiência organizacional (FERREIRA, 2012). Assim, tal iniciativa buscava combater, dentre outras fragilidades do modelo de gestão pública, o excesso de procedimentos (LUEDY; MENDES; RIBEIRO-JUNIOR, 2012). Logo, a gestão pública apresenta intenções claras de promover maior eficiência em seus processos e condutas por meio de uma maior profissionalização da gestão organizacional e estratégica.

Como em qualquer empresa, a qualidade na gestão de compras possui importância estratégica elevada para a gestão pública. De fato, as compras governamentais brasileiras movimentam cerca de 10 a 15% do PIB Nacional (SILVA; BARKI, 2012). Ademais, as

compras públicas apresentam relação direta com as dimensões da sustentabilidade (econômica, social e ambiental) ao passo que devem primar pelo princípio da economicidade, auxiliar no fortalecimento das atividades locais/regionais/nacionais (foco social) e buscar reduzir os impactos ambientais (produtos sustentáveis) (BRODHAG, 2010; OCDE, 2000).

É pertinente e relevante ainda salientar que a gestão de compras públicas apresenta implicações diretas e indiretas ao longo de toda a cadeia de suprimentos. De fato, as compras públicas apresentam potencial de afetar consideravelmente os fornecedores assim como toda a sociedade abrangendo as dimensões econômica, social e ambiental (SOUZA; OLIVERO, 2010). No entanto, a excelência em gestão de compras é um grande desafio para os gestores públicos. Um dos grandes fatores causadores de dificuldades para a realização de compras e contratos sustentáveis, que atendam aos princípios da economicidade e que também atendam às demandas sociais e ambientais, é o próprio comportamento de compra arraigado e assim como a estrutura e cultura organizacional de difícil mudança (KORKMAZ, 2010; PREUSS; WALKER, 2011).

Considerando a necessidade de excelência na gestão de compras, observou-se que constantemente itens licitados apresentam desfecho de fracasso, deserto ou cancelamento. E tal desfecho implica em custos organizacionais elevados para a Administração Pública. Ademais, a constatação de que parcela considerável dos objetos com preços registrados não são utilizados implica em custos organizacionais também elevados ocasionando uma alta ineficiência à Administração Pública.

Ao considerarmos que os custos de uma eventual ineficiência dos processos licitatórios transcendem as fronteiras da própria organização que executa as licitações (Administração Pública), é necessário considerarmos as implicações de custos interorganizacionais (FAYARD et al., 2012; COAD; CULLEN, 2006). Múltiplos estudos em diversas esferas têm se dedicado a analisar e discutir a Gestão dos Custos Interorganizacionais (GCI) (HOFFJAN; KRUSE, 2006; KAJÜTER; KULMALA, 2005; MASSCHELEIN, *et al.*, 2012). No entanto, tais discussões ainda não apresentam um direcionamento consistente para o âmbito dos custos interorganizacionais oriundos das atividades da Administração Pública. De fato, o gerenciamento de tais custos em nível interorganizational possui como fatores inibidores os próprios princípios administrativos já que o estabelecimento de parcerias e relacionamentos cooperativos com empresas no que tange os processos licitatórios pode ferir os princípios de isonomia, impessoalidade e moralidade. Em contrapartida, pode-se obter ganhos de eficiência (princípio da eficiência e economicidade). Assim, tal discussão ainda carece de maior consolidação e avanço.

Para que se possa avançar nesta questão de elevado grau de importância e significativas implicações nos custos organizacionais do HUSM, é necessário uma articulação e engajamento das Unidades Demandantes do HUSM. A partir de uma postura colaborativa interdepartamental, pode ser possível desenvolver um planejamento mais alinhado aos princípios da eficiência organizacional. Dessa forma, o processo de mudança organizacional assume papel essencial. Todo e qualquer processo de mudança organizacional planejada e intencional depende do apoio dos colaboradores (KIM et al., 2011). E para isso, é necessário que os indivíduos tenham condições de perceber os ganhos oriundos da mudança (OREG et al., 2011). No entanto, a condução do processo de mudança também encontra na cultura organizacional enraizada do setor público uma das principais barreiras de resistência (SCHEIN, 2009; HOFSTEDDE; MCCRAE, 2004). De fato, a cultura organizacional apresenta fortes implicações na gestão da inovação (FARIA; FONSECA, 2014; MORSCHEL et al., 2013), liderança (BARRETO et al., 2013) e na forma com que as organizações gerenciam o conhecimento organizacional (SOUZA et al., 2014; ANGELONI; GROTTTO, 2009). Assim, possivelmente a cultura organizacional vigente no HUSM seja o principal elemento de resistência às mudanças necessárias para um aumento de eficiência organizacional.

6. CONCLUSÕES

As atividades relacionadas à gestão de compras na Administração Pública representam custos organizacionais significativos. Dado todo o trâmite licitatório necessário para garantir que os princípios de isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade, legalidade e eficiência sejam plenamente atendidos, as compras públicas acabam por se tornar atividades altamente complexas. Tendo em vista que a busca por maior eficiência na gestão de compras públicas se faz necessária, principalmente em ambientes hospitalares, este estudo objetivou analisar os possíveis custos organizacionais decorrentes dos processos licitatórios realizados no Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM) no ano de 2015.

Os resultados deste estudo evidenciaram que o HUSM conduziu no ano de 2015 inúmeros processos licitatórios representando um elevado custo organizacional. Ademais, por meio de evidências obtidas no sistema interno da UFSM, constatou-se que parcela significativa dos itens com preços registrados em 2011 a 2014 não foram executados, o que implica em alto grau de ineficiência econômica nos processos licitatórios. Por fim, considerando o tamanho da carteira de itens licitada pelo HUSM (cerca de 6000 itens) nos últimos anos, o estudo sugeriu que Pregões de Registro de Preço com quantitativos de cerca de 80 itens poderão proporcionar maior eficiência organizacional. Ademais, licitações de Registro de Preço com cerca de 80 itens poderão proporcionar aumento de eficiência em diversas etapas do processo licitatório como pesquisa de preço, elaboração de edital e termo de referência, publicação e condução dos pregões. Não obstante, também é possível que as empresas licitantes também obtenham benefícios de redução de custo organizacional ao participarem de licitações com objetos licitados mais enxutos e melhor definidos. Logicamente, este quantitativo de 80 itens deve ser encarado como um valor de orientação, já que licitações específicas poderão adotar quantitativos maiores ou menores dada a natureza do objeto licitado.

Este estudo apresenta inúmeras fragilidades considerando sua natureza onde o método empregado é o estudo de caso. Logo, as evidências apresentadas são oriundas de apenas um caso, o que não permite uma generalização para outras instituições e órgãos públicos. Além disso, também é necessário considerar que o desalinhamento verificado nos quantitativos licitados e as reais necessidades do HUSM está baseado em dados de empenho, e não de real consumo. Assim, estudo adicional que busque analisar os reais consumos dos itens ao longo do período investigado poderá proporcionar um melhor entendimento do grau de (in)eficiência dos processos licitatórios. Complementarmente, de modo a melhor embasar esta análise, sugere-se que sejam conduzidos estudos adicionais que analisem também as informações sobre os quantitativos de estoque disponíveis nos setores.

REFERÊNCIAS

- AMIT, R. H.; SCHOEMAKER, P. J. H. Strategic assets and organizational rent. **Strategic Management Journal**, V. 14, n. 1, p. 33-46, 1993.
- ANGELONI, M. T.; GROTTTO, D. A influência na cultura organizacional no compartilhamento do conhecimento. *Revista de Administração Faces Journal*, v. 8, n. 2, p. 76-93, 2009.
- BARNEY, J. Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.
- BARRETO, L. M. T. S. et al. Cultura organizacional e liderança: uma relação possível? *Revista de Administração*, v. 48, n. 1, p. 34-52, 2013.

BRASIL. Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 22 fev 2015.

BRASIL. Decreto n. 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 22 fev 2015.

BRASIL. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 22 fev 2015.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 20 fev 2015.

BRODHAG, C. A differentiated approach for sustainable consumption and production policies. *Natural Resources Forum*, v. 34, n. 1, p. 63-70, 2010.

COAD, A. F.; CULLEN, J. Inter-organizational cost management: Towards an evolutionary perspective. *Management Accounting Research*, v. 17, n. 4, p. 342-369, 2006.

COOPER, R.; SLAGMULDER, R. Interorganizational cost management and relational context. *Accounting, Organizations and Society*, v. 29, n. 1, p. 1-26, 2004.

FARIA, M. F. B.; FONSECA, M. V. A. Medidas de cultura de inovação e de cultura organizacional para análise da associação com inovação. *Revista de Administração e Inovação*, v. 11, n. 3, p. 30-55, 2014.

FAYARD, D.; LEE, L. S.; LEITCH, R. A.; KETTINGER, W. J. Effect of internal cost management, information systems integration, and absorptive capacity on inter-organizational cost management in supply chains. *Accounting, Organizations and Society*, v. 37, n. 3, p. 168-187, 2012.

FERREIRA, A. R. Modelo de excelência em gestão pública. *Revista Eixo*, v. 1, n. 1, p. 31-43, 2012.

HOFFJAN, A.; KRUSE, H. Open book accounting in supply chain: when and how is it used in practice? *Cost Management*, v. 20, n. 6, p. 40-47, 2006.

HOFSTEDE, G.; MCCRAE, R. R. Personality and culture revisited: linking traits and dimensions of culture. *Cross-Cultural Research*, v. 38, n. 1, p. 52-88, 2004.

HOLWEG, M.; PIL, F. K. Theoretical perspectives on the coordination of supply chains. *Journal of Operations Management*, v. 26, n. 3, p. 389-406, 2008.

INFOGRÁFICOS - Informativo do Instituto Negócios Públicos, 2014. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/novo/Infograficos2014.pdf>>. Acesso em 18 fev 2015.

KAJÜTER, P.; KULMALA, H. I. Open-book accounting in networks: Potential achievements and reasons for failures. *Management Accounting Research*. v. 16, p. 179-204, 2005.

KIM, T. G.; HORNING, S.; ROUSSEAU, D. M. Change-supportive employee behavior: antecedents and the moderating role of time. *Journal of Management*, v. 37, n. 6, p. 1664-1693, 2011.

KORKMAZ, A. Benefits and obstacles of environmental, social and sustainable procurement. *Seul: IPPC4, 2010. Disponível em: <www.ipppa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-2.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2015.*

LUEDY, A.; MENDES, V. L. P. S.; RIBEIRO-JÚNIOR, H. Gestão pública por resultados: contrato de gestão como indutor de melhorias em um hospital universitário. *Revista Organizações & Sociedade*, v. 19, n. 63, p. 641-659, 2012.

MASSCHELEIN, S.; et al. ABC information, fairness perceptions, and interfirm negotiations. *The Accounting Review*. v. 87, n. 3, p. 951-973, 2012.

MORSCHER, E. L. et al. A influência da cultura organizacional no processo de inovação: o caso da Águia sistemas de armazenagem em Ponta Grossa, Paraná. *Revista de Administração e Inovação*, v. 10, n. 2, p. 219-237, 2013.

MPOG. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública - PQGF. Documento de referência: Fórum Nacional 2008/2009. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão; MP; SEGES, 2009.

OECD. Greener public purchasing: issues and practical solutions. Paris: Oecd Publications, 2000.

OREG, S.; VAKOLA, M.; ARMENAKIS, A. Change recipients' reactions to organizational change: a 60-year review of qualitative studies. *The Journal of Applied Behavioral Science*, v. 47, n. 4, p. 461-524, 2011.

PETERAF, M. A. The cornerstones of competitive advantage: a resource-based view. *Strategic management journal*, v. 14, n. 3, p. 179-191, 1993.

PETERAF, M. The cornerstones of competitive advantage: a resource-based view. *Strategic Management Journal*, v. 14, n. 3, p. 179-191, 1993.

PORTAL TRANSPARÊNCIA. Controladoria Geral da União – Portal Transparência. Gastos Diretos do Governo. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/>> Acesso em: 10 abr 2016.

PREUSS, L.; WALKER, H. Psychological barriers in the road to sustainable development: evidence from public sector procurement. *Public Administration*, Oxford, v. 89, n. 2, p. 493-521, jun. 2011.

RUGMAN, A; VERBEKE, A. Edith Penrose's contribution to the resource based view of strategic management. *Strategic Management Journal*, v. 23, n. 8, p. 769-780, 2002.

SCHEIN, E. H. Cultura organizacional e liderança. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, R. C.; BARKI, T. V. P. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. Revista do Serviço Público, v. 63, n. 2, p. 157-175, 2012.

SOUZA, F. H. et al. Interseção entre a gestão do conhecimento e a cultura organizacional: um estudo sobre a percepção dos gerentes de projetos. Revista de Gestão e Projetos, v. 5, n. 2, p. 51-67, 2014.

SOUZA, M. T. S.; OLIVERO, S. M. Compras Públicas Sustentáveis: um estudo da incorporação de critérios socioambientais nas licitações do Governo do Estado de São Paulo. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração ENANPAD, 34., 2010, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: EnANPAD, 2010. p. 1-16.

WADE, M.; HULLAND, J. Review: The resource-based view and information systems research: Review, extension, and suggestions for future research. MIS quarterly, v. 28, n. 1, p. 107-142, 2004.