





© 2022 Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja utilizada para fins comerciais. A responsabilidade pelos direitos autorais de textos e imagens desta obra é dos respectivos autores e técnicos envolvidos em sua elaboração.

**ISBN - 978-65-80110-47-6**

Prospecção e Avaliação de Mercado para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar – 1ª edição – Produzido pelo Serviço de Manutenção Predial, Projetos e Obras – Brasília: Ebserh – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, 2022.

**Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh**

Setor Comercial Sul – SCS, Quadra 09, Lote C  
Ed. Parque Cidade Corporate, Bloco C, 1º Pavimento  
CEP: 70308-200 – Brasília, DF

[www.gov.br/ebserh](http://www.gov.br/ebserh)

## Ministro da Educação

Victor Godoy Veiga

## Presidente

Oswaldo de Jesus Ferreira

## Vice-Presidência

Antonio César Alves Rocha

## Diretoria de Administração e Infraestrutura

Erlon César Dengo

## Coordenadoria de Infraestrutura Hospitalar e Hotelaria

Marcio Luis Borsio

## Coordenação:

Adolpho Pacheco Filho	Fundação Instituto de Administração – FIA (Gerente do Projeto FIA)
Helio Janny Teixeira	Fundação Instituto de Administração – FIA (Coordenador de Projetos FIA)
Luiz Patrício Cintra do Padro Filho	Fundação Instituto de Administração – FIA (Consultor FIA)
Mariana Ferreti Lippi	Fundação Instituto de Administração – FIA (Consultora FIA)
Cássia Resende Silva Vitorino	SMPO/CIH/DAI/Ebserh
Marcio Luis Borsio	CIH/DAI/Ebserh
Ramon Nascimento Sousa	SMPO/CIH/DAI/Ebserh
Elma Teixeira	Analista Sênior de Monitoramento e Avaliação (Consultora Unops)
Rafael Esposel	Representante do Projeto (Consultor Unops)

## Elaboração FIA:

Rodolfo Victório Carvalho Guido	Consultor Sênior (Consultor FIA)
Mario Alexandre Reis da Silva	Consultor Pleno (Consultor FIA)
Charles Vasserman	Especialista em Manutenção Predial (Consultor Especialista FIA)

## Elaboração Ebserh:

André Bisinoto Matias	HUB-UnB/Ebserh
Camila Carla Araújo Caraciolo	HU-Univasf/Ebserh
Cássia Resende Silva Vitorino	SMPO/CIH/DAI/Ebserh
Fábio Leme Lucenti	HU-UFSCar/Ebserh
João Carlos Souza de Arruda	HU-Univasf/Ebserh
Murilo José do Carmo	HC-UFG/Ebserh
Ramon Nascimento Sousa	SMPO/CIH/DAI/Ebserh
Silvana Coccheto Fernandes	HUGG-Unirio/Ebserh

## Colaboração:

Evelyn Ebling Mac Kay Dubugras Ribeiro	Consultora FIA
Helena Amoretti Gonçalves	Consultora Unops
Julia Resende Kanno	Consultora Unops

**Projeto Gráfico e Diagramação** Brava Design

**Revisão Ortográfica e Padronização** Neide Magalhães

## SUMÁRIO

Lista de Siglas	6
<b>Apresentação</b>	<b>8</b>
<b>Introdução</b>	<b>10</b>
<b>1. Aspectos Conceituais para Contratações</b>	<b>11</b>
1.1 A Terceirização de Serviços nas Organizações	11
1.1.1 A Terceirização de Serviços Hospitalares	12
1.1.2 O Dilema entre Comprar ou Fazer	14
1.1.3 Compras Estratégicas ( <i>Strategic Sourcing</i> )	15
1.2 Aspectos Legais	23
1.2.1 A Lei das Estatais	23
1.2.2 A Instrução Normativa 05/2017	24
1.3 Instrumento de Medição de Resultado	26
1.3.1 Descontos por Desempenho X Multas Contratuais	27
<b>2. Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh</b>	<b>28</b>
2.1 Diagnóstico Situacional	29
2.1.1 Manutenção Predial Hospitalar no Âmbito da Rede Ebserh	30
2.1.2 Padrões de Prestação de Serviços em Hospitais da Ebserh	32
2.1.3 Caracterização da Rede Ebserh	33
2.2 Boas Práticas Identificadas	42
<b>3. Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento</b>	<b>43</b>
3.1 Reconhecendo o Mercado Fornecedor	43
3.1.1 Definição de Mercado	43
3.1.2 A Segmentação do Mercado de Serviços de Manutenção Predial	43
3.1.3 Estrutura de Caracterização do Mercado	45
3.1.4 Regulamentação e Normas que Qualificam os Fornecedores	46
3.1.5 Fornecedores em Potencial para a Rede Ebserh	46
3.1.6 Tecnologias Encontradas	49

3.1.7 Principais Aspectos Observados no Estudo de Mercado	54
3.1.8 Lacunas e <i>Gaps</i> Identificadas entre Ebserh e Mercado Fornecedor	55
3.2 Metodologia para Monitoramento e Desenvolvimento do Mercado	57
3.2.1 Metodologia para Monitoramento de Mercado	57
3.2.2 Metodologia para Desenvolvimento do Mercado	61
<b>4. Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar</b>	<b>63</b>
4.1 Estratégias para a Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar	63
4.1.1 Macroambiente para Definição da Estratégia para os Serviços de Manutenção Predial	63
4.1.2 Direcionadores da Estratégia	66
4.1.3 Descrição da Estratégia	66
4.1.4 Situação Atual dos Hospitais em Relação às Fases 1, 2 e 3 Propostas na Estratégia	71
4.2 Documentos e Instrumentos que Compõem o Processo Licitatório	71
4.2.1 Termos de Referência para o Serviço de Manutenção Predial	72
4.2.2 Instrumento de Medição de Resultado (IMR) para o Serviço de Manutenção Predial Hospitalar	73
4.2.3 Planilha de Custo e Formação de Preços	77
<b>Bibliografia</b>	<b>80</b>

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

## LISTA DE SIGLAS

<b>Unops</b>	Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos	<b>HU-UFSCar</b>	Hospital Universitário da Universidade Federal de São Carlos
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas	<b>OS</b>	Ordem de Serviço
<b>MEC</b>	Ministério da Educação	<b>Crea</b>	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
<b>Ebserh</b>	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares	<b>CFTV</b>	Circuitos Fechados de TV
<b>FIA</b>	Fundação Instituto de Administração	<b>HU-UFMA</b>	Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão
<b>USP</b>	Universidade de São Paulo	<b>Huol-UFRN</b>	Hospital Universitário Onofre Lopes/Universidade Federal do Rio Grande do Norte
<b>SMS</b>	Saúde, Meio Ambiente e Segurança	<b>Sicaf</b>	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
<b>MP</b>	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	<b>Comprasnet</b>	Portal de Compras do Governo Federal
<b>IN</b>	Instrução Normativa	<b>Siasg</b>	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União	<b>CMMS</b>	<i>Computerized Maintenance Management System</i>
<b>IMR</b>	Instrumento de Medição de Resultado	<b>H/H</b>	Hora/Homem
<b>ANS</b>	Acordo de Níveis de Serviço	<b>BIM</b>	<i>Building Information Model</i>
<b>TI</b>	Tecnologia da Informação	<b>IWMS</b>	<i>Integrated Workplace Management System</i>
<b>GTT</b>	Grupo Técnico de Trabalho	<b>Hepa</b>	<i>High Efficiency Particulate Air</i>
<b>BDI</b>	Benefícios Diretos e Indiretos	<b>Leed</b>	<i>Leadership in Energy and Environmental Design</i>
<b>HU-UFPI</b>	Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí	<b>IoT</b>	<i>Internet of Things</i>
<b>HUGV-Ufam</b>	Hospital Universitário Getúlio Vargas da Universidade Federal do Amazonas	<b>ONA</b>	Organização Nacional de Acreditação
<b>HDT-UFT</b>	Hospital de Doenças Tropicais da Universidade Federal do Tocantins	<b>ERP</b>	<i>Enterprise Resource Planning</i>
<b>HC-UFMG</b>	Hospital de Clínicas da Universidade Federal de Minas Gerais	<b>JCI</b>	<i>Joint Commission International</i>
<b>HUJM-UFMT</b>	Hospital Universitário Júlio Müller da Universidade Federal do Mato Grosso	<b>Sinapi</b>	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
<b>HC-UFU</b>	Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia	<b>TCPO/PINI</b>	Tabela de Composição de Preços para Orçamentos
<b>CHC-UFPR</b>	Complexo Hospitalar da Universidade Federal do Paraná	<b>CDHU</b>	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
<b>HUGG-Unirio</b>	Hospital Universitário Graffée Guinle da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	<b>Sicro/Dnit</b>	Sistema de Custos Referenciais de Obras/Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1. Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

<b>Seinfra/CE</b>	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade
<b>Setop</b>	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
<b>APF</b>	Administração Pública Federal
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>P&amp;D</b>	Pesquisa e Desenvolvimento
<b>POP</b>	Procedimento Operacional Padrão
<b>HUF</b>	Hospital Universitário Federal
<b>AGU</b>	Advocacia-Geral da União
<b>TCEMG</b>	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
<b>CAD</b>	Coordenação de Administração
<b>Ospe</b>	Ordens de Serviços Programadas (Preventivas) Executadas
<b>OSNPE</b>	Ordens de Serviços não Programadas (Corretivas) Executadas
<b>OSNPP</b>	Ordens de Serviços Não Programadas (Corretivas) Dentro do Prazo
<b>IDnn</b>	Índice de Desempenho dos Sistemas
<b>INR</b>	Índice de Não Retrabalho
<b>Ampu</b>	Avaliação da Qualidade dos Materiais, Peças e Insumos Utilizados
<b>NR</b>	Norma Regulamentadora
<b>SDR</b>	Satisfação do Demandante com o Resultado da Manutenção
<b>SAT</b>	Satisfação do Demandante com o Atendimento Prestado pelos Técnicos da Manutenção
<b>ACSE</b>	Avaliação de Conformidade de Segurança dos Serviços e Uso dos EPI
<b>EPI</b>	Equipamentos de Proteção Individual



**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

## APRESENTAÇÃO

O Unops é o organismo das Nações Unidas que presta serviços de infraestrutura, compras e gestão de projetos para um mundo sustentável. Em todo o mundo, o escritório oferece ao sistema ONU, seus parceiros e governos soluções nas áreas de assistência humanitária, desenvolvimento, paz e segurança. Sua missão é ajudar as pessoas a construir vidas melhores e os países a alcançar a paz e o desenvolvimento sustentável. Sua visão é um mundo em que as pessoas possam levar uma vida plena graças à infraestrutura adequada, sustentável e resiliente, bem como o uso eficiente e transparente de recursos públicos em termos de compras e gestão de projetos.

A Ebserh é a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, uma empresa pública vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Sua finalidade é a de prestar serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim como prestar às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública. Seu propósito é “Ensinar para transformar o cuidar” e sua visão é “Ser referência nacional no ensino, na pesquisa, na extensão e na inovação no campo da saúde, na assistência pública humanizada e de qualidade em média e alta complexidade, e na gestão hospitalar, atuando de forma integrada com a Universidade e contribuindo para o desenvolvimento de políticas públicas de saúde”.

No Brasil, Unops e Ebserh mantêm um acordo de cooperação técnica. Esta parceria visa auxiliar o fortalecimento institucional da empresa, em processos de contratação de projetos de arquitetura e engenharia

para os hospitais universitários filiados, desenvolvendo também diretrizes técnicas, documentação padronizada, manuais técnicos e treinamentos.

O presente documento foi elaborado pela Fundação Instituto de Administração (FIA), uma entidade privada e sem fins lucrativos, criada em 1980 por iniciativa dos professores da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo – USP, que se dedica à geração de conhecimento para a excelência na administração pública e empresarial, por meio da realização das atividades de ensino, consultoria e pesquisa aplicada.

O livro de **Prospecção e Avaliação de Mercado para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial** é resultado de um dos produtos previstos no Contrato RFP 2020/13176, firmado entre a FIA e Unops (Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos) em 16 de julho de 2020 e que tem como beneficiário a Ebserh – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

O objetivo deste material é contribuir para disseminar os procedimentos metodológicos adotados durante a execução do projeto “Pesquisa de Mercado e Elaboração de Manuais Técnicos de Serviços de Apoio Hospitalar para Rede Ebserh”, e ser utilizado durante as atividades de treinamento para as equipes de referência da Ebserh na prospecção e avaliação de mercado para contratação de serviços terceirizados. Para atingir tal objetivo consolida os principais resultados que nortearão as práticas de contratação de serviços de manutenção predial hospitalar na Rede Ebserh.

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

Foto: HC-UFMG



## O Livro é Composto pelos Seguintes Conteúdos:

### Introdução

Este capítulo traz a estruturação do presente livro e descreve os capítulos que o compõem.

### 1 – Aspectos Conceituais para Contratações

Este capítulo apresenta aspectos sobre a aquisição de serviços na realidade atual, ressaltando aspectos pertinentes a Compras Estratégicas, à política relacionada, bem como à legislação de referência.

### 2 – Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh

Este capítulo apresenta aspectos sobre a realidade atual das condições de prestação de serviços Manutenção Predial na Rede Ebserh, os problemas que interferem em seus resultados e os fatores que os originam, bem como as boas práticas observadas.

### 3 – Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento

Constam neste capítulo o entendimento das práticas do mercado fornecedor e comprador para o serviço de manutenção predial, seus principais desafios e tendências, bem como as metodologias para que a rede possa monitorar e desenvolver os fornecedores.

### 4 – Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar

Constam neste capítulo as estratégias definidas para o serviço de manutenção predial, bem como a descrição dos modelos de documentos que subsidiarão o processo licitatório dos hospitais da rede para o serviço.

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

## INTRODUÇÃO

Este livro de Prospecção e Avaliação de Mercado para o Serviço de Manutenção Predial é resultado do projeto “Pesquisa de Mercado e Elaboração de Manuais Técnicos de Serviços de Apoio Hospitalar para Rede Ebserh”, desenvolvido pela Fundação Instituto de Administração – FIA, para a Ebserh – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

O presente documento subsidia o treinamento realizado junto à Rede Ebserh, explorando a metodologia de estudo de mercado e a forma de aplicação pelos hospitais universitários, destacando a utilização dos materiais gerados para apoiar os processos licitatórios da rede.

Como forma de organizar os conteúdos, estruturou-se uma correspondência entre os capítulos apresentados neste livro e os módulos a serem desenvolvidos no referido treinamento.

Para tanto, o **capítulo 1** traz os elementos que serão explorados no primeiro módulo do curso, abordando os conceitos gerais relacionados à contratação, terceirização de serviços hospitalares e o dilema entre comprar e fazer internamente e estratégias utilizadas para o processo de contratação; os principais aspectos relacionados à Lei das Estatais (Lei Federal nº 13.303) e à Instrução Normativa IN 05; e considerações relativas ao instrumento para

a medição de resultados, segundo definições estabelecidas na Instrução Normativa 05/2017.

O **capítulo 2** traz os subsídios que serão apresentados no Módulo 2 do curso, no qual consta o reconhecimento das condições de prestação do serviço de manutenção predial resultante do Diagnóstico Situacional realizado nos hospitais da Rede Ebserh; os principais problemas identificados no diagnóstico e fatores que contribuem para sua ocorrência; e as alternativas adotadas pelos hospitais da rede na busca de soluções que contribuíssem na redução e/ou eliminação de impactos decorrentes dos problemas identificados.

O **capítulo 3** apresenta os temas abordados no Módulo 3 do curso: o Reconhecimento do Mercado Fornecedor; boas práticas observadas em outros hospitais e empreendimento de saúde, as lacunas entre o que foi observado no Diagnóstico Situacional e as práticas no Mercado Fornecedor e Comprador, bem como metodologias para monitoramento e desenvolvimento do mercado.

Já o **capítulo 4** aborda as estratégias definidas para a contratação dos serviços, bem como os modelos de instrumento necessários à realização dos processos de licitação e contratação dos serviços e, posteriormente, à gestão dos serviços contratados.



**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

## 1. ASPECTOS CONCEITUAIS PARA CONTRATAÇÕES

Obter o mesmo entendimento sobre os conceitos adotados em estudos que trazem uma abordagem empírica, como o explorado neste livro, constitui uma etapa importante para o desenvolvimento dos trabalhos, para garantir que todos tenham a mesma compreensão sobre conceitos apresentados e fundamentando as definições e decisões refletidas nos resultados do presente projeto.

Neste primeiro capítulo são apresentados os aspectos conceituais relacionados à contratação de serviços na realidade atual, ressaltando aspectos pertinentes às Compras Estratégicas, à política relacionada, bem como à legislação de referência no assunto.

### 1.1 A Terceirização de Serviços nas Organizações

A prática da terceirização de atividades é cada vez mais presente nas organizações do setor privado ou público. Em linhas gerais, quando as organizações optam por não executar diretamente algumas de suas atividades e lançam mão do recurso de contratar terceiros, elas são motivadas pelas oportunidades de:

- Obter redução de custos;
- Ter maior foco em suas atividades essenciais;
- Ter ganhos em qualidade e eficiência na execução daquelas atividades que estão sendo terceirizadas, ou incorporar novos métodos ou tecnologias que estão disponíveis com esses fornecedores.

Enquanto para o setor privado é a possibilidade de ampliar sua participação no mercado e seus resultados financeiros que o motivam, para as organizações públicas é a possibilidade de cumprir sua missão com maior eficácia e eficiência.

Mas, não se deve enxergar a terceirização de uma atividade ou processo de trabalho com uma visão reducionista, entendendo-a como simples celebração de contratos com fornecedores de serviços. A terceirização deve ser vista de forma mais ampla, como a oportunidade de dispor de outro fator econômico em sua cadeia produtiva, regulado por um conjunto de regras e formas de relacionamento.

Posto desta forma, a decisão por terceirizar ou não uma atividade está diretamente relacionada às estratégias para o fortalecimento organizacional, com o fim de reduzir os custos de transação<sup>1</sup> e promover de forma sustentada o desenvolvimento de sua operação, harmonizando seus processos de trabalho e o conjunto das demais contratações internas e externas celebradas.



<sup>1</sup> Custos de transação são os recursos econômicos que a organização aplica para planejar, adaptar, elaborar, negociar e monitorar a manutenção das suas atividades ou a captação de recursos, quando tem necessidade de recorrer ao mercado para obter bens e serviços. São os gastos ligados às ações necessárias para garantir que os contratos sejam cumpridos, de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatível com sua funcionalidade, tais como: elaboração/negociação dos contratos; fiscalização e monitoramento do desempenho, organização das atividades.

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

**1.1.1 A Terceirização de Serviços Hospitalares**

Até o início da década de 1990, o processo de terceirização no setor de saúde esteve preponderantemente concentrado em funções de apoio operacional, serviços gerais e administrativos, serviços de hotelaria e outros considerados não essenciais, bem como algumas áreas de apoio diagnóstico e terapêutico. Motivados pela busca de maior produtividade e eficiência na produção de serviços, a delegação de funções não essenciais a terceiros permitiu maior foco dessas organizações em suas atividades críticas.

A prática da terceirização foi ampliada e ganhou espaço em áreas finalísticas, como os serviços profissionais especializados e essenciais, a gerência dos serviços e inclusive a gestão financeira.

Até a década passada, os hospitais universitários adotavam um modelo de gestão de compras absolutamente descentralizado, na medida em que cada universidade é dotada de autonomia administrativa. Com a criação da Ebserh e a crescente inserção de hospitais universitários à sua rede, os processos de trabalho passaram a ser reordenados a fim de atender às necessidades regionais e melhorar a sustentabilidade econômico-financeira. Buscam-se alternativas internas e externas que fortaleçam seus processos produtivos, com maior agregação de valor.

Orientado por experiências já exitosas, a busca de maior conhecimento do mercado e o claro entendimento das necessidades internas possibilitam o estabelecimento de políticas de meios que explicitem padrões ou modelos de contratação de serviços mais adequados.

A modelagem da forma de contratação de serviços de terceiros é quando ocorre a determinação dos elementos que serão críticos para a sua operacionalização. Dentre as diferentes questões e que já são sabidamente críticas, destacamos: o entendimento do mercado; a correta especificação do serviço a ser contratado; e o estabelecimento da forma de licitação/ contratação (quando é estabelecido o perfil do fornecedor desejado, mecanismos de medição e fiscalização, realizados de forma central ou local, entre outros elementos). Somente com o adequado reconhecimento das

necessidades da organização, das soluções e tecnologias disponibilizada pelos fornecedores, a avaliação daquelas que melhor se adequam e agregam maior valor, bem como da melhor forma de contratar e posteriormente gerir o fornecimento, é possível ter maior garantia de que os resultados serão alcançados.

Entretanto, quando da especificação dos serviços, um erro comumente incorrido está no não reconhecimento adequado das características dos serviços a serem contratados, confundindo a execução de um serviço com o fornecimento da mão de obra requerida para sua execução. Um exemplo clássico e já muito tratado em diferentes estudos refere-se aos serviços de limpeza: ao invés de ser estipulada como obrigação da contratada a limpeza de uma determinada área, o objeto contratual é caracterizado como o fornecimento de um determinado número de profissionais para a execução dessa tarefa. Esse erro, inclusive, é um dos aspectos que comumente conduz à contestação ou à restrição a possibilidade de terceirização no setor público.

A terceirização de **mão de obra** é substantivamente distinta da **terceirização de serviços** e não devem ser confundidas. Enquanto a primeira compreende a celebração de contratos para a disponibilização de pessoas que atuarão sob o comando das equipes dos órgãos contratantes, a segunda refere-se à contratação de um serviço com resultado previamente especificado, sendo do fornecedor a responsabilidade de garantir os insumos ou recursos requeridos (e não apenas as equipes profissionais) e o gerenciamento de responsabilidade do contratado. O pagamento é associado à entrega desses resultados. O quadro a seguir compara diferentes características da terceirização de mão de obra e de serviços.

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

**Quadro 1** – Comparação entre Terceirização de Mão de Obra e Terceirização de Serviços

TIPO DE TERCEIRIZAÇÃO	TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA	TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS
Objeto contratado	Volume de horas-homem	Benefício resultante de um serviço
Forma de pagamento	Fornecimento	Resultado
Responsabilidade pela gestão	Do contratante	Do contratado
Metodologia/Forma de trabalho	Responsabilidade do contratante	Responsabilidade do contratado
Local de trabalho	Instalação do contratante	Variável (aquela que for melhor para o resultado/custo)

Diferentemente do passado recente, quando o setor público se encontrava pressionado por um grave déficit nas contas públicas e pelo elevado grau de endividamento, momento no qual o principal foco das iniciativas era a simples redução de despesas como forma de obtenção de um equilíbrio fiscal, a atenção tem migrado para a conquista de um novo patamar na qualidade do gasto público; portanto, a busca por melhores serviços terceirizados deve abranger:

- Identificação do que significa a qualidade do serviço e de como medi-la;
- Melhoria da qualidade dos serviços prestados;
- Alocação eficiente de recursos;
- Sustentabilidade;
- Incorporação de inovações;
- Maior eficiência e conformidade (legalidade) dos processos de contratações;
- Maior capacidade de planejamento;
- Modelos de medição e acompanhamento da qualidade.

**Segundo Axelsson, Rozemeijer, e Wynstra (2005), atualmente a área de suprimentos em uma organização passa a ter três diferentes objetivos:**

- a) Otimização de custos** – compreendida não apenas como a aquisição pelo menor preço, mas o compromisso em colaborar com a redução dos custos de transação;
- b) Eficientização de ativos** – entendida como o adequado gerenciamento de estoques e uso de bens patrimoniais;
- c) Criação de valor** – mediante o suporte ao incremento de qualidade nos serviços prestados e bens produzidos a partir da melhoria na cadeia de suprimentos (melhores especificações, melhoria da cadeia logística, tempestividade, etc.).

Este último item merece destaque, pois amplia o papel da área de compras para além da simples função de “comprar bem” – ela deve se posicionar como colaboradora e participante nas ações voltadas à efetivação das estratégias gerais da organização. Entende-se que deva desenvolver uma ação de “inteligência” em compras, que

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

possibilite colaborar com a racionalização no uso de recursos, com o desenvolvimento e aprimoramento das fontes de fornecimento e com a idealização de modelos logísticos mais adequados aos processos produtivos adotados.

Assim, nesse contexto, as ações a serem promovidas devem estar voltadas não apenas para a redução do preço de aquisição (apesar de este ser um dos objetivos centrais), mas de também colaborar com a racionalização de procedimentos e estruturação de um modelo logístico de suprimentos que atenda às necessidades da Ebserh.

### 1.1.2 O Dilema entre Comprar ou Fazer

O sucesso dos processos de contratação de uma organização, seja ela pública ou privada, não reside no fato de ela gastar menos ou simplesmente reduzir seus custos diretos e suas despesas operacionais. Em termos práticos, os melhores resultados alcançados são aqueles que visam **“gastar” os recursos financeiros disponíveis com inteligência**, com o claro objetivo de executar processos capazes suprir a organização com produtos e serviços que combinem dois vetores: **qualidade e eficiência** (no sentido de maior qualidade e menor custo).

A construção de um processo de contratação exitoso decorre de uma decisão estratégica a ser tomada: **fazer um produto ou serviço internamente ou adquiri-lo externamente adotando uma estratégia de terceirização**, conhecido na Teoria da Administração como o **dilema entre comprar ou fazer**. A decisão sobre esse dilema é uma das tarefas mais complexas para os líderes de uma organização.

A decisão de fazer (produzir internamente, com recursos técnicos e humanos próprios) ou comprar (contratar serviços de terceiros, no mercado) é uma antiga questão gerencial. Em princípio, nas organizações em geral, públicas ou privadas, a decisão de fazer ou comprar tende a pautar-se preponderantemente pela racionalidade econômica, que inclui aspectos de custos, qualidade e disponibilidade dos bens fabricados e serviços prestados pelo mercado (minimizando o risco de

desabastecimento). Havendo disponibilidade de bens ou serviços no mercado, em volumes confortáveis, com qualidade igual ou superior ao que a organização é capaz de produzir e a preços mais vantajosos que os custos de produção própria, a opção pela contratação externa é clara, pois eleva os resultados da organização.

Segundo uma das possíveis abordagens (WILLIAMSON, 2012) sobre a contratação pelas organizações econômicas, os custos de transação devem ser considerados na decisão em conjunto com os custos de produção dos itens contratados. Os pressupostos assumidos no suporte à abordagem utilizada no estudo dos contratos são a **racionalidade limitada**<sup>2</sup> e o **oportunismo**. Esses dois pressupostos comportamentais dão apoio à seguinte declaração sumária do problema central da organização econômica, segundo essa visão: projetar contratos e estruturas de governança que tenham o propósito e o efeito de economizar num ambiente de racionalidade limitada, enquanto, simultaneamente, salvaguardam as transações contra os riscos do oportunismo.

Assim, entende-se como estratégica a existência de um ambiente de inteligência em gestão de compras e suprimentos, que permita a construção de modelos de decisão que levem à melhor estruturação da aquisição (especificação, tipo de contrato, modalidade de contratação, etc.) para cada objeto, organização e contexto. Em suma, um modelo estratégico, sistêmico e contingencial de compras e contratações. Para tanto, há a necessidade permanente de revisões abrangentes, que incluam não somente a técnica específica de compras, mas também a logística, a gestão de suprimentos, a integração dos processos internos, as estruturas e, com grande ênfase, a formação de pessoal e o fortalecimento das carreiras técnicas no setor público.

<sup>2</sup>“A economia dos custos de transação pressupõe que os agentes humanos possuem racionalidade limitada, por isso o comportamento é ‘intencionalmente racional, mas apenas *limitadamente* assim e são dados ao oportunismo, que é uma condição de busca do autointeresse com avidez.” (WILLIAMSON, 2002, p. 26)

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1. Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

Tomada a decisão pela terceirização é importante definir uma estratégia de compras e contratações que basicamente englobe:

- I. Quais são os serviços a serem terceirizados mais relevantes em termos de custos e os seus impactos na operação da organização;
- II. O comportamento dos mercados fornecedores desses serviços, os padrões ofertados para prestação desses serviços;
- III. A definição do escopo da contratação dos serviços a serem terceirizados (modelagem de compras); e
- IV. O modelo de monitoramento do processo de contratação e da execução dos serviços ao longo do prazo contratual.

Soma-se, ainda, a esse processo decisório o macroambiente institucional que envolve o setor público, onde observa-se:

- I. O uso excessivo do critério de menor preço, que, muitas vezes, não conduz a melhor contratação;
- II. Restrições legais que dificultam o estabelecimento de parcerias de longo prazo com o fornecedor que possam fortalecer a gestão de sua cadeia de suprimentos; e
- III. A falta de incentivos, a descontinuidade de projetos e ausência de políticas públicas voltadas para a inovação e a evolução da seus processos produtivos.

### 1.1.3 Compras Estratégicas (*Strategic Sourcing*)

O termo *Strategic Sourcing* tornou-se popular entre os gestores das áreas de suprimentos a partir de meados da década de 1990 e reflete a ênfase na correlação entre as ações estratégicas e as atividades relacionadas às aquisições de produtos e serviços. O surgimento dessa abordagem acompanha a evolução das funções desempenhadas pelas áreas de

suprimento, que assumem, cada vez mais, um papel relevante na efetivação das estratégias organizacionais. Envolve a busca constante de oportunidades para ampliação de valor na cadeia de suprimentos, através:

- Da identificação e avaliação da relevância dos itens adquiridos pela organização;
- Da negociação e da contratação de fontes de fornecimento para produtos necessários para o funcionamento da organização;
- Do gerenciamento do seu relacionamento com as empresas fornecedoras; e
- Da avaliação e aplicação de planos e atividades estratégicas.

O modelo de Compras Estratégicas, ou *Strategic Sourcing*, requer uma abordagem voltada para o ciclo de vida dos produtos, um entendimento completo e acurado sobre as necessidades da organização e, também, sobre a natureza de relacionamento entre empresa fornecedora e compradora.

Essa abordagem estratégica se contrapõe ao modelo clássico de compras, no qual o resultado para a organização decorre da criação de concorrência entre vários fornecedores e da obtenção, a partir dela, do melhor resultado financeiro. Nesse modelo, o relacionamento com fornecedores é de curto prazo, o foco é no preço pago e o escopo de relacionamento é o mercado local.

A compra estratégica é aquela em que as decisões estão orientadas pela dimensão estratégica (observa o custo total e não apenas preço), analisa e entende o mercado global, procura estabelecer mecanismos de parceria com um ou mais fornecedores a fim de desenvolver o relacionamento e a interação, e as compras têm um horizonte de tempo de médio e longo prazo.

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1. Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

**MODELO DE COMPRA ESTRATÉGICA**

**Em uma abordagem voltada à construção e implementação de um modelo de compra estratégica para o setor público, prevê-se, comumente, o desenvolvimento de até 11 passos:**

- 1) Organização dos trabalhos e estabelecimento das diretrizes:** estabelecimento da equipe que conduzirá os trabalhos (com representantes das áreas gerenciais envolvidas) e identificação dos resultados esperados com o projeto;
- 2) Caracterização do perfil do item ou da família de itens:** entendimento da importância e significado de cada item ou família de itens em análise nos processos produtivos da organização (entendimento de sua necessidade), reconhecimento do histórico de aquisição e forma de consumo ou utilização desses itens, e identificação do potencial mercado fornecedor (dadas as especificações e volumes requeridos);
- 3) Estudo do Custo:** entendimento do processo operacional relacionado, dos contratos existentes e preços praticados e elaboração do modelo de custo global a ser aplicado;
- 4) Estudo do mercado fornecedor:** reconhecimento do mercado fornecedor com base no perfil das empresas e capacidade de fornecimento, diversificação dos produtos ou serviços, níveis de competitividade, capacidade de exercício do poder de compra pelo poder público, eventual regulação normativa existente, entre outros elementos de relevância;
- 5) Benchmarking:** reconhecimento das práticas internas (atuais procedimentos para aquisição ou contratação) e estudo de práticas externas que possam ser utilizadas como referência;
- 6) Definição das estratégias de aquisição:** identificação de cenários potenciais, análise de custos e benefícios das alternativas, definição do modelo logístico de fornecimento, estabelecimento da relação pretendida com o mercado fornecedor, estabelecimento de modelo de aquisição e elaboração de atos normativos requeridos para a efetivação do modelo idealizado;
- 7) Instrumentos de aquisição:** elaboração dos instrumentos de aquisição como projeto básico, Termos de Referência, especificações, edital e minuta de contratos, e indicadores para gerenciamento do fornecimento (qualidade e custos);
- 8) Acompanhamento do processo de aquisição e negociação:** monitoramento do processo de contratação mediante licitação, pregão, contratação direta ou repasse de recursos a outros agentes públicos, conforme a alternativa estabelecida nas estratégias de aquisição;
- 9) Acompanhamento do fornecimento:** elaboração de plano de transição, se for o caso, e acompanhamento do processo de fornecimento validando os requisitos ajustados no momento da contratação;
- 10) Monitoramento dos resultados:** acompanhamento dos indicadores de resultados, a fim de avaliar os ganhos obtidos e retroalimentar o modelo de aquisição ou contratação idealizado para esse item ou família de itens;
- 11) Disseminação dos conhecimentos:** desenvolvimento, durante todos os passos dos trabalhos, de ações para a disseminação de conhecimento e das práticas fixadas no novo modelo de compra.

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

Compras e contratações voltadas aos processos de trabalho regulares de organizações com a complexidade da Ebserh e que envolvam elevados riscos para a consecução dos seus objetivos – seja em decorrência dos valores envolvidos, de problemas decorrentes de desabastecimento ou eventual interrupção dos serviços, da relevância para os objetivos da organização – merecem ser analisados considerando os conceitos de **Strategic Sourcing**. Precisam ser entendidas não como processos que somente atendam a todo o regramento normativo, mas que contribuam para a agregação de valor aos serviços prestados pela organização.

Os estudos desenvolvidos envolveram o conjunto de estratégias e instrumentos articulados que objetivam melhorar a qualidade da contratação dos serviços de terceiros e seus resultados. Tal conjunto inclui, entre outros, os seguintes aspectos:

- Conhecimento do mercado fornecedor: formas de contratação, fornecedores do serviço, estado da arte em relação a novas tecnologias e produtos;
- Identificação da situação atual da instância contratante de serviços: formas de contratação adotadas, volume de serviços e valores gastos; problemas e possibilidade de melhorias;
- Definição das estratégias de contratação: identificação de parâmetros e diretrizes definidos como primordiais para cada serviço (tais como: obter menor custo; garantir o padrão mínimo de qualidade em detrimento do preço; contratar minimizando riscos de desabastecimento, etc.); definição sobre comprar grandes volumes ou privilegiar pequenas ou médias empresas; utilizar o registro de preços como instrumento preferencial ou buscar “compras firmes”, etc.;
- Definição dos processos de trabalho necessários para a contratação e dos atores envolvidos nas contratações: unidades demandantes; unidade central de contratações ou regulação; hospitais com capacidade de contratação, etc.;
- Desenvolvimento de modelos de instrumentos de contratação: editais; especificação dos serviços; preços referenciais, etc.;

- Definição dos instrumentos de gestão do fornecimento: como realizar a verificação de conformidades formais; controle da qualidade do serviço prestado; sistemas de gestão de licitações e contratos, etc.

---

A intenção ao apresentar o ciclo de vida de compras é chamar a atenção para a necessidade de uma visão integrada e de estabelecimento de estratégias de contratação ou compra, que abordem aspectos como:

- Concentrar ou não as contratações em grandes contratos;
  - Centralizar ou não os processos de contratação em uma unidade;
  - Quais os níveis de serviço devem ser previstos;
  - Como tratar a política de incentivo a empresas de pequeno porte, etc.
- 

A definição de estratégias de contratação é individualizada para cada família ou natureza de serviço em razão de esse ser um dos pressupostos assumidos: os melhores resultados são obtidos naquelas compras nas quais se buscou o aprofundamento dos conhecimentos sobre as especificidades de cada um dos itens a ser contratado. Devem ser identificadas soluções e possibilidades de inovação existentes e selecionadas aquelas mais viáveis técnica e economicamente para a organização.

A figura a seguir ilustra os conteúdos explorados para definição das estratégias.

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação ..... 8

Introdução ..... 10

1. Aspectos Conceituais para Contratações ..... 11

2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh ..... 28

3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento ..... 43

4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar ..... 63

Bibliografia .....80

**FAMÍLIAS OU CATEGORIAS DE BENS E SERVIÇOS**



**Figura 1** – Definição das Estratégias de Compras e Contratações por Famílias de Bens e Serviços

**Fonte:** Fundação Instituto de Administração – FIA

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

Um passo prévio para a definição de uma estratégia de compras é a decisão de fazer um produto ou serviço internamente ou adquiri-lo externamente (terceirização). Essa escolha depende de estudos de fatores como: pessoas envolvidas, estrutura administrativa da organização e competências institucionais para analisar e gerenciar os contratos (WILLIAMSON, 2012). Além disso, outras circunstâncias ou quesitos devem ser considerados como: especificidade do item a ser adquirido ou contratado, sua disponibilidade no mercado e o custo envolvido nessa operação. Contratar um serviço ou fazê-lo diretamente é uma escolha que deve sempre considerar a redução dos custos, a maior agilidade e flexibilidade e a melhoria da qualidade dos serviços ou produtos gerados.

O segundo passo para a construção de uma estratégia de compras é identificar quais compras são mais importantes para a organização. A importância ou relevância pode ser tratada em termos monetários (montante gasto na aquisição), em termos de volume de itens adquiridos (bens ou serviços), ou até mesmo em termos de esforços (homem/hora) ou de recursos internos dispendidos na execução das compras e aquisições.

O mercado de cada tipo de bem ou serviço obedece a uma série de fatores, que correspondem à complexidade do mercado (KRALJIC, 1983). Essa complexidade é descrita como o número de fornecedores, a competição existente entre eles, a demanda de mercado pelo bem ou serviço e os níveis de qualidades desses itens. Tal entendimento pode ser visualizado na Matriz de Classificação de Itens de Compras:

## MATRIZ DE CLASSIFICAÇÃO DE ITENS DE COMPRAS

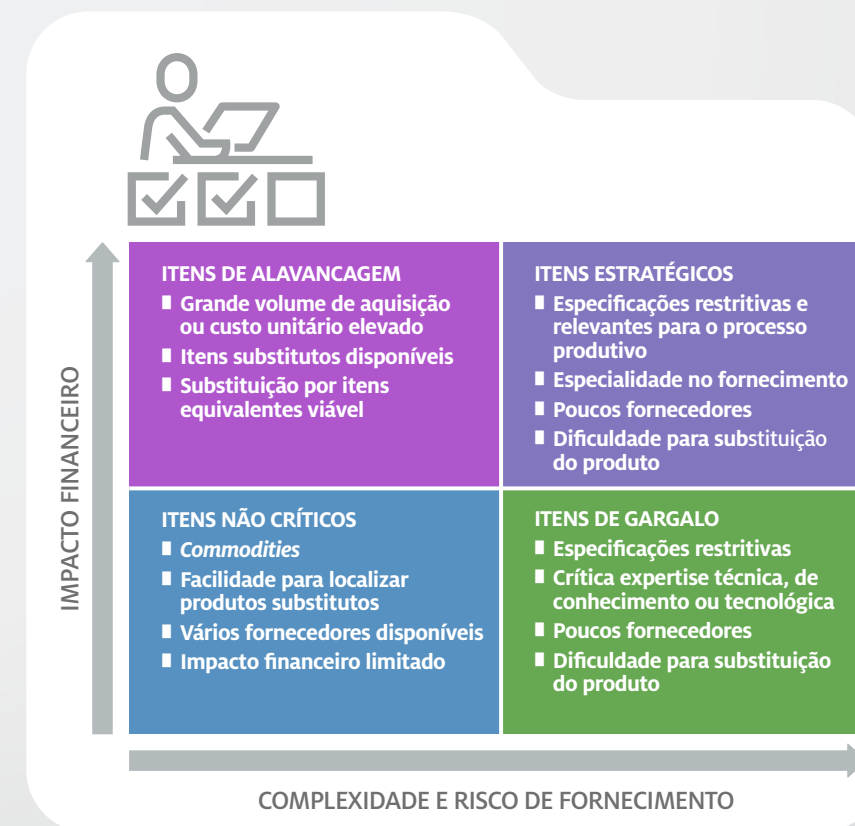


Figura 2 – Matriz de Classificação de Itens de Compras (KRALJIC, 1983)

Fonte: Elaboração própria – FIA, baseado na Matriz de KRALJIC, 1983

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

**a) Os itens não críticos** são aqueles nos quais o foco predominante é o tático e transacional, com a busca do fortalecimento do ambiente concorrencial. Opta-se, normalmente, por modelos de aquisição descentralizados e focados na eficiência do processo operacional de compra e na busca de menor preço. Para o setor público, esse modelo é bem ajustado a soluções de pregão eletrônico, baseadas em especificações padronizadas de produtos e adoção de preços de referência para orientarem as diversas unidades compradoras.

**b) Os itens de alavancagem** são aqueles para os quais se deve buscar o aproveitamento do poder de compra. As experiências de compras compartilhadas ou centralizadas exemplificam e caracterizam esse agrupamento. Deve-se proceder à seleção de fornecedores com base nas exigências dos volumes e condições de fornecimento, com negociações orientadas à obtenção de preços mais competitivos. Dado os volumes de gastos do setor público, as oportunidades de se explorar esse modelo de compra são amplas, devendo, portanto, buscar dentre os itens comprados, aqueles que representam os montantes mais significativos e estudar os melhores modelos de aquisição.

**c) Os itens de gargalo** são aqueles críticos do ponto de vista da complexidade de fornecimento, mas não representam montantes significativos. Normalmente, o mercado não é concorrencial ou apresenta condições técnicas peculiares. Para eles, o modelo de compra pode ser descentralizado, mas deve buscar um relacionamento melhor e mais estável com o mercado fornecedor (às vezes, com contratações de fornecimento de médio e longo prazo). Deve-se estabelecer estoques de segurança e ter planos de contingenciamento.

**d) Os itens estratégicos** são aqueles de maior relevância: demandam dados acurados do mercado e das necessidades da organização, análises de risco e estabelecimento do modelo logístico de contratação. Normalmente, envolve mercados não concorrenciais e demandam uma inteligência competitiva da organização. A especialização e a complexidade tecnológica fazem com que a relação com o mercado fornecedor seja crítica e estratégica. Para o setor público, esse segmento reúne grande número de oportunidades de ganhos, não apenas para comprar com preços menores, mas para idealizar modelos logísticos que orientem ganhos e ampliem a efetividade das políticas públicas.



**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

Assim, o terceiro passo proposto para delinear a estratégia de compras é a análise das características do mercado: sua complexidade, boas práticas existentes, novas tecnologias e principais atores que atuam naquele mercado, tanto no nível local como no nível nacional, na medida em que são potenciais fornecedores.

Esse esforço tem, como resultado, um conjunto de possíveis especificações dos bens e serviços a serem adquiridos, os níveis de qualidades desejados, as regras de uso, o levantamento do ambiente normativo e legal, as formas de medição e as regras de SMS (Saúde, Meio Ambiente e Segurança) a serem respeitadas pelo mercado fornecedor. Todos esses fatores embasam o estudo econômico-financeiro que tem por objetivo estabelecer o preço de referência da compra, bem como a definição dos instrumentos de contratação, como a minuta do contrato, o orçamento de compra e o termo de referência.

Com base nesses elementos é feita a proposição de estratégias de contratação possíveis. Algumas variáveis gerais devem ser consideradas, em especial em organizações que, como a Ebserh, possuem várias instâncias de licitação e contratação, entre as quais destacam-se:

- Centralizar os processos de compra para buscar redução nos custos para contratação ou não;
- Buscar ganhos de escala unificando a demanda de várias instâncias de uso dos serviços;
- Contratar serviços com afinidade de fornecedores de forma isolada ou casada;
- Comprar por registro de preço ou fazer compras com quantidades fixadas.

Cabe destacar que a formulação de estratégias não pode fazer uso dessas variáveis isoladamente: existem leis e regulamentos que determinam diretrizes para contratação (tais como o incentivo a micro e pequenas empresas); as organizações podem definir políticas internas (como, por exemplo, fortalecer a autonomia das instâncias descentralizadas).

Uma estratégia de contratação será composta pelo conjunto de definições sobre o que contratar (incluindo os padrões de serviços), de que forma contratar (através da centralização, da regulação ou da descentralização dos processos), quais os volumes de serviços envolvidos em cada contratação, quais os mecanismos de relacionamento com os clientes, de forma a ser possível atingir os objetivos definidos para a estratégia.

A estratégia, após implementada, deve ser aprimorada com base no acompanhamento das compras e da execução do contrato. Nesta fase, as ações são dirigidas a facilitar e apoiar o processo de implantação da solução idealizada.

A figura apresentada na próxima página sintetiza a Metodologia para Definição das Estratégias:



## SUMÁRIO ↩

- Apresentação ..... 8
- Introdução ..... 10
- 1 - Aspectos Conceituais para Contratações ..... 11
- 2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh ..... 28
- 3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento ..... 43
- 4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar ..... 63
- Bibliografia ..... 80

### METODOLOGIA PARA DEFINIÇÃO DAS ESTRATÉGIAS



**Figura 3** – Metodologia para Definição das Estratégias

Fonte: Fundação Instituto de Administração – FIA

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

**1.2 Aspectos Legais****1.2.1 A Lei das Estatais**

Há muito aguardada, em 2016 entrou em vigor uma lei importantíssima, a **Lei nº 13.303/2016**, que 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. No entanto, o seu regime jurídico não se limita às empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica, uma vez que o Art. 1º da Norma expressamente prevê o seu alcance também para as estatais **prestadoras de serviços públicos**.

Tal lei, também chamada de “**Lei da Responsabilidade das Estatais**” ou simplesmente de “**Lei das Estatais**” estabelece uma série de mecanismos de **transparência** e **governança** a serem observados pelas estatais, como regras para **divulgação de informações**, práticas de **gestão de risco**, **códigos de conduta**, formas de **fiscalização** pelo Estado e pela sociedade, constituição e funcionamento dos **Conselhos**, assim como **requisitos mínimos para nomeação de dirigentes**.

Outro ponto de destaque da lei são as normas de **licitações e contratos** específicas para empresas públicas e sociedades de economia mista. A Lei das Estatais passou a disciplinar a realização de licitações e contratos no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, independentemente da natureza da atividade desempenhada (prestadora de serviço ou exploradora de atividade econômica).

Consequentemente, a Lei nº 8.666/93 não se aplica mais diretamente a essas entidades, salvo nos casos expressamente descritos na própria Lei nº 13.303 (normas penais e parte dos critérios de desempate). A doutrina vem defendendo também a aplicação subsidiária da Lei 8.666/93 às licitações das empresas estatais, ou seja, no caso de lacuna da Lei nº 13.303/16, a Lei de Licitações poderá ser empregada para tentar resolver a situação.

Por outro lado, o pregão, conforme disciplinado na Lei nº 10.520/2002, será adotado preferencialmente, nas empresas públicas e sociedades de economia mista, para aquisição de bens e serviços comuns.

Portanto, com a edição da Lei nº 13.303/16, as estatais não utilizam mais as modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93 (convite, concorrência, tomada de preços, concurso e leilão), e sim os procedimentos previstos na Lei 13303, sendo que, para a aquisição de bens e serviços comuns, elas devem adotar preferencialmente o pregão.

Outros aspectos importantes sobre licitações e contratos previstos na Lei nº 13.303 são<sup>3</sup>:

- Hipóteses específicas de licitação dispensada (Art. 28, §3º), dispensável (Art. 29) e inexigível (Art. 30);
- Princípios a serem observados (Art. 31);
- Orçamento com estimativa de preços em regra deve ser sigiloso, somente podendo ser divulgado mediante justificativa ou quando o julgamento for por maior desconto (Art. 34);
- Prazos para divulgação do edital conforme o critério de julgamento empregado (Art. 39);
- Inversão das fases de julgamento e habilitação (Art. 51);
- Modos de disputa aberto, com possibilidade de apresentação de lances, ou fechado, sem lances (Art. 52);
- Critérios de julgamento: menor preço, maior desconto, melhor combinação de técnica e preço, melhor técnica, melhor conteúdo artístico, maior oferta de preço, maior retorno econômico e melhor destinação de bens alienados (Art. 54);

<sup>3</sup> <https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/lei-das-estatais-13303/>

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

- Negociação com o primeiro colocado para obtenção de condições mais vantajosas, podendo ser extensível aos demais licitantes quando o preço do primeiro colocado, mesmo após a negociação, permanecer acima do orçamento estimado (Art. 57);
- Fase recursal única, como regra (Art. 59);
- Duração dos contratos, como regra, de cinco anos, admitidas determinadas exceções (Art. 71);
- Alteração dos contratos apenas por acordo entre as partes, ou seja, não pode haver alteração unilateral pela estatal (Art. 72);
- O contratado pode (não é obrigado) aceitar alterações dos quantitativos, como regra, até 25% para acréscimos ou supressões (Art. 81);
- Regimes de contratação integrada ou semi-integrada (Art. 42).

### 1.2.2 A Instrução Normativa 05/2017

Visando fortalecer as organizações nas aquisições e contratações de serviços no âmbito Executivo Federal, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) publicou em 26 de maio de 2017 a Instrução Normativa de nº 5, que dispõe sobre as regras e diretrizes dos procedimentos de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, revogando a IN nº 02/2008. A proposta era instrumentalizar os órgãos públicos federais para atender inovações do mercado, definir instrumentos de medição de resultados e aprimorar as licitações e contrato.

A IN 05/2017 traz como objetivo o aumento da produtividade, inovação e redução de custos nas contratações de serviços prestados, sendo dividida em capítulos, seções e subseções de acordo com os principais processos:

#### I. Planejamento da contratação

No planejamento há uma melhora na qualificação do objeto, averiguando riscos, buscando reduções de custos, inovações e utilizando-se de histórico de referências. O artigo 20 dispõe do planejamento da contratação, para cada serviço contrato, que consistirá nas seguintes etapas: I – Estudos preliminares, II – Gerenciamento de risco, e III – Termo de Referência ou projeto básico. Dessa forma, a fase de Planejamento da Contratação, antes não existente de forma bem definida ou mesmo não explicitada no corpo da IN 02/2008, agora recebe tratamento próprio e com elevado grau de importância. Um rigoroso planejamento pode impactar em um menor custo dos serviços contratados e no atual cenário de exigência por transparência.

#### II. Seleção do fornecedor

Na seleção de fornecedor, os preços ficariam mais competitivos, os serviços com maior qualidade, melhoria no desempenho dos fornecedores e ainda minimização de recursos.

#### III. Gestão do contrato

Na gestão do contrato os ganhos seriam no monitoramento colaborativo e na avaliação, utilizando-se de indicadores de desempenho operacional, avanço na alocação de recursos com a padronização de procedimentos (CARNEIRO, 2018).

A elaboração dos **estudos preliminares** deve ser feita pela equipe de planejamento da contratação conforme as diretrizes constantes do Anexo III da IN nº 05/17. Ao final dessa fase, o documento que materializa os estudos preliminares deverá conter, no que couber, o seguinte conteúdo:

- I. Necessidade da contratação;
- II. Referência a outros instrumentos de planejamento do órgão ou entidade, se houver;
- III. Requisitos da contratação;

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

- IV. Estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;
- V. Levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar;
- VI. Estimativas de preços ou preços referenciais;
- VII. Descrição da solução como um todo;
- VIII. Justificativas para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto;
- IX. Demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;
- X. Providências para adequação do ambiente do órgão;
- XI. Contratações correlatas e/ou interdependentes; e
- XII. Declaração da viabilidade ou não da contratação.

A IN nº 05/17 também mantém o paradigma instituído pela IN nº 02/08, no sentido de firmar as contratações prevendo-se a mensuração dos resultados para o pagamento das contratadas.

Essa orientação está alinhada com o entendimento do TCU<sup>4</sup>, que definiu as diretrizes para a construção de novo modelo de contratação de prestação de serviço, segundo o qual a remuneração a ser paga à contratada deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem.

A mensuração e o pagamento por resultados são amparados pelo princípio constitucional explícito da eficiência, bem como pelo princípio implícito da economicidade e, ainda, segundo os princípios da legalidade e da moralidade dos gastos públicos.

É nesse contexto que se insere o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), que substitui o Acordo de Níveis de Serviço (ANS), previsto inicialmente pela IN nº 02/08, segundo a definição (Anexo I da IN nº 05/17):

---

**INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (IMR):** mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

---

Trata-se, portanto, de um instrumento que permite definir bases objetivas a serem aplicadas no controle da qualidade do objeto executado, permitindo à Administração, também com base em previsão expressa nesse instrumento, promover as adequações de pagamento devidas no caso de não se verificar o atendimento das metas estabelecidas.

Uma vez adotado um IMR, define-se um nível mínimo de qualidade para que a contratada tenha direito a receber o valor pactuado. Caso o serviço seja prestado, mas com nível de qualidade inferior ao mínimo estabelecido, o próprio IMR prevê a redução correspondente a ser operada no valor a ser pago à contratada.

Vale registrar que a IN nº 05/17 traz, em seu Anexo V-B, um modelo de IMR, que pode ser adotado por ocasião da elaboração desse documento. O IMR previsto na IN nº 05/17 constitui um mecanismo que define, de forma objetiva, um nível mínimo de qualidade desejado para a prestação do serviço, além de também definir as respectivas adequações de pagamento para o caso de o serviço ser prestado com qualidade inferior ao nível mínimo definido.

---

<sup>4</sup> Acórdão nº 786/2006 – Plenário (itens 83 e 84). Acessível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao:plenario:acordao:2006-05-24:786>

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1. Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

**1.3 Instrumento de Medição de Resultado**

A utilização do Instrumento de Medição de Resultado é uma forma de adequar a prestação dos serviços ao paradigma da efetivação de pagamento por resultados, possibilitando à Administração Pública remunerar o fornecedor na medida do cumprimento do nível de serviços pactuado no instrumento, visando, em última análise, a obtenção dos melhores resultados e da máxima qualidade e eficiência na prestação dos serviços. No entanto, podem ocorrer situações em que a qualidade do serviço prestado é comprometida por fatores que independem da atuação do contratado. Para evitar a aplicação de glosas em tais situações, precisam ser identificadas formas de restaurar o equilíbrio entre o padrão de qualidade contratado e aquilo que está sob controle da contratada.

Os serviços serão avaliados periodicamente, pelo fiscal técnico, mediante os indicadores definidos no IMR, específicos a cada serviço. Quando o indicador observado não atingir a meta mínima, será enquadrado em uma faixa de ajuste, a depender do resultado apresentado. O valor total da glosa, caso haja, é obtido pelo somatório dos ajustes decorrentes do resultado de todos os indicadores que não atingirem a meta mínima.

Muitos hospitais utilizam o termo Acordo de Nível de Serviço (ANS) em suas contratações. Ressalta-se que o Instrumento de Medição de Resultado, definido na Instrução Normativa nº 05/2017, é um tipo de Acordo de Nível de Serviço, sendo importante consolidar os conceitos que devem ser aplicados no seu estabelecimento:

- Instrumento formal para permitir a adequação do pagamento por um serviço, caso o padrão de qualidade contratado não tenha sido cumprido. Não é um procedimento de penalização ou multa, mas de ajuste de pagamento.
- Devem definir de forma mensurável quais os fatores mais importantes a serem medidos na qualidade do serviço, os níveis mínimos aceitáveis para o pagamento integral, as metas a serem atingidas e fatores que estejam fora do controle do prestador e que possam interferir no atendimento das metas.

- Esses acordos podem ser firmados entre diferentes unidades da mesma organização (que é muito comum na área de TI das empresas), entre as partes que estão firmando um contrato, ou por entidades reguladoras que definem níveis de serviço em nome do mercado consumidor (nas áreas de energia e comunicação, por exemplo).
- Nas relações entre organizações privadas, complementam o contrato de prestação de serviço e são firmados como documento complementar, muitas vezes depois do início da vigência do contrato, quando a contratada passa a conhecer melhor as condições para a prestação de serviços.

Assim, conforme item “c” do inciso II do Artigo 50 da IN nº 05/2017, após a medição realizada, a administração deve comunicar à empresa para que emita a nota fiscal ou fatura com o valor exato dimensionado pela fiscalização, com base no IMR.

Outro fator importante é a adoção de um número reduzido de indicadores, que permita o efetivo acompanhamento do serviço e não inviabilize a medição por parte dos gestores.

Dessa forma, a consultoria buscou trazer um conjunto de indicadores que avaliem o desempenho da empresa contratada organizados nos seguintes grupos:

- Desempenho,
- Qualidade; e
- Satisfação dos usuários.



**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

**1.3.1 Descontos por Desempenho X Multas Contratuais**

Não se deve confundir os descontos por desempenho (caracterizados pelo IMR) com multas contratuais. Os descontos por desempenho são mecanismos de ajuste financeiro, que decorrem da imposição legal e constitucional de se reequilibrar a equação econômico-financeira dos contratos administrativos, quando alterado o equilíbrio entre obrigações da contratada e a respectiva remuneração. Segundo Nota Técnica do escritório de advocacia Siqueira Campos Advogados (2013):

*“A Contratada, quando participa de uma licitação na qual estão previstos descontos por desempenho, apresenta uma proposta considerando o atingimento dos fatores de desempenho estabelecidos no edital e o risco daí decorrente. Ao não atingi-los, a Contratada está obtendo um benefício não incorporado em sua proposta, desequilibrando a equação econômico-financeira do Contrato, ou seja, ao não atingir o fator de desempenho estabelecido, a Contratada deixa de cumprir com todas as obrigações contratuais, mas, ao mesmo tempo, se não reequilibrada, receberá a mesma remuneração fixada quando da licitação.*

*É para corrigir essa distorção que se estabelece o desconto por*

*desempenho, com a finalidade de restabelecer a equação econômico-financeira do contrato, possuindo a natureza jurídica de ajuste financeiro, e não de punição, isto é, diminuídas as obrigações deve ser diminuída também a remuneração, na mesma proporção, para se evitar o enriquecimento ilícito da Contratada.*

*Assim, os descontos por desempenho devem ser vistos como mecanismos de ajuste financeiro dos contratos administrativos que buscam prestigiar o princípio da eficiência, o qual deve pautar as ações da Administração Pública, por imposição constitucional.*

....

*Diferente é a natureza jurídica das multas, as quais possuem caráter punitivo. As multas são mecanismos de coerção, impostos no intuito de compelir alguém ao cumprimento de uma prestação, ou de compensação, visando ressarcir a Administração Pública pelas perdas e danos derivados do descumprimento da obrigação a que se referem. Ou seja, não têm a finalidade de promover o ajuste da equação econômico-financeira do contrato, mas de punir a Contratada em caso de descumprimento contratual”.*



**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

## 2. RECONHECENDO A REALIDADE DA REDE EBSERH

Os métodos para desenvolvimento dos estudos de mercado adotados pela FIA partiram, sempre, do pressuposto de que o trabalho coletivo é essencial para a obtenção dos resultados pretendidos. Mais do que soluções prontas e preconcebidas, as atividades foram planejadas e executadas considerando diferentes visões sobre o serviço em análise e as diferentes vivências dos participantes. A figura a seguir ilustra os principais atores que foram envolvidos no desenvolvimento dos trabalhos:

Este capítulo apresenta aspectos sobre a realidade atual das condições de prestação de serviços de Manutenção Predial na Rede Ebserh, os problemas que interferem em seus resultados e os fatores que os originam, bem como as boas práticas observadas.



**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

**2.1 Diagnóstico Situacional**

O foco de um diagnóstico situacional dos serviços de manutenção predial hospitalar na Rede Ebserh é analisar a forma como os processos de trabalho diretamente envolvidos na operação desses serviços estão sendo realizados. Como todo diagnóstico, é uma fotografia que apresenta a situação no momento da observação e deve ser realizado de tempos em tempos, como forma de identificar as novas condições da situação dos hospitais.

Como a execução de qualquer serviço envolve a alocação de recursos, também é objetivo do diagnóstico situacional verificar quais são os recursos, materiais, insumos e ferramentas utilizados na Rede Ebserh para o desenvolvimento dos serviços.

Um diagnóstico situacional objetiva a identificação das necessidades, os problemas enfrentados, as práticas rotineiras e as diferenças entre os padrões operacionais adotados nos hospitais da Ebserh para posterior comparação e alinhamento com os padrões pelo mercado e para, posteriormente, buscar novas soluções para a execução dos serviços.

Para permitir a replicação pela rede explicita-se a seguir as atividades desenvolvidas no estudo:

**Atividades Desenvolvidas no Diagnóstico Situacional:**

- Levantamento de informações no momento do diagnóstico sobre o contexto da Ebserh e dos hospitais sobre a manutenção predial hospitalar, abordando, em especial, os seguintes aspectos:
  - Levantamento de outras ações em implantação nos hospitais que tenham interfaces com os trabalhos;
  - Levantamento de legislação e atos normativos aplicáveis no desenvolvimento dos processos de contratação;
  - Levantamento do organograma dos hospitais envolvidos no estudo, com a identificação da vinculação funcional das unidades responsáveis pela operação e gestão dos serviços contratados;

- Levantamento das normas e procedimentos internos para execução dos serviços na rede;
- Levantamento de contratos existentes por meio de bases de dados disponibilizadas e consultas em portais de licitação;
- Levantamento e análise de informações com base nos indicadores da manutenção predial;
- Realização de visitas e entrevistas com hospitais da rede para entendimento das situações na prática.
- Identificação de informações sobre os atuais níveis de serviço contratados;
- Levantamento de boas práticas adotadas por outras redes de hospitais para a contratação de serviços de Manutenção Predial Hospitalar:
  - Definição de aspectos de interesse para o levantamento de boas práticas;
  - Identificação de redes de hospitais públicos e privados a serem incluídos no levantamento de boas práticas;
  - Realização de levantamento junto a redes de hospitais brasileiros;
  - Consolidação das práticas identificadas, com avaliação sobre a sua aplicabilidade nos hospitais da Rede Ebserh.
- Discussão sobre os pontos observados com grupo técnico composto por membros das unidades responsáveis pela execução dos serviços em hospitais (Grupo Técnico de Trabalho).

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

Para ilustrar a importância do reconhecimento da realidade da rede estão elencados a seguir elementos que demonstram os padrões de contratação da rede, bem como as características de prestação do serviço nos hospitais que foram entrevistados no diagnóstico em profundidade. O objetivo é mostrar como as contribuições recebidas colaboraram para a construção das estratégias.

### **2.1.1 Manutenção Predial Hospitalar no Âmbito da Rede Ebserh**

A ótica dos hospitais da Rede Ebserh frente ao ciclo do processo de contratação dos serviços de manutenção predial mostra a típica relação do tomador dos serviços que vai ao mercado na busca de um fornecedor com capacidade técnica e operacional para atender suas demandas.

O macroprocesso da prestação do serviço de manutenção predial na Rede Ebserh, esquematizado na figura da página a seguir, foi construído de modo a indicar as principais atividades desenvolvidas, identificando, assim, os grandes blocos de atividades necessárias para que os serviços atinjam os resultados esperados. Esses blocos de atividades têm a função de caracterizar as formas de prestação de serviços, que podem ser executadas internamente pelos hospitais, ou ainda pelo fornecedor de serviços, a depender dos padrões operacionais adotados pelos hospitais e a maneira pela qual foram especificados os serviços nos editais de contratação, quando esses serviços são terceirizados.



**SUMÁRIO** ↩

Apresentação ..... 8

Introdução ..... 10

1. Aspectos Conceituais para Contratações ..... 11

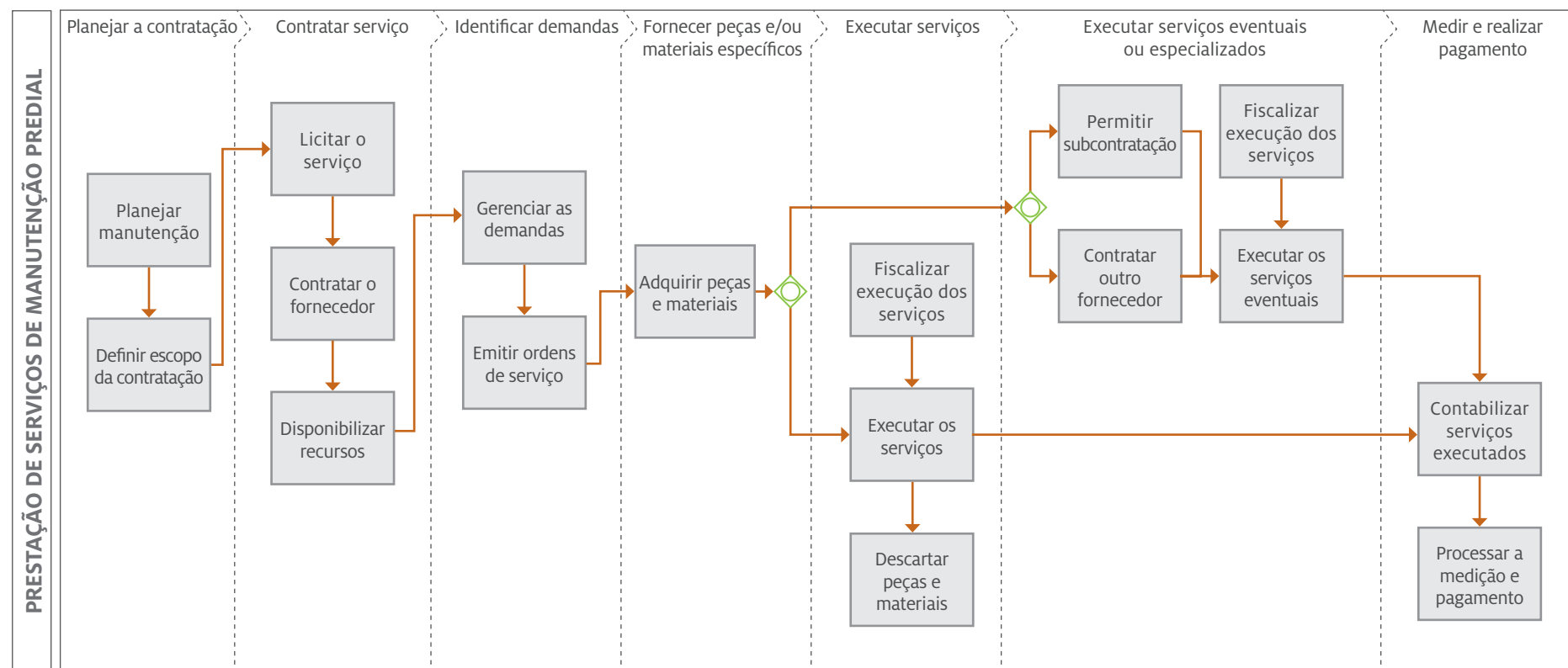
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh ..... 28

3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento ..... 43

4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar ..... 63

Bibliografia .....80

**Figura 5 – Diagrama Geral da Prestação de Serviços de Manutenção Predial**



**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

### 2.1.2 Padrões de Prestação de Serviços em Hospitais da Ebserh

Para a identificação dos padrões de prestação dos serviços de manutenção predial, realizados nos hospitais da Rede Ebserh, partiu-se do desenho do macroprocesso apresentado no item anterior.

Foram identificadas três alternativas de padrões de prestação dos serviços, todas decorrentes do mesmo macroprocesso, além de seguir o fluxo base proposto pela Ebserh em 2016.

As variações existentes entre as alternativas dizem respeito às diferentes estratégias de contratação adotadas pelos hospitais da Rede Ebserh, contudo o fluxo de processos e as atividades realizadas para a execução dos serviços da manutenção predial são os mesmos. Em verdade, o que difere é a **distribuição de responsabilidade pela execução dos serviços** ou compartilhada entre um número reduzido de fornecedores ou entre vários fornecedores.

Outro fator de variabilidade diz respeito ao **fornecimento de insumos, sejam peças de reposição, materiais e das ferramentas** necessárias para execução dos serviços que, em alguns casos, é uma obrigação do fornecedor e, em outros, permanece sendo realizada pelo setor de suprimentos do próprio hospital.

Para efeito da elaboração do diagnóstico situacional foram identificadas três alternativas de contratação, elencadas a seguir:

■ **Alternativa 1:** Prestação de serviços com fornecimento de insumos e/ou com a possibilidade de subcontratação de serviços

Alternativa com o maior grau de sofisticação entre as três identificadas, o escopo da contratação desses serviços prevê um quantitativo de mão de obra, cujo pagamento representa uma **parcela fixa mensal**. Esse quantitativo configura-se na equipe que executa os serviços, tendo a seguinte composição:

- Profissionais que ficam disponíveis no hospital, na forma de plantonistas para a execução de serviços de manutenção em sistemas;
- Profissionais que atendem ao hospital no horário comercial (de segunda a sexta-feira); e
- Profissionais que ficam em sobreaviso para dar suporte e manutenção aos sistemas.

Nessa alternativa, apesar de apresentar um maior grau de *externalização* dos serviços, as tarefas vinculadas ao monitoramento e fiscalização dos serviços ganham robustez, uma vez que, além do acompanhamento de costume, cabe aos fiscais a aprovação das compras dos insumos (peças, ferramentas de reposição e/ou materiais mais específicos), tanto com relação tanto à qualidade quanto ao custo dos insumos. Nesse escopo contratual, os custos de aquisição são pagos pelo hospital nas aferições da medição dos serviços, **na forma de uma parcela variável**, acrescidos dos Benefícios Diretos e Indiretos (BDI) nos termos definidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

O procedimento de subcontratação de fornecedores para serviços eventuais dentro desse escopo contratual segue rito semelhante ao da aquisição de insumos, uma vez que esse procedimento só pode ser executado após prévia autorização da fiscalização do contrato.



## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1. Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

■ **Alternativa 2:** Prestação de serviços baseada no fornecimento de mão de obra terceirizada

Modelo de contratação de serviços mais comumente praticado entre aquelas organizações que iniciam os processos de terceirização de serviços. Pode-se afirmar que é o formato mais simples de terceirização, pois baseia-se no provimento de mão de obra, seja no formato de postos de serviços ou de equipe dedicada.

A simplicidade desse modelo se dá pelo fato de se substituir um colaborador próprio por um prestador de serviços vinculado a uma empresa fornecedora de mão de obra. As vantagens desse modelo residem na redução do absenteísmo, ganho de produtividade e flexibilidade, principalmente frente à possibilidade de substituição do prestador de serviços, se ele não apresenta o desempenho desejado. Todas essas vantagens são apreciadas pela administração pública, pois solucionam problemas frequentes nos órgãos públicos.

É importante frisar que nesse escopo contratual, além de ser necessário monitorar a qualidade e os resultados dos serviços prestados, faz-se necessário manter constante acompanhamento da relação trabalhista existente entre a empresa fornecedora de mão de obra e seus empregados, mesmo não sendo o tomador dos serviços (hospital) o empregador.

Diferentemente da Alternativa 1, no caso da prestação de serviços baseada no fornecimento de mão de obra, a disponibilização de insumos de reposição e a contratação de serviços eventuais são feitas de forma independente dos contratos com fornecimento de mão de obra, gerando para o setor de infraestrutura física do hospital a necessidade de administrar múltiplos contratos.

■ **Alternativa 3:** Prestação de serviços baseada na disponibilização de mão de obra por meio do modelo fundacional

Em termos práticos esse modelo se assemelha àquele descrito na alternativa 2, porém, nesse caso a estrutura fundacional assim como o hospital também

estão vinculados à universidade. Essa solução é, com frequência, conhecida no mercado como uma “solução orgânica”, onde os serviços são realizados por funcionários subordinados à administração do hospital.

Esse modelo está a caminho de ser descontinuado na Rede Ebserh, sendo utilizado atualmente apenas por um hospital.

### 2.1.3 Caracterização da Rede Ebserh

O objetivo da caracterização obtida do diagnóstico aprofundado<sup>5</sup> foi identificar as diferentes formas de contratação e prestação do **serviço de manutenção predial**, para então embasar, em conjunto com as demais análises, a formulação das estratégias de contratação.

Os conteúdos obtidos no diagnóstico aprofundado foram organizados numa estrutura de análise que permitisse explorar os seguintes temas:

- Planejamento da contratação;
- Gestão e fiscalização da execução do contrato;
- Percepções do mercado fornecedor;
- Interface com outros setores do hospital;
- Estratégia de atendimento das demandas de manutenção predial;
- Ações voltadas para a sustentabilidade;
- Impactos da Covid-19 no setor de infraestrutura e logística;
- Problemas e dificuldades enfrentadas.

<sup>5</sup> Para o diagnóstico aprofundado, definiu-se uma amostra de 10 hospitais, que pudesse representar a realidade da rede e posteriormente as informações poderem ser extrapoladas para subsidiar as considerações do Diagnóstico Situacional.

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

A consolidação das informações obtidas nos levantamentos realizados durante as entrevistas e visitas nos hospitais da Rede Ebserh que compuseram a amostra para o serviço de manutenção predial hospitalar, somadas à análise dos contratos e materiais disponibilizados pela Ebserh, bem como as percepções e pontos de destaque tratados durante as reuniões com o Grupo Técnico de Trabalho, foram a base para a observação e análise da atual forma de operacionalização do serviço, cujo resultado está refletido, em síntese, no conteúdo apresentado nos itens a seguir.

### 2.1.3.1 Planejamento da Contratação

A principal fonte de informações para subsidiar o planejamento das contratações em cada hospital é o histórico de editais e contratos anteriores. Outras fontes de informação fundamentam o planejamento da contratação dos serviços da manutenção predial como: consulta a outras unidades da rede, pesquisas de mercado, levantamento de informações técnicas na literatura e consulta aos fornecedores.



### 2.1.3.2 Gestão e Fiscalização da Execução do Contrato

A opção pela informatização do monitoramento dos serviços de manutenção predial é fato consumado na rede de hospitais da Ebserh e a forma mais comum de implantação desses sistemas têm sido as próprias contratações de serviços. Cabe, assim, à empresa terceirizada de manutenção predial a responsabilidade por ofertar e implantar os sistemas de gerenciamento nos hospitais. Destaca-se nesse quesito que não foi relatado pelos hospitais um movimento de padronização, sendo que vários sistemas, com funcionalidades distintas, têm sido implantados nos hospitais da rede.

A relação a seguir apresenta os hospitais da rede que possuem sistemas de gestão identificados nas pesquisas para o diagnóstico e qual o tipo de solução implantada:

- Fornecedor de manutenção predial: HU-UFPI, HUGV-Ufam, HDT-UFT, HC-UFMG, Hupes-UFBA e HUJM-UFMT;
- Solução desenvolvida pelo hospital: HC-UFU;
- Software livre: CHC-UFPR (HC-UFPR);
- Sistema de gestão integrado que integra hotelaria, infraestrutura etc.: HUGG-Unirio;
- Sistema de gestão Integrada/Fornecedor de manutenção predial: HU-UFSCar.

De maneira geral, observa-se **a inexistência de histórico de longo prazo acerca das Ordens de serviços (OS)** de manutenção realizadas pelos hospitais.

Destaca-se ainda que naqueles hospitais que se utilizam da alternativa 2 (serviços realizados por meio do fornecimento de mão de obra), o controle de serviços é realizado com conferências do controle de ponto e da frequência, dado que, nesses casos, a unidade de medida e pagamento dos serviços é o posto de serviço.

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

As equipes entrevistadas salientaram que o excesso de demandas administrativas e gerenciais sob responsabilidade das equipes da infraestrutura resultam na necessidade de priorização no acompanhamento *in loco*. Assim, o corpo técnico do hospital se programa para realizar o acompanhamento das manutenções mais críticas e, em alguns casos, os serviços de menor complexidade têm acompanhamento de forma amostral.

### 2.1.3.3 Percepções do Mercado Fornecedor

- Os hospitais das regiões Norte e Nordeste apontaram a escassez de empresas locais com *expertise* no atendimento de hospitais naquelas localidades. Contudo, foi indicado que não existe um problema de não atendimento, pois empresas das regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste conseguem atender nessas regiões.
- Em termos dos processos de contratação, existe relativa concorrência, o que resulta invariavelmente em descontos frente aos valores orçados.
- Dentre aqueles hospitais que migraram do modelo de fornecimento de mão de obra (Alternativa 2) para o modelo de prestação de serviços com insumos (Alternativa 1), foi relatado que ainda existe no mercado uma cultura pela disponibilização de mão de obra e que uma fase adaptação inicial se faz necessária.
- No caso do fornecimento de insumos pelo fornecedor, foi indicado que a adaptação dos fornecedores a essa demanda tem sido satisfatória e que o impacto dessa mudança de paradigma tem apresentado bons resultados em termos dos prazos de atendimento e fechamento das OS.
- De maneira geral, não houve reclamações quanto à capacidade técnica dos fornecedores no atendimento das demandas de manutenção predial.

### 2.1.3.4 Fiscalização de Entidades Externas

Quanto à fiscalização de órgãos externos (Crea, MP, Fiscais do Trabalho, vigilâncias sanitárias, entre outros), foi relatado que geralmente não existem problemas com esses órgãos de controle.

As fiscalizações são mais frequentes quando da execução de reformas e ampliações, sendo que nas rotinas de manutenção predial não existem grandes exigências desses órgãos, salvo eventuais visitas das fiscalizações voltadas a questões trabalhistas.

### 2.1.3.5 Interface com Outros Setores do Hospital

Por serem responsáveis pela edificação do hospital, os setores de infraestrutura física mantêm interface direta com os demais departamentos do hospital. Os procedimentos operacionais refletem alguns pontos de sobreposição e conflito, como, por exemplo, com os setores de TI e de segurança do trabalho, que também têm forte interação com a estrutura física do hospital.

No caso dos setores de hotelaria e outros serviços terceirizados pelos hospitais, em geral o que se observa é a transferência da responsabilidade da manutenção dos equipamentos das lavanderias e das áreas de nutrição para as empresas contratadas para a execução de tais serviços, ficando sob responsabilidade da infraestrutura física apenas as questões relacionadas às instalações e sistemas que compõem a estrutura física dos hospitais.

Com relação à interface com outros setores reporta-se o relato de alguns dos hospitais quanto ao risco de descontinuidade de projetos de médio e longo prazo, especialmente os voltados para a melhoria da infraestrutura, bem como de mudança de diretrizes frente à contratação de serviços quando da troca de comando dos hospitais.

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

### 2.1.3.6 Estratégia de Atendimento das Demandas de Manutenção Predial

Este item teve por objetivo explorar junto aos hospitais da Rede Ebserh qual a estratégia adotada quanto à forma de suprimento das demandas, ou seja, se existe a opção pela integração de serviços e redução do número de contratos ou se a estratégia é o gerenciamento de múltiplos contratos com vários fornecedores, cada qual especializado nos sistemas que compõem a infraestrutura do hospital.

As entrevistas realizadas validaram o entendimento da consultoria quando da análise da base ampliada de contratos, pois foram identificados 448 contratos relacionados aos serviços de manutenção predial. Embora alguns desses contratos se reportavam para contratações de reformas/ ampliações/adaptações, a quantidade de contratos vinculados à manutenção predial ainda é numerosa.

Segundo respostas obtidas no diagnóstico, observou-se uma média de quatro contratos por hospital relacionados aos serviços de manutenção predial. Depreende-se que o número de contratos vinculados ao serviço de manutenção seja maior, uma vez que nesse levantamento foi solicitado aos hospitais que fossem indicados somente os cinco contratos mais relevantes.



Apesar da imperativa necessidade de segmentação dos assuntos em função das características dos sistemas nos hospitais da Ebserh, foi verificado o esforço de alguns hospitais no sentido de integrar serviços de manutenção predial e consequentemente reduzir o número de contratos a serem gerenciados.

As experiências praticadas pelos hospitais da Rede Ebserh, no sentido da integração de serviços, são aquelas que foram classificadas na Alternativa 1, de padrões de prestação dos serviços com fornecimento de insumos e com a possibilidade de subcontratação. Nesses contratos foram integrados os serviços de manutenção preventiva e corretiva voltados aos sistemas prediais (elétricos, hidrossanitários, etc.) e os serviços de climatização e refrigeração.

Em contrapartida, cabe destacar que, no caso daqueles hospitais que optam pelas alternativas 2 e 3, onde basicamente a demanda atendida é pela suplementação da mão de obra, são reportadas as dificuldades com a aquisição de insumos e com a rotatividades da mão de obra.

A alta rotatividade foi um problema relatado também pelos hospitais que adotam a alternativa 1. Uma parte desse problema foi explicada pelo fato de a contratação dos serviços terceirizados da manutenção predial, independente da alternativa, possuir como critério principal o menor preço. Tal prática induz os fornecedores a adotar, como política, a remuneração de seus funcionários nos pisos salariais de cada categoria envolvida, o que dificulta o recrutamento de profissionais mais capacitados para atuar com as complexas demandas existentes nos hospitais e favorece a rotatividade.

O quadro a seguir traz as atividades de manutenção por área de atuação.

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1. Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

**Quadro 2** – Atividades da Manutenção

Atividades	Considerações
<b>Manutenção Predial/Civil</b>	<p>Em termos das infraestruturas prediais observa-se a existência de <i>shafts</i> de serviços nos casos de prédios mais novos e quando da execução de obras de atualização ou ampliação e reformas.</p> <p>Nos casos dos sistemas de CFTV foi relatada a indefinição de responsabilidade que, em tese, é obrigação da área de TI, entretanto, acaba recaindo para o setor de infraestrutura física.</p> <p>Com relação à existência e atualização dos <i>as builts</i><sup>6</sup>, foi constatado que a maioria dos hospitais entrevistados possui algum tipo de histórico dos projetos, contudo, esses não são sistematicamente atualizados. Nessa questão merece destaque o esforço conjunto da sede e de alguns hospitais que estão realizando, por meio de uma contratação conjunta, os levantamentos arquitetônicos cadastrais das edificações.</p>
<b>Manutenção Elétrica</b>	<p>Os sistemas elétricos estão entre as instalações mais críticas e importantes do hospital, pois servem de base para quase todos os demais sistemas prediais e clínicos, principalmente os de suporte à vida.</p> <p>Fatores devem ser observados no quesito sistemas elétricos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Crescimento da demanda por eletricidade nos hospitais (ampliação do uso de equipamentos eletroeletrônicos para a avaliação diagnóstica e de suporte à vida);</li> <li>■ Alta demanda pela conectividade nas redes de Internet, fator que faz com que surjam novos equipamentos que podem sobrecarregar os sistemas elétricos dos hospitais;</li> <li>■ Observou-se que, em todos os hospitais entrevistados, existe algum procedimento ou instalação que garante a redundância no sistema elétrico de setores com maior criticidade dos hospitais.</li> </ul> <p>Importante frisar que o levantamento referente aos sistemas elétricos não foi uma avaliação técnica sobre o nível de garantia e efetiva mitigação do risco de descontinuidade de suprimento de energia aos setores críticos dos hospitais.</p> <p>A manutenção dos geradores pode ser feita pela equipe de manutenção da contratada, contudo são serviços eventuais, pois, por se tratar de motores a diesel, é necessário conhecimento específico.</p> <p>No caso dos circuitos de baixa tensão, foi relatada a alta demanda por serviços comuns de manutenção (lâmpadas, interruptores e tomadas).</p>

<sup>6</sup> Documentos que registram de forma gráfica as instalações, sistemas e elementos existentes na edificação.

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

Atividades	Considerações
<b>Manutenção Hidrossanitária</b>	Não foram relatadas dificuldades ou questões de maior complexidade; entretanto, as ocorrências dessas manutenções (a manutenção das portas e esquadrias e dos circuitos elétricos de baixa tensão) são as que motivam maior abertura de OS.
<b>Manutenção de Redes de Gases</b>	O papel das equipes de manutenção predial, em se tratando dos gases medicinais, é a manutenção das redes que transportam os gases e que fornecem o vácuo clínico pelas instalações dos hospitais. Via de regra, o modelo de contratação adotado pelos hospitais para as suas centrais de gases é o de comodato, sendo a manutenção das centrais uma responsabilidade da própria empresa que fornece os gases medicinais.
<b>Manutenção de Climatização, Refrigeração, Ventilação e Exaustão</b>	<p>Como os sistemas elétricos, os sistemas de climatização, refrigeração, ventilação e exaustão fazem parte do núcleo mais crítico da operação do hospital.</p> <p>Observou-se uma heterogeneidade na forma como o assunto é tratado nos hospitais da Rede Ebserh: enquanto alguns hospitais possuem sistemas centralizados, outros hospitais, devido à ausência de um planejamento de médio e longo prazo, investem em aparelhos individualizados do tipo <i>split</i> e <i>splitão</i>, sendo relatados ainda casos da existência de aparelhos de janela.</p> <p>A utilização de aparelhos individuais tem a vantagem de solucionar a demanda em prazo curto. Essa estratégia imediata de solução promove alguns problemas relatados pelos hospitais devido à falta de padronização de marcas e modelos, que dificultam a manutenção desses equipamentos. O crescimento não planejado decorrente acaba gerando reflexos importantes nos sistemas elétricos, bem como no consumo de energia dos hospitais, tendo inclusive como consequência adicional maiores despesas de custeio.</p> <p>Verificado ao longo dos levantamentos para a elaboração do diagnóstico o fato de que três hospitais da Rede Ebserh, localizados em regiões com histórico de temperaturas elevadas, não possuem sistemas centralizados de ar-condicionado (HU-UFMA, HUJM-UFMT e Huol-UFRN).</p> <p>Sendo o conforto térmico um fator preponderante de bem-estar, a opção pela solução individualizada é compreensível, contudo, a avaliação e planejamento de médio e longo prazo não podem ser desprezados, pois uma solução imediata será mais custosa, menos eficiente do ponto de vista energético e mais onerosa em termos de manutenção para o setor de infraestrutura física.</p>

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

Atividades	Considerações
<b>Manutenção de Elevadores</b>	<p>Forte influência do mercado fornecedor de serviços de manutenção, pois geralmente os hospitais da rede contratam esse serviço por meio de contratos contínuos de manutenção, sendo cobrado um valor fixo mensal da empresa especializada para manutenção desse tipo de equipamento.</p> <p>Alguns hospitais da rede optam por incluir como cláusulas desses contratos o fornecimento de insumos dentro do pacote da contratação dos serviços. Nesse escopo de contrato, havendo a necessidade de insumos de reposição, o fornecedor executará a troca sem nenhum custo adicional. Em alguns casos, a opção adotada é incluir o fornecimento de insumos no escopo da contratação, adquiridos na medida em que surge a necessidade de substituição.</p> <p>Foi identificado movimento de alguns hospitais da rede no sentido de modernização do parque de elevadores (HC-UFMG e HC-UFU).</p>
<b>Manutenção dos Sistemas de Proteção e Combate aos Incêndios</b>	<p>Existência de três situações distintas entre os hospitais da Rede Ebserh quanto ao atendimento das normas de proteção e combate aos incêndios: existência de projeto de sistemas de proteção e combate a incêndios, porém não implantado; projeto em fase de elaboração e levantamento de informações; e projeto não iniciado.</p> <p>Neste quesito observa-se, de maneira geral entre os hospitais da Rede Ebserh, <b>o não atendimento às normas legais voltadas para a detecção, proteção e combate a incêndios.</b></p> <p>A situação observada deve ser entendida pela Ebserh como prioritária; os riscos de incêndio em um hospital são elevados e a não existência de sistemas de detecção, proteção e combate a incêndios, além de pôr em risco os usuários dos hospitais, representam riscos ao patrimônio, além do risco jurídico e financeiro.</p> <p>Merece destaque a iniciativa da sede da Ebserh em promover contratações em conjunto com alguns hospitais para a execução dos levantamentos cadastrais arquitetônicos das edificações, passo fundamental para o início dos trabalhos de adequação dos prédios.</p> <p>Recomenda-se que a adequação dos hospitais quanto à regularização junto ao Corpo de Bombeiros de cada estado seja tratada em caráter de urgência pela Ebserh.</p>

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1. Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

Foto: Adobe Stock



▶ Além dos impactos positivos para o meio ambiente, os painéis solares trazem benefícios financeiros

**2.1.3.7 Ações Voltadas para Sustentabilidade**

Frente às ações voltadas para a sustentabilidade, otimizando a utilização de recursos ou uso de alternativas que geram menores impactos ao meio ambiente, foram observadas algumas iniciativas entre os hospitais entrevistados:

- Uso de energia solar para geração de energia e aquecimento de água: HJUM-UFMT e HU-UFMA;
- Redução das despesas com energia elétrica por meio da instalação de sensores de presença nos ambientes para controlar o funcionamento dos condicionadores de ar e da iluminação e substituição das lâmpadas tradicionais por lâmpadas do tipo LED: HC-UFPR.

**2.1.3.8 Impactos da Covid-19 no Setor de Infraestrutura Física**

Os principais impactos dizem respeito à sobrecarga de trabalho das equipes de manutenção frente à necessidade de adaptação dos ambientes para receber os pacientes, em especial quanto às demandas por ventilação e exaustão dos ambientes, além de todo o suporte de apoio às equipes de engenharia clínica quanto à infraestrutura para a instalação de equipamentos.

**2.1.3.9 Idade dos Hospitais Entrevistados**

A informação sobre a idade é um indicador importante para as questões voltadas para a manutenção predial, pois, em termos da especificação, geralmente as edificações são projetadas para uma vida útil<sup>7</sup> de 50 anos.

Portanto, é cabível correlacionar a idade das edificações com o crescimento das demandas por manutenção predial. A tabela a seguir lista as idades dos hospitais que compuseram a amostra entrevistada.

<sup>7</sup> Segundo a ISO 15868-1: “período de tempo após a instalação durante o qual a edificação ou seus componentes atingem ou excedem o desempenho requerido”.

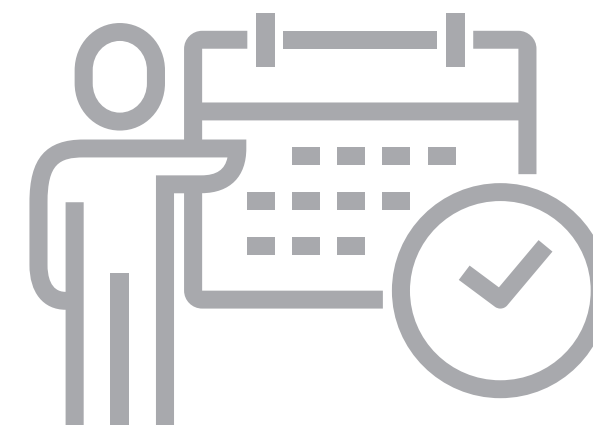
## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

**Quadro 3 – Idade dos Hospitais Entrevistados**

HOSPITAL	ANO DE INÍCIO DAS OPERAÇÕES	IDADE DO HOSPITAL	ANO DE INGRESSO NA REDE EBSERH
HUJM-UFMT	1984	36	2013
HUPES-UFBA	1948	72	2012
HU-UFMA	1961	59	2013
HU-UFPI	2004	16	2013
HUGV-UFAM	1965	55	2013
HDT-UFT	1989	31	2013
HC-UFMG	1928	92	2013
HC-UFU	1970	50	2018
HUGG-UNIRIO	1929	91	2015
CHC-UFPR (HC-UFPR)	1961	59	2014

Fonte: Hospitais da Rede Ebserh entrevistados



**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

Foto: HC-UFGM

**2.2 Boas Práticas Identificadas**

Entre as **boas práticas** identificadas ao longo das entrevistas merecem destaques as seguintes iniciativas relatadas:

- a) Iniciativas voltadas para a sustentabilidade: uso de energia solar para o aquecimento de água e geração de energia e a adoção de sistemas que visam a otimização e uso racional de energia;
- b) Integração do fornecimento de insumos pelos prestadores de serviços de manutenção predial, visando reduzir o tempo de atendimento e fechamento das OS;
- c) Exigência de treinamentos e reciclagem da equipe de manutenção visando ampliar a qualidade dos serviços prestados;
- d) Preocupação do corpo técnico dos hospitais em busca de prover os hospitais com sistemas redundantes de suprimento de energia elétrica;
- e) Composição e formação do corpo técnico dos hospitais responsável pelos processos de manutenção predial, com engenheiros e técnicos qualificados com conhecimento e capacidade de interpretar e executar a manutenção conforme a demanda dos demais setores do hospital;
- f) Criação de grupos de trabalho e discussões, proporcionando boa troca de informações com a Sede e outros hospitais da rede; e
- g) Movimento no sentido da informatização do monitoramento e fiscalização dos serviços de manutenção predial com o uso dos sistemas de gerenciamento.

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

### 3. RECONHECENDO O MERCADO FORNECEDOR E AS METODOLOGIAS PARA SEU MONITORAMENTO E DESENVOLVIMENTO

Este capítulo apresenta aspectos sobre a realidade das condições de prestação dos serviços de Manutenção Predial Hospitalar pelo mercado fornecedor, as oportunidades que se apresentam e suas lacunas, bem como formas e metodologias de monitoramento e desenvolvimento desse mercado.

Este capítulo tem como objetivos identificar as condições pelas quais os serviços de manutenção predial hospitalar são ofertados e contratados no mercado, as boas práticas adotadas tanto por organizações públicas quanto privadas, os principais atores e novos processos e tecnologias que estão se firmando.

#### 3.1 Reconhecendo o Mercado Fornecedor

##### 3.1.1 Definição de Mercado

Para as ciências econômicas, o mercado corresponde à **oferta** de bens e serviços por uma pessoa ou empresa e à **procura** por outras pessoas ou empresas que manifestam o desejo ou necessidade de adquirir esses bens ou serviços ofertados; portanto, o estabelecimento de uma relação de troca é considerado um mercado.

Obviamente que essa interação de troca não se caracteriza por um processo unidimensional onde existe apenas um ofertante ou **fornecedor** e do outro lado um adquirente ou **consumidor**, sendo os mercados formados por grupos que interagem entre si por meio dessas relações de troca.

Existem diversos fatores, relações e fenômenos que surgem por meio dessa relação de troca e que são amplamente estudados pelas ciências econômicas e da administração. Soma-se, ainda, o fato de, que com o passar do tempo e com o advento da internet, novas complexidades surgiram como, por exemplo, a transcendência do espaço físico para o espaço virtual.

##### 3.1.2 A Segmentação do Mercado de Serviços de Manutenção Predial

Além da divisão entre mercado consumidor e fornecedor, os mercados também se subdividem em segmentos de mercado, que surgem em função das necessidades e vontades dos consumidores e de como as empresas que formam o mercado fornecedor se adaptam às necessidades dos clientes.

As empresas usualmente adotam como estratégia para a segmentação do mercado consumidor quatro grupos de fatores: as relacionadas às características do cliente; o contexto situacional no qual os serviços são prestados ou os bens são vendidos; aspectos geográficos e espaciais; a cultura das organizações compradoras e vendedoras (citando Mowen e Minor, 2003). No caso dos mercados de serviços terceirizados prestados para as organizações, como é o caso dos hospitais, o contexto situacional e aquele vinculado à geografia são os mais fortes. Especificamente em se tratando da manutenção predial, além do contexto situacional inerente aos hospitais, as necessidades específicas dos ambientes, sistemas e equipamentos que compõem a infraestrutura predial tornam a segmentação do mercado ainda mais latente.

Desse modo, o mercado de serviços terceirizados de manutenção predial possui diversas segmentações, sendo classificado como um **mercado granulado**<sup>8</sup>. Essa característica torna a manutenção predial ainda mais complexa em função da existência de uma grande concorrência entre os fornecedores desse serviço pois, dada a granularidade nesse mercado, existem fornecedores que podem ofertar um serviço muito específico, ou ainda, fornecedores que ofertam um rol de serviços de forma conjugada.

<sup>8</sup> O termo granularidade é usado para se referir à segmentação minuciosa de mercado, fazendo uma analogia com a forma de como é utilizado o conceito dentro da ciência e da engenharia: granularidade é empregada para se referir à dimensão dos componentes de um sistema maior” (CAMALIONTE, FONTES e OUTROS, 2011).

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1. Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

A granularidade e a complexidade dos serviços de manutenção predial realizados na rede de hospitais da Ebserh ficaram evidentes no diagnóstico situacional realizado pela FIA, em especial quando da análise dos contratos dos hospitais com seus fornecedores, possibilitando verificar as características desses agrupamentos de segmentos do mercado fornecedor, tais como:

- Grau de estruturação desse segmento de mercado;
- Tecnologias empregadas na prestação dos serviços;
- Boas práticas observadas; e
- Entendimento frente à distribuição geográfica dos fornecedores.

Os padrões de fornecimento existentes no mercado fornecedor dos serviços de manutenção predial consideram tanto a possibilidade de atendimento especializado (em que o fornecedor presta o serviço conforme a especialidade demandada), como por meio da integração de várias contratações (em que uma única empresa realiza a manutenção de vários sistemas como, por exemplo, a manutenção dos sistemas elétricos, hidráulicos, ar-condicionado, etc.).

Surge, ainda, um terceiro padrão de fornecimento que se apresenta com a opção de integrar os serviços de manutenção predial com outras famílias de serviços, como os serviços de limpeza, recepção, entre outros, comumente denominado de serviços de *facilities*<sup>9</sup>.

No caso do segmento de saúde, as empresas de manutenção predial ofertam os mesmos padrões inicialmente listados: contratações isoladas, contratações integradas e os *facilities*. Entretanto, o que se observou no caso dos serviços de *facilities* é que não se trata de um conceito pacificado, tampouco amplamente aceito pelo segmento de saúde, havendo inclusive questionamentos por parte dos clientes sobre as vantagens e desvantagens desse padrão de fornecimento.

Diante dessas variantes é possível então reconhecer os seguintes padrões de fornecimento utilizados pelo mercado fornecedor no segmento de saúde:

- **Contratação dos serviços isolados de manutenção predial (múltiplos contratos):** podendo contemplar serviços de pequenas reformas e mudanças de *layout*;
- **Contratação integrada de serviços de manutenção predial:** o rol de serviços vinculados aos sistemas elétricos, instalações prediais, podendo agregar ainda os principais sistemas mecânicos (ar-condicionado e elevadores), é executado por uma empresa especializada de manutenção que, inclusive, apoia na elaboração e monitoramento dos planos de manutenção.
- **Contratação de serviços de *facilities*:** várias famílias de serviços, no qual se incluem os serviços de manutenção predial, são contratadas em conjunto com uma empresa especializada na execução e gerenciamento técnico desses serviços. No segmento de saúde esse modelo ainda não é amplamente utilizado.
- **Contratação de uma empresa gerenciadora,** dentro dos princípios do *facility management*, responsável por gama diversificada de serviços, incluindo a execução com equipe própria, terceirizada ou subcontratada, e o monitoramento de sua execução.

Outra variável que pode ser adicionada a esses padrões é o **fornecimento de peças, materiais e insumos**, nas seguintes formas: suprimento total, suprimento parcial ou compartilhado entre contratante e contratada, ajustado conforme a maior eficiência identificada.

<sup>9</sup> *Facilities* – Na administração é compreendida como a gestão conjunta de vários serviços, através da coordenação de espaços, infraestruturas, pessoas e organizações, frequentemente associado a funções relacionadas com a gestão da prestação de serviços gerais, podendo a organização contratar, por exemplo, atividades de elétrica, pintura, jardinagem, manutenção predial e muitos outros serviços, consolidando tudo em um único fornecedor.

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

Na análise dos modelos de fornecimento também se identificou, que pode ser concatenada aos padrões identificados, a dinâmica de prestação dos serviços, ou seja, as diferentes formas pelas quais os serviços podem ser entregues ou executados nos clientes, sendo identificadas as seguintes possibilidades:

- **Suplementação de mão de obra**, por meio de postos de serviços de forma contínua (prestação dos serviços por meio de equipe dedicada); e
- **Prestação dos serviços por meio de equipe volante**: os serviços são realizados por demanda ou chamado com prazo máximo de atendimento definido ou segundo visitas programadas

### 3.1.3 Estrutura de Caracterização do Mercado

Considerando sua delimitação como atividade, a manutenção predial, por responder pela garantia da segurança, operação e preservação do valor do imóvel, é inerente ao mercado da construção civil. Seus serviços são parte dessa cadeia produtiva que reúne empresas do setor primário, secundário e terciário, as quais respondem pela produção, transformação e comercialização de matérias-primas e insumos, desenvolvimento de projetos, construção, financiamento e atividades relacionadas à operação e à manutenção.

Entretanto, é consenso entre analistas do mercado que o potencial do negócio de manutenção predial é extenso, porém pouco explorado, e que não há registro de dados que permitam caracterizar com precisão o número de seus prestadores e o montante de recursos movimentados.

Para reconhecer a amplitude nos segmentos de mercado, bem como a diversidade na caracterização das empresas fornecedoras que o compõem, foram pesquisados associações, federações, conselhos, sindicatos, institutos e agências certificadoras, afetos à manutenção predial que, entre outras atribuições, destacam-se por desenvolver e regular o segmento que representam, a saber:

- Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (AsBea);
- Associação Brasileira de Engenheiros Civis (Abenc);

- Associação Brasileira de Refrigeração, Ar-Condicionado, Ventilação e Aquecimento (Abrava);
- Associação Brasileira de Engenharia de Sistemas Prediais (Abrasip);
- Associação Brasileira de Automação Residencial e Predial (Aureside);
- Associação Brasileira para a Qualidade Acústica (Pro-Acústica);
- Associação Brasileira de Empresas de Engenharia de Manutenção Predial e Industrial (Abempi);
- Associação Brasileira dos Gestores e Coordenadores de Projeto (Agesc);
- Associação Brasileira de Engenharia e Consultoria Estrutural (Abece);
- Associação Brasileira de Arquitetos de Iluminação (Asbai);
- Associação Brasileira de Engenharia Clínica (AbeClin);
- Associação Brasileira de Facility Management, Property & Workplace (Abrafac);
- Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq);
- Associação Brasileira de Manutenção e Gestão de Ativos (Abraman);
- Associação Brasileira para o Desenvolvimento do Edifício Hospitalar (ABDEH);
- Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/BR);
- Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal (CAUs);
- Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea);
- Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia (Crea);
- Federação Brasileira de Associações de Engenheiros (Febrae);
- Instituto de Engenharia (IE);
- Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia (Ibape);
- Instituto Brasileiro de Impermeabilização (IBI);
- Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Ipdmaq);

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

- Sindicato Nacional da Indústria de Máquinas (Sindimaq);
- Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva (Sinaenco);
- Sindicatos da Indústria da Construção Civil (Sinduscon);
- Sindieletro-DF.

### 3.1.4 Regulamentação e Normas que Qualificam os Fornecedores

Pode-se afirmar que no mercado brasileiro, até a década de 1980, a manutenção predial era executada predominantemente por equipes próprias das empresas. Com a terceirização da mão de obra para realização de serviços de apoio, a atividade de manutenção também passou a ser realizada por empresas e equipes externas.

Com a evolução dos processos de manutenção, a análise desses serviços no mercado privado deixou de ser realizada apenas em relação ao número de pessoas disponibilizadas para sua execução (homens-hora) e passou a se concentrar na contratação de fornecedores de solução, que podem ter seus serviços medidos por indicadores que permitam parametrizar sua qualidade, eficiência dos contratos e gestão entre as partes.

Entretanto, o contexto normativo que regula as atividades de manutenção predial e influencia a forma de organização do mercado fornecedor é originário, principalmente, das vertentes trabalhista e técnica, como apresentado no Documento Síntese Contendo Pesquisa de Mercado dos Prestadores de Serviços de Manutenção Predial Hospitalar.

### 3.1.5 Fornecedores em Potencial para a Rede Ebserh

Além de reconhecer a estrutura de representação do mercado fornecedor e as principais regulamentações e normas que regem a prestação do serviço, outro foco importante no estudo de mercado é a caracterização dos fornecedores potenciais para a Rede Ebserh.

#### 3.1.5.1 Fornecedores Cadastrados no Sicaf/Comprasnet

O maior conjunto de empresas aptas para fornecer para a Ebserh são aquelas que ofertam os serviços mais comuns de manutenção predial: sistemas elétricos de baixa e média tensão, sistemas hidrossanitários, vedações, coberturas, pintura, revestimentos, fechamentos, etc.

Na base do Comprasnet, de acordo com a atividade econômica declarada e sua distribuição pelas regiões do país, observou-se a existência de um mercado fornecedor distribuído por todo o Brasil, fato que indica, de maneira geral, um baixo risco de não fornecimento dos serviços de manutenção. Ressalta-se que o mercado de gases medicinais possui características que diferem daqueles observados nos demais agrupamentos, pois trata-se de uma indústria mais tecnológica e com um número mais restritos de fornecedores cadastrados.

#### 3.1.5.2 Fornecedores que Participam de Licitações na Ebserh

Com o objetivo de complementar a identificação de potenciais fornecedores da Ebserh, foi adotado um segundo entendimento, mais restrito do que o primeiro: estar cadastrado no Sicaf. São fornecedores potenciais todos os cadastrados no Sicaf que participaram de algum processo licitatório dos hospitais da Ebserh, mesmo que não tenham sido vencedores do certame.

Para a construção dessa base de dados foram listados os contratos referentes ao serviço de manutenção predial, tanto os enviados pela Ebserh como os identificados no Siasg. A partir desses contratos, foram identificados quais contratos decorreram de pregões eletrônicos, pois para eles existem dados disponíveis, entre os quais as atas do pregão, com a indicação de todos os participantes. As análises foram feitas juntando os agrupamentos de temas de manutenção predial.

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação ..... 8

Introdução ..... 10

1. Aspectos Conceituais para Contratações ..... 11

2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh ..... 28

3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento ..... 43

4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar ..... 63

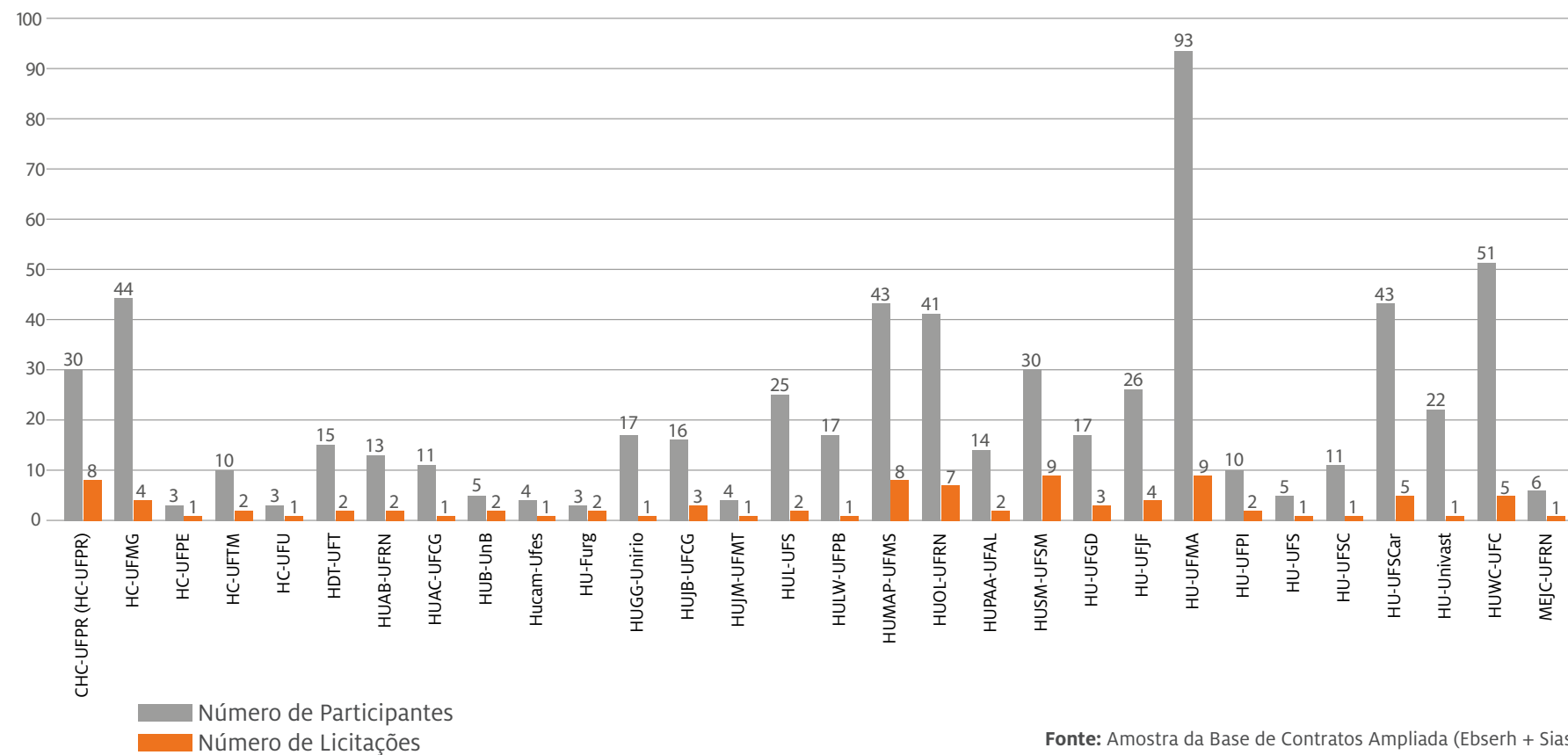
Bibliografia .....80

Frente à intensidade de participantes nas licitações da Ebserh, o gráfico a seguir apresenta o total de fornecedores participantes por hospital que compõe a amostra de contratos da manutenção predial.



**Gráfico 1** –Total de Participantes e Licitações por Hospital

**Total de Participantes e Licitações por Hospital**



Fonte: Amostra da Base de Contratos Ampliada (Ebserh + Siasg)

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação ..... 8

Introdução ..... 10

1. Aspectos Conceituais para Contratações ..... 11

2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh ..... 28

3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento ..... 43

4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar ..... 63

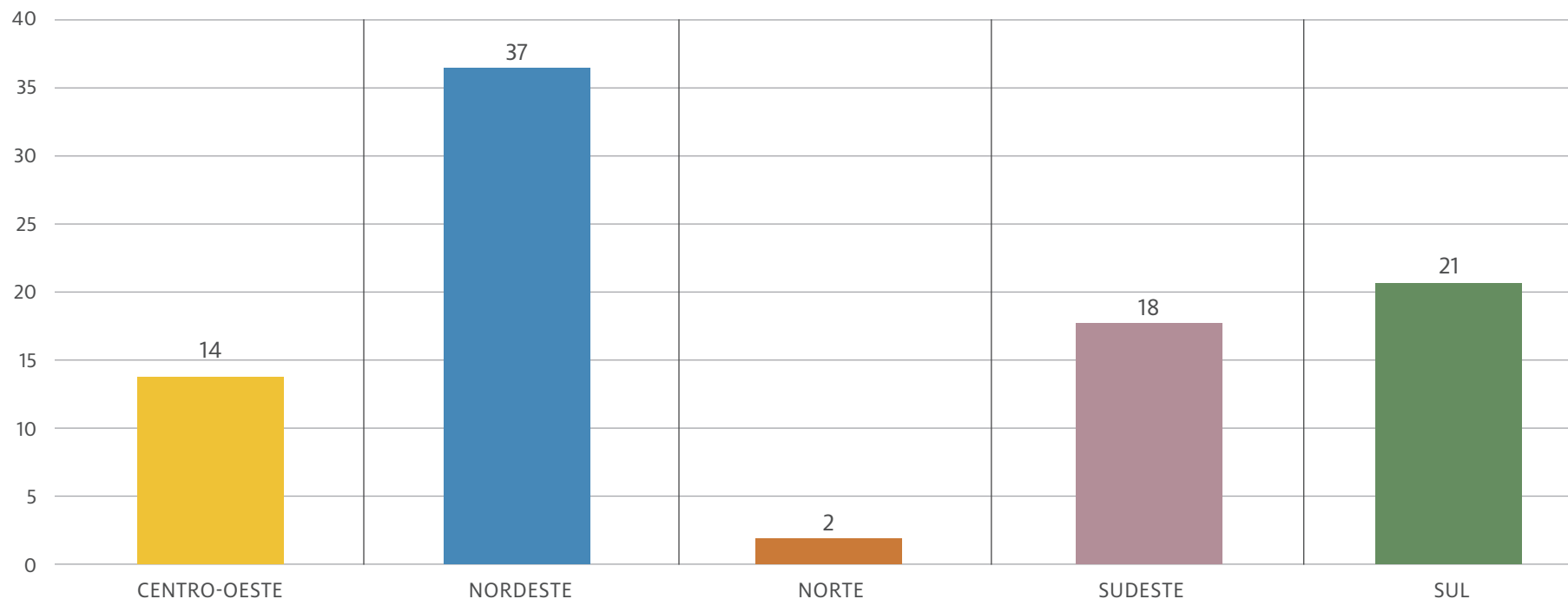
Bibliografia .....80

Em termos da distribuição regional observa-se que a média de fornecedores participantes dos pregões nas regiões Nordeste e Sul se destacam frente às demais regiões do país, como pode ser observado no gráfico a seguir.



**Gráfico 2** – Média de Participantes das Licitações por Região

**Média de Participantes das Licitações por Região**



Fonte: Amostra da Base de Contratos Ampliada (Ebserh + Siasg)

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1. Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

### 3.1.6 Tecnologias Encontradas

As tecnologias emergentes no mercado da manutenção predial, assim como em muitos outros mercados e setores econômicos, estão vinculadas à era da internet, da indústria 4.0 e, em especial, à busca do bem-estar dos pacientes no caso dos hospitais.

Os itens a seguir apresentam as principais características dessas tecnologias, suas vantagens, desvantagens e casos de aplicação identificados.

#### 3.1.6.1 Sistemas Voltados para a Gestão da Manutenção Predial

Os sistemas envolvidos com o segmento da manutenção predial têm por objetivo trazer para as empresas uma ferramenta informatizada que proporcione ganhos de produtividade. Secundariamente, esses sistemas também auxiliam no gerenciamento das atividades da manutenção e no monitoramento dos custos.

Esses sistemas têm como função primordial proporcionar o monitoramento da manutenção por meio de indicadores, gerar séries históricas e, principalmente, proporcionar ganhos de produtividade por meio da virtualização das OS e das inspeções de campo. No mercado, esses sistemas são ofertados com diferentes denominações, a saber

- Sistema de gestão;
- *Software* de manutenção;
- Sistemas de planejamento e controle da manutenção;
- *Software de facility management*;
- Sistema de gerenciamento de ordens de serviços; e
- Sistemas de gerenciamento da manutenção.

Do ponto de vista técnico, os sistemas, aplicações ou softwares voltados para o gerenciamento da manutenção predial são conhecidos como **Computerized Maintenance Management System (CMMS)**, ressaltando-se que uma de suas principais funcionalidades é a possibilidade de se cadastrar a árvore de manutenção conforme a estrutura organizacional do cliente. Além do cadastro das máquinas, equipamentos, conjunto e componentes, outro cadastro disponibilizado pelos CMMS são os cadastros de ferramentas, materiais e insumos, além do tempo previsto ou demandado de hora/homem (H/H) para a execução dos serviços, permitindo o monitoramento dos custos de toda a cadeia de suprimentos da manutenção.

A escolha e implantação do CMMS, assim como de qualquer sistema informatizado, deve ser precedida de uma análise das funcionalidades, frente às demandas e necessidades do planejamento e controle das operações que se pretende sistematizar de forma digital ou computadorizada.

#### 3.1.6.2 Sistemas Tipo BIM

No caso dos sistemas do tipo BIM, sua aplicação se dá desde a concepção dos projetos, funcionando como ferramenta integrativa tanto para a produção de obras como para o gerenciamento de suprimentos e de custos da construção.

O sistema BIM apoia toda a fase de comissionamento, mantendo a documentação dos projetos atualizada (*as built*) e a listagem de equipamentos componentes e insumos necessários para a operação da edificação, sendo capaz de apoiar a operação quando pode ser aplicado com funcionalidades similares àquelas proporcionadas pelos sistemas de CMMS.

#### 3.1.6.3 Sistemas Tipo IWMS

Os sistemas do tipo IWMS (**Integrated Workplace Management System**) são uma evolução dos sistemas CMMS.

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

Diferentemente do BIM, que deve ser aplicado desde a concepção dos projetos, o IWMS pode ser implementado por empreendimentos que não foram projetados utilizando ferramentas de integração sistêmica como o BIM.

Seu conceito central reside na integração de informações, de modo a proporcionar o ganho de produtividade e a redução dos custos. Por meio dessa integração, o IWMS é capaz de monitorar as diversas variáveis vinculadas à operação e manutenção dos prédios, emitindo alertas por meio dos indicadores que podem ser acompanhados em tempo real.

O monitoramento realizado pelo IWMS está vinculado aos sistemas de automação predial por meio de sensores instalados, possibilitando também a integração com sistemas de inteligência artificial que processam informações e gerenciam os processos.

Os IWMS têm a capacidade de processar os dados visando entender os padrões de comportamento dos ocupantes, as rotinas e demandas por manutenção, possibilitando a redução de custos por meio de:

- Maximizar a ocupação dos edifícios, gerenciando a ocupação de forma inteligente;
- Reduzir os custos de manutenção predial por meio do sensoriamento dos sistemas prediais, permitindo o controle efetivo das curvas de falhas e do gerenciamento por confiabilidade executado por meio de inteligência artificial, praticamente zerando a necessidade de processos de manutenção corretiva;
- Racionalizar o uso dos recursos como energia e água a partir do monitoramento e identificação dos pontos de fuga;
- Melhorar o planejamento financeiro e orçamentário, por meio do aproveitamento otimizado dos espaços e da racionalização do uso dos recursos;
- Ampliar as taxas de retornos sobre os investimentos.

**3.1.6.4 Automação Predial**

Sistemas como os circuitos fechados de TV (CFTV), operação de ar-condicionado e redes de cabeamento estruturado são praticamente requisitos fundamentais de qualquer projeto de engenharia construtiva.

As aplicações dos sistemas de automação predial podem ser divididas em dois tipos:

- **Controle de utilidades:** voltados para o monitoramento e operação das redes elétricas, de gás e de água (fria e quente), dos sistemas de ar-condicionado, elevadores e equipamentos de transportes verticais;

Os controles automatizados de utilidades permitem a maior eficiência térmica e energética dos sistemas de ar-condicionado, o ajuste de pressão e distribuição das redes de água, além da economia de energia.

- **Sistemas de segurança:** sensoriamento e alarmes, detecção e proteção de incêndios, controles de acesso.

Atuam no controle do fluxo de pessoas dentro das edificações, com a possibilidade de monitoramento por meio dos sistemas de vídeo analítico, liberando ou restringindo o acesso com o uso de sistemas biométricos e a detecção e o combate à incêndios, por meio de centrais analógicas e digitais que detectam a fumaça ou a fonte de calor e disparam alarmes, sistemas hidráulicos e de supressão de chamas.

Alguns exemplos de automação predial aplicados aos hospitais são os sistemas pneumáticos de correios e para transferência e transporte vertical de resíduos e exoval hospitalar. Outras aplicações são sistemas de exaustão e ventilação com pressão negativa e filtros Hepa, que auxiliam na renovação e filtragem do ar nos ambientes de saúde, muito eficazes no controle de doenças e que foram muito utilizados para o controle da transmissão da Covid-19 em hospitais.

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

**3.1.6.5 Tecnologias Construtivas**

O mercado imobiliário voltado para os empreendimentos corporativos foi o primeiro a adotar sistemas de classificação e certificação dos edifícios.

Entre os instrumentos podemos citar dois exemplos adotados para a classificação e certificação das edificações: o Sistema de classificação da qualidade do Núcleo de Real Estate da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (NRE-Poli<sup>10</sup>) e a certificação Leed<sup>11</sup> criado pelo *U.S. Green Council*.

A certificação *Leadership in Energy and Environmental Design* (Leed) é um instrumento que avalia os edifícios com foco na forma como eles são construídos e pensados para proporcionar maior conforto, bem-estar, segurança e sustentabilidade. A certificação Leed pode ser aplicada aos hospitais e indica como uma boa prática em termos do uso racional dos recursos como água e energia elétrica, além de maior preocupação com as emissões de poluentes e resíduos. Todos esses fatores, se à primeira vista podem gerar demanda para a manutenção predial, pois os sistemas prediais precisam funcionar com um elevado grau de eficiência, por outro lado estimulam as práticas de manutenção preditiva e preventiva que sabidamente são menos custosas a médio e longo prazo.

Entre as tecnologias construtivas aplicadas especificamente para o setor de saúde, a visão sistêmica é uma das técnicas aplicadas para o aprimoramento das operações e redução de custos no setor de saúde. A visão sistêmica, segundo Miquelin (MIQUELIN e BOEGER, 2020), aborda quatro dimensões a serem observadas no design e na operação dos empreendimentos de saúde:

- I. **Cubos ou componentes dos edifícios de saúde:** envolvendo os aspectos de arquitetura e engenharia de forma integrada ou sistêmica;
- II. **Desenho dos processos:** como eles dialogam com a edificação, com as tecnologias e com as pessoas ou equipes que atuam nos empreendimentos de saúde;
- III. **Tecnologias adotadas** nos empreendimentos de saúde e como elas se relacionam com os processos, a edificação e as pessoas; e

**IV. Pessoas envolvidas nos processos** e, principalmente, as lideranças que necessariamente precisam ter uma visão sistêmica do empreendimento de saúde.

Especificamente em termos da manutenção predial, a abordagem sistêmica pode trazer grande benefício ao se observar o espectro tecnológico aplicado atualmente e no médio prazo, em áreas como a medicina diagnóstica, medicina terapêutica, automação predial e IoT.

Ademais, entende-se como os elementos construtivos (*shafts*, pisos, revestimentos, paredes, janelas, etc.) influenciarão as operações hospitalares, como a limpeza e a nutrição, além de impactar nas condições de bem-estar dos pacientes, tão essenciais para a sua recuperação.

**3.1.6.6 Vantagens e Desvantagens das Tecnologias e Soluções Encontradas**

As tecnologias verificadas dizem respeito tanto ao uso de sistemas computadorizados, equipamentos, além de técnicas e processos inovadores que, em geral, têm a função de otimizar o uso de recursos e reduzir custos. A tabela a seguir apresenta um resumo das vantagens e desvantagens das tecnologias identificadas.

<sup>10</sup> O sistema NRE-Poli tem por objetivo classificar os edifícios de escritórios de acordo com atributos detectados e definidos segundo a opinião do mercado imobiliário, conforme a geração de valor, tanto do ponto de vista do usuário quanto do investidor. Apesar de não ser um instrumento atualmente aplicado para os hospitais, é importante, pois reflete as melhores técnicas construtivas e utilização de sistemas prediais de automação, eficiência energética e uso racional de recursos. Todos esses atributos são passíveis de serem aplicados nas construções, reformas e adaptações dos hospitais e refletem diretamente no custo e na produtividade dos processos de manutenção predial.

<sup>11</sup> Sistema internacional de certificação e orientação ambiental para edificações utilizado em mais de 160 países, possui o intuito de incentivar a transformação dos projetos, obra e operação das edificações, sempre com foco na sustentabilidade de suas atuações.

## SUMÁRIO ↩

Apresentação ..... 8

Introdução ..... 10

1 - Aspectos Conceituais para Contratações ..... 11

2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh ..... 28

3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento ..... 43

4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar ..... 63

Bibliografia ..... 80

**Quadro 4 – Vantagens e Desvantagens das Tecnologias**

TECNOLOGIA	VANTAGENS	DESVANTAGENS
<b>Sistemas Voltados para a Gestão da Manutenção Predial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ganho de produtividade das equipes responsáveis pela manutenção.</li> <li>■ Gerenciamento das OS de forma eletrônica.</li> <li>■ Eliminação da circulação de papéis.</li> <li>■ Geração e monitoramento por indicadores.</li> <li>■ Controle de custos.</li> <li>■ Geração de base de dados históricos.</li> <li>■ Possibilidade de integração com outros sistemas de gestão do hospital.</li> <li>■ Possibilidade de monitoramento e integração com <i>tablets</i> e <i>smartphones</i> o que favorece as inspeções de campo.</li> <li>■ Possibilidade de adoção de <i>software</i> livre ou de solução <i>in house</i> customizada.</li> <li>■ Facilidade de implantar e monitorar os Planos de manutenção voltados para manutenção preditiva e preventiva.</li> <li>■ Adequação às normas de manutenção com base no gerenciamento de confiabilidade.</li> <li>■ Redução de custos com melhor gerenciamento de utilidades, maior incidência de manutenção preventiva e otimização de recursos, com base nas informações geradas pelos sistemas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ A maioria das soluções existentes no mercado não é customizada para uso em hospitais.</li> <li>■ Necessidade de suporte de TI da organização para as manutenções do sistema.</li> <li>■ Risco de não aderência do <i>software</i> aos procedimentos do hospital, tornando os procedimentos de controle mais complexos do que a execução das tarefas.</li> <li>■ Necessidade de investimentos em automação predial e instalação de sensores nos casos dos sistemas mais sofisticados.</li> <li>■ Sistemas tipo BIM e IWMS demandam operadores com experiência para o desenvolvimento de projetos e operações, imputando custos adicionais consideráveis no médio e longo prazo a partir da decisão de uso desses sistemas.</li> <li>■ Investimentos podem ser altos em função do número de usuários que podem ser cadastrados no sistema.</li> </ul>

## SUMÁRIO ↩

Apresentação ..... 8

Introdução ..... 10

1 - Aspectos Conceituais para Contratações ..... 11

2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh ..... 28

3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento ..... 43

4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar ..... 63

Bibliografia ..... 80

TECNOLOGIA	VANTAGENS	DESVANTAGENS
<b>Automação Predial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ganhos de produtividade com uso de sistemas e menos horas de operadores.</li> <li>■ Maior segurança das instalações.</li> <li>■ Redução de riscos de paralisação das operações.</li> <li>■ Redução dos custos com utilidades em função da otimização das operações dos sistemas de ar-condicionado, elevadores e sistemas elétricos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Altos investimentos para a implantação dos sistemas, principalmente quando são edificações já construídas.</li> <li>■ Necessidade de treinamentos e especialização das equipes responsáveis pela operação e gestão de <i>facilities</i>.</li> </ul>
<b>Tecnologias Construtivas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Redução de custos e ganhos de produtividade operacional.</li> <li>■ Melhoria dos ambientes de trabalho.</li> <li>■ Foco na geração do bem-estar, em especial nos ambientes hospitalares, apoiando a recuperação dos pacientes.</li> <li>■ Integração de áreas do conhecimento como administração, arquitetura e engenharia.</li> <li>■ Redução dos custos com utilidades (água e energia elétrica).</li> <li>■ Redução das emissões de poluentes e geração de resíduos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Investimentos para a execução das ações de certificação e modernização das instalações.</li> <li>■ Necessidade de reformas e adaptações em ambientes projetados sobre outras premissas de projeto.</li> </ul>

Fonte: Fundação Instituto de Administração – FIA

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

### 3.1.7 Principais Aspectos Observados no Estudo de Mercado

O tratamento dos serviços de manutenção predial como um assunto estratégico discutido diretamente com a alta gestão dos hospitais de referência é uma evidência constatada no estudo de mercado.

Em se tratando do monitoramento dos serviços de manutenção predial, a avaliação constante dos resultados alcançados pelas áreas de engenharia e manutenção, por meio do uso de indicadores operacionais e financeiros, é outra constatação inequívoca. Essas informações são provenientes do extenso uso dos sistemas de gestão do tipo CMMS, operado pelos hospitais como uma ferramenta acoplada na prestação dos serviços ofertados pelos fornecedores.

O olhar sobre o mercado fornecedor apresenta um quadro com elevado número de fornecedores e granulado nas possibilidades de ofertas de serviços, caracterizando-se como um mercado ultracompetitivo, com baixo risco de não fornecimento. Não foram verificadas significativas barreiras de entrada de novos fornecedores. Por outro lado, a granularidade do mercado também indica a grande capacidade de adaptação dos fornecedores frente às necessidades do setor.

A competitividade elevada do mercado fornecedor se manifesta em diversas dimensões, observando-se a existência de:

- a) 40.792 cadastrados no Comprasnet que, em tese, estão aptos para prestar os serviços de manutenção predial para a Rede Ebserh;
- b) Mais de 30 associações, sindicatos patronais e instituições da comunidade da engenharia e arquitetura na esfera nacional;
- c) Diversas ocupações podem ser relacionadas aos serviços englobados pelos processos de manutenção existentes dentro de um hospital;
- d) Aproximadamente 30 normas nacionais e internacionais que regulam diretamente as atividades de manutenção;

- e) Ambiente legal que envolve as esferas trabalhista, tributária, civil e da administração pública;
- f) Ambiente regulatório do setor da saúde ditadas pela Anvisa, vigilâncias sanitárias e pelo Ministério da Saúde; e
- g) Crescente pressão do mercado consumidor por padrões de qualidade preconizados pelas creditações, tais como ONA, *Joint Commission* e *Leed*.

O modelo de fornecimento mais comum adotado pelos hospitais de referência é a contratação de serviços integrados, composto pelos serviços de manutenção predial e civil, os sistemas elétricos e de ar-condicionado e, em alguns casos, elevadores.

A logística de entrega mais usual utilizada no mercado diz respeito à execução dos serviços de manutenção predial por meio de equipes dedicadas, no caso dos hospitais, e a execução de serviços eventuais ou sob demanda, no caso dos empreendimentos de saúde (laboratórios de análises clínicas e ambulatórios médicos).

Independentemente da logística empregada, os acordos de nível de serviço balizam os padrões de prestação de serviços, alinhando as entregas com o grau de criticidade dos ambientes hospitalares. Ademais, as empresas têm capacidade e habilidade para realizar o fornecimento de peças de reposição, materiais e insumos.

Quanto aos modelos de fornecimento, é latente a opção dos hospitais de referência em estabelecer procedimentos, padrões operacionais e planos de manutenção preventiva e preditiva que garantam o pleno funcionamento, a conservação e a segurança dos prédios e os sistemas que o compõem.

O uso de tecnologias voltadas para monitoramento e controle torna-se cada vez mais presente no setor de saúde, assim o uso de sistemas de gestão do tipo CMMS já são uma realidade no setor, enquanto os sistemas do tipo BIM e IWMS utilizados em outros setores ainda estão distantes de ser uma opção viável em hospitais e empreendimentos de saúde entrevistados e pesquisados.

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

A automação predial e as tecnologias construtivas estão presentes nas instalações prediais de diversos hospitais de referência, sendo citados resultados animadores no sentido da redução de custos e ganho de produtividade proporcionado por essas tecnologias.

A produtividade é o grande objetivo de todas as operações vinculadas à manutenção predial e nesse quesito as tecnologias são fundamentais para a redução de horas sem funcionamento dos ambientes e sistemas prediais, favorecendo o atendimento de um número maior de pacientes e a não interrupção do fluxo de faturamento.

Por fim, a integração dos serviços apresenta duas situações de viabilidade quanto à sinergia:

- a) O mercado fornecedor tem capacidade de entregar serviços integrando a manutenção predial e civil, os sistemas elétricos, hidráulicos de ar-condicionado e, em alguns casos, a manutenção de elevadores; e
- b) Sinergia existente entre a manutenção predial e os serviços mais simples voltados para a conservação predial com outras famílias de serviços, como limpeza, recepção, jardinagem, entre outros, comumente integrados em outros segmentos econômicos no modelo de fornecimento de serviços de *facilities*.

### 3.1.8 Lacunas e Gaps Identificadas entre Ebserh e Mercado Fornecedor

Este capítulo apresenta as diferenças entre as boas práticas e destaques apontados na pesquisa de mercado e a situação da Rede Ebserh, descrita por meio do diagnóstico situacional. Assim, são apresentadas as lacunas ou os *gaps* identificados, com o objetivo de identificar pontos positivos e negativos, riscos e alavancas, grau de complexidade e questões críticas que serviram de parâmetros para a elaboração das estratégias, quais sejam:

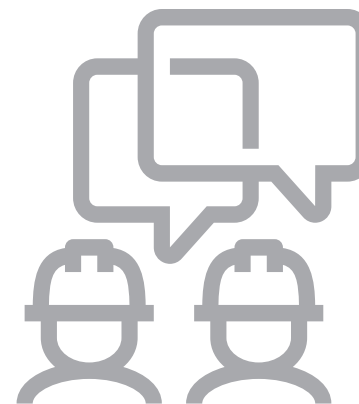
1. Os fatores críticos para a contratação dos serviços de manutenção predial praticados no mercado que diferem das práticas adotadas pela Rede Ebserh, observadas nos levantamentos do diagnóstico situacional foram:
  - a) Contratações orientadas pela melhor qualidade com o menor preço (preço é importante, mas não é o fator que define a contratação);
  - b) Bônus contratual por resultado de forma que, quanto menor o tempo de atendimento e fechamento das OS, maior a possibilidade de gerar bônus (taxa de sucesso); e
  - c) Cláusulas de ganho de produtividade e aprendizado: o fornecedor deve ofertar um desconto progressivo ao longo do período contratual (possibilidade de aprimoramento contínuo).
2. Tendência pelo dimensionamento dos sistemas de climatização centralizados realizados sob medida, influenciando inclusive no *layout* dos hospitais, na busca pela maior eficiência térmica e energética;
3. Adaptações dos ambientes hospitalares considerando a análise sistêmica que envolvem as pessoas que trabalham e que são tratadas no ambiente, os processos que serão executados (clínicos e de apoio operacional) e as tecnologias que serão empregadas, bem como aquelas que estão na iminência de serem adotadas.



## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

4. Consolidação dos planos de manutenção com foco na manutenção preditiva, evitando-se assim menores intervenções corretivas.
5. Adoção sistemática dos *shafts* de serviços (elétrica, hidráulica e lógica), com vistas a facilitar os processos de manutenção, bem como com previsão para expansão de novas redes.
6. Além do uso de sistemas de gerenciamento da manutenção, esses sistemas têm recebido camadas de inovação, integrando-se às plataformas e ERP (*softwares* integrados de gestão *Computerized Maintenance Management System – CMMS*), que compõem os dados operacionais da manutenção e proporcionam medição de indicadores financeiros e operacionais;
7. Consenso no mercado da importância do atendimento aos requisitos legais e, principalmente, o valor das certificações que muitas vezes impõem maiores exigências que os requisitos legais, como: *Joint Commission* (JCI); ONA; e Leed (requisitos ambientais);
8. A manutenção predial é considerada pela alta gestão dos hospitais como fator crítico para o desempenho das atividades finalísticas de saúde desempenhada nas instalações, sendo tratada de forma estratégica;
9. Uso de indicadores operacionais e financeiros de forma vinculada para o planejamento, monitoramento, controle e avaliação dos investimentos feitos na manutenção predial do hospital;
10. Investimentos feitos na manutenção predial são avaliados pela ótica da análise da taxa de retorno;
11. Em função da necessidade constante de acompanhamento operacional e financeiro por meio dos indicadores, o uso de sistemas do tipo CMMS é extensamente adotado pelos hospitais privados pesquisados;
12. As redes de abrangência nacional buscam parcerias estratégicas para os serviços de manutenção, centralizando os serviços da rede em um único fornecedor com capacidade de atender às demandas em nível nacional;
13. Os modelos de fornecimento adotados predominantemente são o fornecimento de serviços por meio de equipe dedicada ou atendimento volante por chamado/demanda;
14. O fornecimento de peças sempre consta do escopo das contratações com procedimentos de autorização e validação das compras;
15. A negociação do escopo das contratações é precedida de inspeção para reconhecimento das condições de instalações prediais e sistemas (somente após a inspeção inicia-se a elaboração das propostas);
16. Os planos de manutenção são discutidos entre fornecedores e clientes na fase da elaboração das propostas comerciais;
17. Os prédios mais modernos dos hospitais e empreendimentos de saúde foram construídos com base na análise sistêmica dos processos, equipes de trabalho e tecnologias aplicáveis, favorecendo o ganho de produtividade nas atividades operacionais de manutenção; e
18. A premissa adotada pelas empresas e hospitais é manter equipes qualificadas e constantemente capacitadas para a execução dos serviços de manutenção predial.



**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

## 3.2 Metodologia para Monitoramento e Desenvolvimento do Mercado

### 3.2.1 Metodologia para Monitoramento de Mercado

A metodologia para o monitoramento de mercado tem sua origem nas técnicas de *Strategic Sourcing*, por meio da qual as organizações estabelecem estruturas de **Inteligência em compras**.

As atividades relacionadas à Inteligência em compras compreendem um leque mais amplo de atividades do que aquelas classificadas estritamente como a de licitar. Deve ser iniciada com o entendimento das reais necessidades da organização, analisando seus processos e arranjos produtivos, e com o reconhecimento das alternativas e soluções disponíveis no mercado fornecedor.

Assim, o monitoramento do mercado, dentro de um ambiente que busca estabelecer processos de inteligência voltados para a contratação de manutenção predial, têm por objetivo detalhar as informações acerca do mercado fornecedor permitindo:

- Reconhecimento da sua cadeia de suprimento;
- Identificação de boas práticas: novas tecnologias, inovações de métodos de trabalho e de gestão;
- Identificação dos atores envolvidos na cadeia de suprimentos;
- Reconhecimento das métricas e padrões utilizados nas contratações dos serviços;
- Acompanhamento dos preços praticados no mercado.

Essa metodologia também tem a função de obter informações junto a associações de classe e publicações com reconhecido *know-how* no mercado, além de **permitir análises de tendências** na forma de fornecimento dos serviços e a **verificação da aderência dos modelos de contratação frente às práticas do mercado**, facilitando a **identificação dos riscos e a melhoria contínua das especificações e a competitividade dos processos licitatórios**.

O potencial da metodologia de monitoramento do mercado, obviamente dependerá da capacidade de investimento, da estrutura organizacional e da relevância da inteligência em compras frente ao plano estratégico da organização. Contudo, basicamente para a implantação dessa metodologia devem ser realizadas as atividades descritas nos itens a seguir.

Os tópicos a seguir descrevem em linhas gerais as tarefas vinculadas a cada uma das atividades que compõem a metodologia de monitoramento do mercado.

#### 3.2.1.1 Análise do Histórico de Contratações Realizadas pela Ebserh

A análise do histórico das contratações deve ser orientada por duas vertentes: a análise quantitativa e a análise qualitativa.

A análise quantitativa tem por finalidade identificar os volumes contratados e os valores gastos, verificando indicadores como:

- Volumes totais contratados e médios mensais (valores executados);
- Total de gastos com as contratações;
- Distribuição de gastos pelas unidades hospitalares;
- Evolução do consumo durante os períodos contratuais;
- Evolução do gasto e dos preços unitários durante os períodos contratuais;
- Comparação entre o valor empenhado (planejado) x valor liquidado (efetivamente realizado) dos contratos.

Já a segunda vertente corresponde à análise qualitativa das contratações incluindo:

- Dificuldades enfrentadas nos processos licitatórios;
- Identificação do número de licitantes que concorreram nos processos licitatórios;
- Verificação dos questionamentos realizados pelos licitantes na busca por esclarecimentos acerca dos editais que orientaram as contratações anteriores;

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

- Leitura crítica das atas e relatórios das comissões de licitação, identificando problemas enfrentados e alegações dos licitantes frente aos questionamentos e requisitos de habilitação;
- Avaliação crítica acerca das principais cláusulas contratuais, tais como: prazo, garantias de consumo, obrigações técnicas e obrigações administrativas;
- Dificuldades encontradas durante a execução contratual;
- Avaliação crítica da performance dos contratados frente à qualidade dos serviços (IMR);
- Identificação dos principais pleitos por parte das contratadas; e
- Identificação dos valores gastos em função da variação dos principais itens de custo.

Para a análise do histórico das contratações é necessário que seja minimamente estruturado um banco de dados, que possibilite o cadastramento dos contratos, a inclusão de dados quantitativos e qualitativos que permitam a extração das informações.

Para os serviços de manutenção predial, como atualmente as formas de contratação e as especificações dos serviços são muitos díspares entre os hospitais, a identificação dos volumes contratados e os valores gastos de forma consistente requer a adoção de especificações padronizadas, o que constitui a estratégia de curto prazo para a contratação desses serviços.

Uma boa prática que pode ser implementada a partir da estruturação de um banco de dados das contratações é a produção de um boletim anual, que retrate as práticas adotadas pelos hospitais da rede na contratação dos serviços de manutenção predial.

### 3.2.1.2 Análise das Demandas Futuras para Contratação dos Serviços

A análise das demandas futuras consiste na busca por informações junto às unidades do hospital que se utilizam dos serviços de manutenção predial, através de técnicas, como:

- Consolidação das quantidades demandadas dentro do horizonte de tempo estipulado para as futuras contratações, por meio de pesquisa junto às áreas envolvidas;
- Projeção de alterações da demanda futura com base no histórico de contratações;
- Projeção com base no planejamento de médio e longo prazo das unidades frente à expansão do atendimento, aumento/redução do número de leitos, introdução de novas especialidades, etc.

### 3.2.1.3 Análise do Mercado Fornecedor

#### a. Mapeamento de fornecedores atuais e potenciais

Por meio dessa identificação é possível verificar a capacidade de atendimento das necessidades dos hospitais em termos técnicos, quantitativos e locais, ou seja, se os fornecedores têm capacidade de atender determinada região ou localidade.

Recomenda-se o monitoramento do mercado nacional como uma atividade permanente a ser realizada pela sede para identificar lacunas regionais; entretanto, o monitoramento do mercado local deve ser feito quando da contratação pelo hospital, abrangendo a localidade e a região nas quais está localizado.

Para a análise do mercado fornecedor podem ser utilizados diversos métodos, como:

- Levantamento dos fornecedores no cadastro do Comprasnet, de instituições de referência (Receita Federal, Serasa Experian, etc.) e nos portais de transparência dos governos e empresas públicas;

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

- Pesquisa junto às associações de classe e publicações com reconhecido *know-how*;
- Fornecedores identificados por meio da análise dos históricos de compras;
- Fornecedores identificados por meio do acompanhamento das compras realizadas por outros órgãos públicos;
- Fornecedores com boa avaliação ou indicados pelas unidades;
- Consulta a especialistas no mercado;
- Realização de entrevistas com fornecedores e associações de classe;
- Realização de pedidos de informações aos fornecedores, também chamado de *Request for information* (RFI);
- Participação em *workshops*, feiras e eventos com os principais fornecedores; e
- Realização de audiências públicas para discussão dos novos modelos de contratação.

Além do reconhecimento das capacidades de atendimento, o mapeamento dos fornecedores permite identificar métricas e modelos de fornecimento dos serviços de manutenção predial adotados no mercado e ajustar os procedimentos internos e modelos de contratação, de modo a alinhar as contratações com as práticas de mercado mais comuns, visando garantir a competitividades nos processos licitatórios.

### b. Análise dos preços praticados

Enquanto os custos diretos e as despesas fiscais vinculados aos serviços de manutenção predial podem ser parametrizáveis, as despesas operacionais e a lucratividade, adotadas pelos fornecedores, são reflexos do modo de operação e gerenciamento de cada empresa. De tal modo que estabelecer um padrão assertivo para essas variáveis é tarefa de elevada dificuldade.

No caso das contratações públicas, o princípio constitucional da transparência permite a busca das informações referentes aos preços

praticados no mercado por meio da pesquisa de contratações similares. Também existem algumas pesquisas setoriais realizadas por associações, que trazem indicadores de custeio e despesas capazes de indicar de forma indireta os preços praticados no mercado para determinados serviços.

No caso específico da manutenção predial, tabelas como a do Sinapi<sup>12</sup>, TCPO/PINI, CDHU, Sicro/Dnit, Seinfra/CE, Setop, entre outras, fornecem preços referenciais para um rol de serviços, atualizados periodicamente e que subsidiam a contratação dos serviços.

O Ministério da Economia também possui ferramentas que permitem alguma análise dos preços praticados no mercado fornecedor nas contratações públicas, sendo elas:

- O Painel de Preços, que permite a consulta pública das contratações, realizadas por meio do Comprasnet, dos últimos 6 meses, por qualquer cidadão por meio do endereço eletrônico <https://paineldeprescos.planejamento.gov.br/analise-servicosdas>; e
- O DW-Siasg<sup>13</sup> que integra as informações do Sistema integrado de administração de serviços gerais (Siasg), do Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet) e do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf).

Os dados disponibilizados nessas ferramentas permitem aos usuários a geração de informações de análise dos preços praticados por órgãos públicos para todos os serviços contratados pela Administração Pública Federal (APF).

Outra opção para a análise dos preços praticados é a realização ou contratação de pesquisas de preços por meio do levantamento de dados primários (cotações de preços) junto aos fornecedores.

<sup>12</sup> <https://www.caixa.gov.br/poder-publico/modernizacao-gestao/sinapi/Paginas/default.aspx>.

<sup>13</sup> <https://contratos.comprasnet.gov.br/transparencia>.

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

**3.2.1.4 Análise do Mercado Consumidor****a. Modelos adotados por outras organizações**

Métricas e padrões adotados na prestação dos serviços de manutenção predial podem ser verificados junto ao mercado fornecedor e consumidor (entendido como outras organizações públicas e privadas que contratam esse serviço).

A pesquisa acerca dos modelos adotados por outras organizações pode ser mapeada por meio de:

- Análise de editais de contratações realizadas por órgãos públicos;
- Publicações de artigos técnicos e científicos;
- Pesquisas de Internet;
- Entrevistas com organizações privadas;
- Utilização da rede de relacionamento institucional com outros órgãos da administração pública ou contratantes privados; e
- Realização de protocolos de *benchmarking* com outras organizações de referência na contratação dos serviços.

A análise dos modelos adotados por outras organizações permite a identificação oportunidades de revisão de modelos frente a:

- Padrões de qualidade;
- Condições contratuais;
- Políticas de reajuste;
- Revisão de prazos contratuais;
- Prazos de mobilização e desmobilização;
- Volumes contratados; e
- Níveis de produtividade.

Ainda, por meio da comparação entre os modelos, é possível verificar o impacto das mudanças por meio da observação das ações adotadas, auxiliando na construção de um rol prático de lições aprendidas.

**b. Acompanhamento das compras por outras organizações**

O acompanhamento das compras por outras organizações tem o objetivo de verificar as informações sobre os volumes contratados e a dinâmica de fornecimento dos serviços em termos regionais.

Em termos de compras públicas, as fontes de dados para o acompanhamento das contratações, no âmbito federal, são as mesmas citadas para a análise dos preços praticados, ou seja, as plataformas do Ministério da Economia (Painel de Compras e DW-Siasg).

No âmbito dos estados, os portais de transparência são a principal fonte dessas informações. No caso específico do Estado de São Paulo a plataforma *e-negociospublicos*, vinculada à Imprensa Oficial do Estado, configura-se uma fonte importante de informações.

No caso das contratações privadas, a principal fonte de informações são as associações de classe que produzam relatórios setoriais indicando os volumes contratados, as participações regionais e indicadores financeiros.

**3.2.1.5 Análise de Tendências**

A análise de tendências tem por objetivo identificar as possibilidades de inovações, adoção de tecnologias, ganhos de produtividade, bem como mapear eventuais restrições, alterações de critérios técnicos e normativos, além de auxiliar no mapeamento de riscos e proporcionar o desenvolvimento de novas práticas, modelos e estratégias de contratação.

As principais fontes de informações são as publicações e sites especializados, eventos, canais digitais de especialistas, catálogos de normas nacionais e internacionais e canais de acompanhamento da tramitação dos projetos de leis das casas legislativas estaduais e federais.

O repositório de acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Supremo Tribunal Federal (STF) também são fontes importantes de consulta, pois tratam de maneira detalhada questões vinculadas à terceirização de serviços, em especial as contratações públicas.

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

Em se tratando de tendências, é importante também verificar as condições globais de comercialização do mercado fornecedor, verificando por meio de publicações e canais de mídia informações como:

- Movimentos do mercado no sentido da concentração;
- Fusões e aquisições de empresas vinculadas a cadeia de suprimentos dos serviços;
- Desenvolvimento tecnológico, em especial aos sistemas de automação, robótica e tecnologia 5G, aplicáveis a prestação dos serviços;
- Acompanhamento de publicações e sites especializados em inovação, pesquisa e desenvolvimento (P&D).

### 3.2.2 Metodologia para Desenvolvimento do Mercado

A metodologia para desenvolvimento do mercado também faz parte da metodologia *Strategic Sourcing*, constituindo-se mais um componente da **Inteligência em compras**, onde as organizações compradoras, visando atender suas necessidades de suprimento de médio e longo prazos, atuam junto aos fornecedores para fomentar ações que aumentem seu desempenho e capacidade.

É com base nas ações de monitoramento do mercado, elencadas no item anterior, que a Rede Ebserh será capaz de identificar gargalos e oportunidades, bem como realizar o mapeamento de potenciais fornecedores que já atuam em outros mercados, mas que por diferentes motivos não fornecem ainda para a rede.

Entendendo que o desenvolvimento de fornecedores pode abranger diferentes níveis de atuação de uma organização junto ao mercado fornecedor, são descritas nos itens a seguir as atividades que compõem essa metodologia.

#### 3.2.2.1 Incentivo à Adoção de Novas Tecnologias

A adoção de novas tecnologias permite que ganhos de eficiência sejam incorporados aos contratos da Ebserh.

Para que os fornecedores apresentem soluções que garantam inovação, a Ebserh deve promover ações de comunicação junto ao mercado fornecedor, de forma ativa e continuada, explicitando que a rede adotará em seus processos licitatórios a recomendação da adoção de novas tecnologias e práticas de trabalho. Essas ações podem se dar por meio de:

- Realização de audiências públicas, expondo as novas formas de contratação e expectativas para a rede;
- Realização de *workshops* com hospitais (da própria rede ou outros hospitais públicos e privados) e fornecedores para relatar suas experiências e identificar potenciais soluções;
- Disponibilização dos documentos licitatórios e encartes que apresentem as justificativas técnicas para o incentivo à adoção de novas tecnologias.

Deve-se explicitar ao mercado que eventuais diligências serão necessárias para reconhecimento das práticas apresentadas, como forma de consubstanciar as decisões no processo licitatório.

#### 3.2.2.2 Atratividade de Novos Participantes aos Processos Licitatórios

A atratividade de novos participantes aos processos licitatórios da rede parte da necessidade de tornar mais interessante aos fornecedores as condições de prestação do serviço.

Dentre as formas possíveis de atrair novos mercados considera-se:

- Aumento no prazo de vigência contratual, que pode se dar pela ampliação da vigência inicial desses contratos, em que o fornecedor já conta com um tempo maior para alocação de seus custos e redução de riscos de operação;

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

- Ampliação dos volumes de contratação ou valor total do contrato, que pode ocorrer através de soluções por contratação para Lotes de Hospitais, aumentando a perspectiva de ganhos por parte do fornecedor e permitindo que algumas unidades hospitalares tenham uma solução de fornecimento por novos fornecedores, dada a atratividade oriunda por estarem lotes com outras unidades hospitalares com mercados mais consolidados.

### 3.2.2.3 Qualificação dos Participantes

A qualificação dos participantes é fator crítico para a prestação do serviço e pode se dar tanto em iniciativas diretas como indiretas por parte da Rede Ebserh.

As ações de qualificação do mercado fornecedor podem ser realizadas durante a prestação do serviço ou antecede-la, como forma de preparação desse mercado, implicando em:

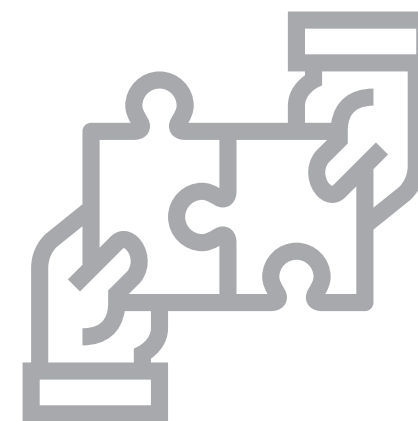
- Adoção de padrões de qualidade nos serviços contratados por toda a rede;
- Adoção de uma sistemática de avaliação dos fornecedores entre os hospitais;
- Criação de mecanismos e formas de compartilhamento das informações geradas pelos hospitais sobre os fornecedores;
- Implantação de uma política de compras que aplique os resultados dessa sistemática de avaliação nos processos licitatórios;
- Implantação de um cadastro de fornecedores, com a indicação de pré-qualificação já alinhada às exigências de qualificação técnica para a prestação dos serviços de manutenção predial;
- Adoção nos processos licitatórios de práticas que incentivem os fornecedores a buscar a avaliação por agências externas de qualidade;
- Realização de treinamentos ou disponibilização de conteúdos aos fornecedores sobre os instrumentos que compõem os documentos

licitatórios (por exemplo: detalhamento das exigências do Termo de Referência e seus Anexos, Instrumentos de Medição de Resultados, tutorial que apresente a forma de preenchimento da Planilha de Custos e Formação de Preços).

### 3.2.2.4 Redução dos Gaps entre Mercado Público/Ebserh e Privado na Perspectiva dos Fornecedores

A redução dos *gaps* entre mercado público/Ebserh e privado está intrinsecamente ligada à adoção de novas práticas internas, a saber:

- Revisão dos processos internos entre a gestão do contrato e áreas administrativas para obter prazos ágeis de pagamento;
- Adoção de sistemas de apoio na gestão dos contratos que tragam mais celeridade à medição dos serviços.



**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

## 4. ESTRATÉGIAS DEFINIDAS E DOCUMENTOS LICITATÓRIOS PARA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREDIAL HOSPITALAR

Este capítulo apresenta as estratégias de contratação para o serviço de manutenção predial hospitalar, obtidas a partir de análise e reflexão realizadas em conjunto com a equipe da Ebserh.

Para a construção das estratégias foram consideradas as condições observadas no mercado fornecedor, o diagnóstico dos hospitais da rede e as oportunidades de inserir novas soluções e tecnologias para a prestação do serviço, alinhadas às definições e diretrizes estabelecidas com a alta administração da Ebserh.

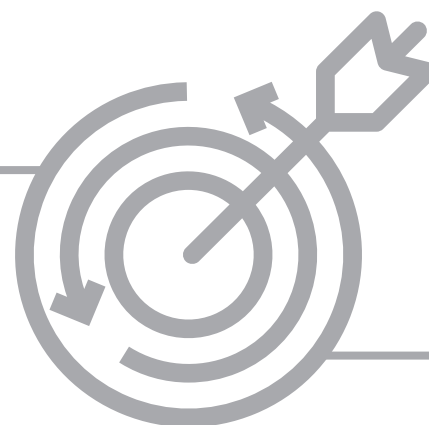
Também consta deste capítulo a descrição do método que orientou a definição dos instrumentos que subsidiam a contratação dos serviços de manutenção predial hospitalar, quais sejam: Termo de Referência, Planilha de Custo e Formação de Preços e Instrumento de Medição de Resultados (IMR), cuja íntegra é apresentada no Documento Síntese Contendo Pesquisa de Mercado dos Prestadores de Serviços de Manutenção Predial Hospitalar.

### 4.1 Estratégias para a Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar

Entende-se que uma solução pode necessitar de mais de uma estratégia para sua implementação, uma vez que podem coexistir diferentes ações que corroboram a sua efetivação. Assim, as estratégias definidas visam o equacionamento dos fatores que motivam os problemas diagnosticados na Rede Ebserh para o serviço.

#### 4.1.1 Macroambiente para Definição da Estratégia para os Serviços de Manutenção Predial

Para o correto dimensionamento e especificação dos recursos para os serviços de manutenção predial, é imprescindível o conhecimento das reais condições da estrutura física (idade, técnica construtiva, especificação das instalações, *as built*, etc.) dos sistemas instalados na edificação do hospital e definir formalmente um plano de manutenção preventiva, além da adoção de boas práticas, conforme indicado no estudo de mercado e apresentado na tabela a seguir.



## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

**Quadro 5** – Descrição do Modelo de Boas Práticas

BOA PRÁTICA	DESCRIÇÃO
Percepção pela direção dos hospitais que os valores gastos com a manutenção predial são um investimento e não uma despesa.	As atividades devem ser avaliadas sob a óptica do retorno sobre o investimento e a implantação dessa prática depende do monitoramento de indicadores operacionais e financeiros, o que é realizado com a utilização de sistemas do tipo CMMS que, por sua vez, demandam investimentos para sua operação
Classificar áreas e setores dos hospitais segundo o nível de capacidade técnica e maturidade para receber e fiscalizar os serviços de manutenção a serem terceirizados.	A equipe técnica responsável pela gestão da manutenção da rede de hospitais ou de um hospital deverá dividir os hospitais e suas áreas, para que seja possível hierarquizar as complexidades e necessidades de manutenção de cada unidade, verificando quais requisitos e qualificações deverão ser exigidos dos fornecedores de serviços.
Definir formalmente os Procedimentos Operacionais Padrão (POP) dos serviços de manutenção a serem terceirizados.	A terceirização dos serviços deve ser precedida da definição clara e objetiva dos padrões operacionais que serão exigidos dos fornecedores para sua adequada realização.  Essa definição ajuda a reduzir os riscos de sobrepreço dada as eventuais incertezas que o texto do edital possa conter, bem como auxilia na fiscalização dos serviços, estabelecimento de indicadores e definição dos acordos de nível de serviço (IMR).  Os POP devem considerar os planos de manutenção existentes ou em implantação nos hospitais.
Definir os papéis das equipes próprias e das equipes terceirizadas.	A definição <b>de quem faz o quê</b> auxilia na resolução das demandas da manutenção predial e estabelece os limites de atuação de cada equipe, bem como a matriz de responsabilidades.
Desenvolver um plano de capacitação contínua das equipes de manutenção (próprias e terceirizadas).	A constante evolução tecnológica e o ambiente nada rotineiro de um hospital exige a necessidade de capacitar, treinar e reciclar as equipes de manutenção constantemente. Essa capacitação deve ser uma iniciativa das equipes de gestão da manutenção e deve ser ofertada de maneira universal às equipes terceirizadas, para que elas aprimorem tanto o conhecimento técnico, como das instalações do hospital.

Fonte: Fundação Instituto de Administração – FIA

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

Além dos fatores que orientam o dimensionamento da manutenção predial, é preciso considerar critérios voltados à qualidade da prestação dos serviços, tais como:

- As demandas dos hospitais referentes ao atendimento dos requisitos normativos; e
- Os níveis de serviços (prazos e condições esperadas para o fechamento das Ordens de Serviços) adequados tanto à realidade do hospital quanto à sua localização geográfica.

Na percepção dos hospitais e dos participantes do GTT<sup>14</sup>, a principal expectativa é pela contratação dos serviços de manutenção predial, utilizando-se de um **contrato que integre vários serviços, incluindo o fornecimento de peças e permitindo a subcontratação de serviços eventuais**.

A análise dos *gaps* identificados no diagnóstico situacional e estudo de mercado apontaram como principais **problemas** para o serviço de manutenção predial os seguintes fatores:

- A existência de múltiplos contratos para atender às demandas pela manutenção predial;
- Diferenças de tratamento e de modelos de contratação existentes entre os hospitais da Rede Ebserh;
- Equipes técnicas restritas nas unidades hospitalares para fiscalização e grande volume de trabalho no modelo atual; e
- Interação restrita entre a sede da Ebserh e os hospitais que formam a rede.

Como principais **oportunidades** para a melhoria do serviço, foram destacados os seguintes fatores:

- Avanços na implantação dos processos definidos no Caderno de Manutenção Predial, editado em 2018 pela Ebserh;

■ Padronização dos modelos de contratação dos serviços de manutenção predial na rede, no que tange aos requisitos, especificações técnicas, critérios de medição e instrumentos de avaliação da qualidade dos serviços prestados; e

■ Definição pelo uso de sistema de gerenciamento da manutenção predial (CMMS).

Atualmente, assim como no mercado privado, a Rede Ebserh adota diversos modelos de suprimento para os serviços de manutenção predial. O Diagnóstico Situacional apontou a existência de pelo menos três alternativas de contratação:

- **Alternativa 1:** Prestação de serviços com fornecimento de peças e/ou com a possibilidade de subcontratação de serviços;
- **Alternativa 2:** Prestação de serviços baseado no fornecimento de mão de obra terceirizada; e
- **Alternativa 3:** Prestação de serviços baseado na disponibilização de mão de obra por meio do modelo fundacional.

Essas alternativas adotadas pelos hospitais da Rede Ebserh possuem características típicas do modelo evolutivo dos processos de terceirização de serviços nas organizações, pois variam desde especificações mais simples até a alternativa mais sofisticada, cujo objeto da contratação é voltado para a obtenção de resultados, inclusive com o fornecimento de insumos e peças de reposição.

Diante dos resultados apontados pelo diagnóstico situacional e estudo de mercado um desafio é imposto à Rede Ebserh no sentido de adotar uma estratégia para a contratação dos serviços de manutenção predial

<sup>14</sup> Foi realizado um levantamento de informações junto aos Hospitais, por meio de formulário *online*, onde puderam apresentar, além de outras questões, a expectativa para a contratação de serviços de manutenção predial.

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

que aponte para soluções ágeis, adequadas às realidades dos hospitais e escaláveis, no sentido de reduzir o número de contratações, permitindo às equipes de infraestrutura dos hospitais otimizar as atividades burocráticas, inerentes às compras públicas, liberando o tempo para atividades técnicas voltadas ao planejamento da manutenção.

### 4.1.2 Direcionadores da Estratégia

O Diagnóstico Situacional (Inteligência Interna) permitiu a análise e a identificação dos seguintes direcionadores:

- **Problemas e dificuldades:** múltiplos contratos, diferenças existentes entre os hospitais (portes, realidades e idades) e interação entre a sede e os hospitais;
- **Demandas:** aprimoramento dos modelos de contratação e revisão das especificações dos serviços, customização das necessidades da Rede Ebserh;
- **Requisitos:** suporte às atividades finalísticas dos hospitais, preservação da segurança dos usuários, sistemas e das edificações e garantia da qualidade na prestação dos serviços.

Já o Estudo de mercado (Inteligência Externa) trouxe o reconhecimento da dinâmica do mercado fornecedor seu grau de estruturação, além dos seguintes direcionadores da estratégia:

- **Identificação dos Modelos de fornecimento:** serviços integrados em um mesmo contrato, serviços contratados de forma isolada e serviços de gerenciamento das atividades;
- **Logística de entrega dos serviços:** suplementação de mão de obra com equipes dedicadas e prestação dos serviços por meio de equipe volante, com atendimento por chamado ou por demanda;
- **Boas práticas:** percepção da manutenção como investimento, revisão das especificações dos serviços, customização das necessidades da Rede Ebserh, setorização por criticidade e tecnicidade, padronização

dos serviços na medida do possível (especificações de POP), definição dos papéis (quem faz o quê) e plano de manutenção predial;

- **Uso de tecnologias:** Utilização dos sistemas de manutenção predial (CMMS);
- **Capacidade de atendimento em termos:** regionais, técnicos, comerciais e logísticos.

Por fim, o formulário digital aplicado para a coleta das expectativas dos setores de infraestrutura dos hospitais frente à estratégia de contratação dos serviços de manutenção predial indicou as principais expectativas, merecendo destaque:

- **Temas que apresentam as maiores dificuldades para a especificação dos serviços:** sistemas elétricos, sistemas de climatização, refrigeração e ar-condicionado e centrais e redes de gases medicinais.
- **Aspectos mais relevantes para a especificação dos serviços:** detalhamento das atividades a serem executadas e da qualificação dos profissionais que realizarão os serviços; definição de indicadores (IMR); e aspectos legais e normativos.

### 4.1.3 Descrição da Estratégia

A estratégia para a contratação dos serviços terceirizados de manutenção predial é composta por três fases, definidas em função da situação atual das contratações e das práticas identificadas no mercado. A figura a seguir apresenta os direcionadores e as fases da estratégia proposta.

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação ..... 8

Introdução ..... 10

1 - Aspectos Conceituais para Contratações ..... 11

2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh ..... 28

3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento ..... 43

4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar ..... 63

Bibliografia ..... 80

**DEFINIÇÃO DA ESTRATÉGIA DE MANUTENÇÃO PREDIAL**



**Figura 6** – Definição da Estratégia de Manutenção Predial

**Fonte:** Fundação Instituto de Administração – FIA

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1. Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

Foto: Adobe Stock



As três fases estabelecem uma visão evolutiva no processo de mudança na forma como são realizadas atualmente as contratações dos serviços de manutenção predial, bem como aproximam a Rede Ebserh das boas práticas adotadas pelo mercado:

■ **Fase 1 – Especificação dos Serviços:** executada no curto prazo, essa fase busca construir uma base de conhecimento acerca dos serviços a serem contratados, sendo composta por especificações padronizadas dos serviços, indicando os grupos de atividades, insumos e ferramentas demandados para a perfeita execução dos serviços, aspectos normativos a serem observados, unidades de medida dos serviços, indicadores para a avaliação da qualidade dos serviços (IMR) e critérios de medição e pagamento dos serviços.

■ **Fase 2 – Agregação dos Serviços:** executada no médio prazo, corresponde ao principal objetivo da estratégia: estabelecer como política da Rede Ebserh a contratação dos serviços de manutenção predial de forma integrada, agilizando a execução da manutenção e otimizando as atividades das equipes de infraestrutura dos hospitais, além do estabelecimento das diretrizes para a contratação de serviços de forma individualizada (questões legais, normativas ou em decorrência de características regionais).

■ **Fase 3 – Centralização da Contratação:** executada no longo prazo, se volta para o aprimorando do modelo de relacionamento praticado pela Rede Ebserh com os fornecedores dos serviços de manutenção predial, com vistas a estabelecer parcerias estratégicas por meio da contratação centralizada.

Essa visão evolutiva também tem por objetivo auxiliar no planejamento para a materialização dos requisitos indispensáveis para implementação de cada uma das fases propostas, bem como indica o horizonte temporal plausível para atingir os objetivos atrelados à estratégia proposta.

A adoção desses requisitos não é elemento determinante ou que impeça a implantação da estratégia, mas eles funcionam como facilitadores, além de alavancar objetivos a ela atrelados, trazendo para a Ebserh uma série de benefícios, conforme apresentado na tabela a seguir.

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1. Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

**Quadro 6** – Requisitos para as Fases da Estratégia e Benefícios Gerados

FASE	REQUISITO	BENEFÍCIOS GERADOS
<b>Especificação dos Serviços</b>	Aquisição do Sistema (CMMS)	Monitoramento sistematizado da execução dos serviços; Padronização das unidades de medida; Geração de série histórica; Apoio para a medição dos serviços; Otimização dos processos de fiscalização e gerenciamento dos contratos.
	Reforço na Equipe de Suporte (Sede)	Aprimoramento das compras devido ao incremento das capacidades técnicas, à ampliação dos conhecimentos de engenharia mecânica, civil e elétrica e às outras cadeias vinculadas à manutenção predial; Agilidade nos processos de contratação; Ampliação do apoio aos hospitais para a contratação dos serviços de manutenção; Ganhos de qualidade no processo de compra e na prestação dos serviços; Construção de uma cultura corporativa de contratação dos serviços de manutenção predial.
	Norma Interna de Aplicação do Modelo	Institucionalização da estratégia; Fortalecimento do caráter prioritário da manutenção predial pela Rede Ebserh; Estabelecimento de marco de mudança para os hospitais adotarem a integração dos serviços com vistas à redução do número de contratos.
<b>Agregação dos Serviços</b>	Sistema Implantado (CMMS)	Análise dos históricos gerados pelo monitoramento das Ordens de Serviços; Possibilidade de monitoramento financeiro e operacional dos hospitais em tempo real.
	Plano de Manutenção	Redução de custos em função das rotinas preventivas; Fortalecimento do papel prioritário da manutenção predial para Rede Ebserh.
	Equipe de Suporte (Sede)	Aprimoramento das especificações técnicas; Monitoramento do mercado em busca de inovações; Fortalecimento da integração técnica entre a sede e os hospitais.

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1. Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

FASE	REQUISITO	BENEFÍCIOS GERADOS
<b>Agregação dos Serviços</b>	Histórico de Contratações e das Ordens de Serviços (OS)	Possibilidade de comparação entre os hospitais; Mapeamento das falhas ou dos fatores que prejudicaram as contratações e a execução dos serviços de manutenção predial; Estruturação de banco de dados das lições aprendidas.
	Adesão dos Hospitais à Estratégia	Fortalecimento do trabalho em rede; Padronização dos serviços, favorecendo a comparação; Possibilidade de contratação centralizada (Fase 3); Fortalecimento da cultura de manutenção preventiva.
	Ganho de Aprendizado	Gestão do conhecimento a partir das lições aprendidas;
<b>Centralização da Contratação</b>	Equipe de Suporte (Sede)	Consolidação e especialização na integração dos conhecimentos técnicos com os conhecimentos em compras públicas.
	Requisitos Legais	Redução de custos devido à não precificação pelo mercado fornecedor dos riscos vinculados à ausência de licenças de funcionamento, autorizações, alvarás, etc. pelos hospitais.
	Ganho de Aprendizado	Possibilidade de integração dos conhecimentos adquiridos a partir da gestão da manutenção predial com os aspectos de ensino e pesquisa do hospital, correlacionando os aspectos de infraestrutura com as atividades finalísticas do hospital.

Fonte: Fundação Instituto de Administração – FIA

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1. Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

#### 4.1.4 Situação Atual dos Hospitais em Relação às Fases 1, 2 e 3 Propostas na Estratégia

Para a identificação de qual fase da estratégia proposta cada um dos HUF se encontra foi elaborado pela consultoria, em conjunto com o GTT, um formulário para a coleta de informações, com o objetivo de promover um melhor entendimento da situação atual da rede frente às contratações dos serviços de manutenção predial, bem como auxiliar na formulação e ponderação das ações da sede e apoiar a elaboração do plano de implementação da estratégia. As questões que exploravam três aspectos centrais para a propositura da estratégia são:

- 1) A forma de contratação adotada:** serviços integrados (conforme se vislumbra na Fase 2); contratação baseada na suplementação de mão de obra; e múltiplos contratos de serviços individualizados.
- 2) Tratamento quanto ao fornecimento de peças, insumos, ferramentas e materiais:** Responsabilidade da Contratada; e Responsabilidade do HUF.
- 3) Possibilidade de subcontratação dos serviços eventuais pela contratada que executa a manutenção predial do HUF.**

Deve-se destacar que, em termos práticos, ainda não existem na rede hospitais que se encontrem na Fase 1 de padronização das especificações técnicas. Contudo, a forma de contratação com vários serviços de forma integrada é uma prática já adotada por alguns hospitais. O Documento Síntese Contendo Pesquisa de Mercado dos Prestadores de Serviços de Manutenção Predial Hospitalar apresenta o resultado do formulário enviado para a rede, que obteve informações de 32 dos 40 hospitais, frente aos aspectos listados.

Como pode ser observado no Documento Síntese, 18 dos 32 hospitais respondentes já praticam contratações semelhantes àquela vislumbrada na Fase 2 da estratégia, sendo que 15 desses mesmos hospitais também adotam o fornecimento de peças, insumos, materiais e ferramentas sob

a responsabilidade da contratada e, por fim, 14 desses hospitais também permitem a subcontratação de serviços eventuais.

O resultado desse levantamento ratifica o resultado da pesquisa feita pela consultoria sob a expectativa da rede para a formulação das estratégias, quando 86% dos respondentes indicaram que a forma de contratação mais pertinente para a Ebserh seria a de contratações que integrem vários serviços, com fornecimento de peças e possibilidade de subcontratação de serviços eventuais.

O levantamento realizado com os HUF também permitiu identificar quais são os serviços mais comumente integrados sob uma mesma contratação por aqueles que se encontram na Fase 2, bem como daqueles que ainda optam pelo fornecimento de mão de obra, quando utilizam profissionais de várias formações que atuam em diversos temas sob um mesmo escopo contratual.

#### 4.2 Documentos e Instrumentos que Compõem o Processo Licitatório

Os documentos e instrumentos para compor o processo licitatório para contratação dos serviços de manutenção predial hospitalar, compreendendo as Minutas dos Termos de Referência, o Instrumento de Medição de Resultados (IMR) e a Planilha de Custos e Formação de Preços, encontram-se no Documento Síntese Contendo Pesquisa de Mercado dos Prestadores de Serviços de Manutenção Predial Hospitalar.

Como parte do trabalho e *expertise* da consultoria também foi definida uma metodologia para elaboração das minutas apresentadas, como forma de garantir integridade ao processo de trabalho e também melhor entendimento das definições trazidas nesses documentos. A seguir apresenta-se uma síntese dessa metodologia e a forma de condução para definição dos referidos documentos e instrumentos.

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

### 4.2.1 Termos de Referência para o Serviço de Manutenção Predial

A elaboração de um Termo de Referência parte inicialmente da definição de sua forma ou estrutura e posteriormente de seu conteúdo.

Buscou-se estabelecer um modelo de estrutura de Termo de Referência para a Rede de Hospitais da Ebserh que:

- Garanta todo o conteúdo conforme regulamentação;
- Assegure todas as informações necessárias para que o fornecedor reconheça que as condições de prestação do serviço estejam detalhadas;
- Evite repetições entre conteúdos nos documentos licitatórios – Minuta de Edital, Minuta de Contrato e Termo de Referência.

#### 4.2.1.1 Estrutura do Termo de Referência Adotado

De forma a complementar o disposto nos referenciais normativos vigentes, foram identificadas práticas adotadas em modelos de Termos de Referência elaborados por outros órgãos e que atendem aos requisitos legais estabelecidos.

Foram, então, selecionados modelos de Termos de Referência de diferentes objetos de serviço, dentre eles alguns já praticados pela própria Rede Ebserh (como exemplos os Termos de Referência da HC-UFMG, HUB-UnB, HU-UFSCar, HULW-UFPB), modelos adotados por órgãos da Administração (como Ministério da Economia, Advocacia-Geral da União (AGU), Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), Manual do Tribunal de Contas da União (TCU), entre outros).

Também foram analisados conteúdos, cláusulas e itens dos modelos padrões de Edital e Contrato adotados pela Ebserh.

Definiu-se, assim, uma estrutura de documento avaliada e discutida com a equipe da Coordenação de Administração (CAD) da Sede e Coordenação do Projeto Ebserh, validada como o modelo para detalhamento dos conteúdos específicos dos serviços, apresentado a seguir:

1. Objeto da Prestação do Serviço
2. Local de Execução do Serviço
3. Justificativas da Contratação
4. Vigência do Contrato
5. Amparo Legal
6. Descrição do Serviço
7. Requisitos da Contratação
8. Subcontratação
9. Classificação do Serviço e Forma de Seleção do Fornecedor
10. Critérios de Seleção do Fornecedor
11. Vistoria para a Licitação
12. Modelo de Gestão do Contrato, Critério de Medição
13. Gestão e Fiscalização da Execução do Contrato
14. Critérios de Recebimento e Aceitação do Objeto
15. Pagamento
16. Conta-depósito Vinculada
17. Alteração Subjetiva
18. Repactuação
19. Obrigações e Responsabilidades da Contratada
20. Sustentabilidade Ambiental
21. Vedações à Contratada
22. Obrigações e Responsabilidades da Contratante
23. Garantia Contratual
24. Sanções Específicas do Serviço

A minuta do Termo de Referência elaborada bem como seus respectivos anexos constam no Documento Síntese Contendo Pesquisa de Mercado dos Prestadores de Serviços de Manutenção Predial Hospitalar.

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1. Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

### 4.2.2 Instrumento de Medição de Resultado (IMR) para o Serviço de Manutenção Predial Hospitalar

Foram definidos os instrumentos que deverão permitir que os hospitais da Rede Ebserh implementem sistemáticas para acompanhamento e fiscalização dos serviços de manutenção predial; para tanto, foram estabelecidas premissas por parte da consultoria, e validadas com as áreas técnicas e administrativa da sede da Ebserh, para seu desenvolvimento, a saber:

- Tornar clara a diferenciação entre a aplicação de Sanções Administrativas, que implicam em multas contratuais, e a aplicação do Instrumento de Medição de Resultados (IMR), que implicam em glosas (descontos na fatura mensal);
- Estabelecer um número reduzido de indicadores no IMR, que permita o acompanhamento do serviço observando o desempenho, qualidade e satisfação dos usuários;
- Padronizar a Tabela de Sanções Administrativas para a Rede Ebserh.

Para definição do modelo a ser adotado pela rede, a consultoria realizou discussões junto ao GTT, a partir da apresentação de minutas, tanto das tabelas de sanções administrativas quanto dos indicadores que compõem o Instrumento de Medição de Resultados, objetivando explorar as práticas atuais e possíveis limitações dos modelos propostos, realizando as adaptações necessárias.

A padronização desses instrumentos para a rede é uma das principais considerações trazidas pelos hospitais. Outro fator importante é a adoção de um número reduzido de indicadores, que permita o efetivo acompanhamento do serviço e não inviabilize a medição por parte dos gestores.

Dessa forma, a consultoria buscou trazer um conjunto de indicadores que avaliem o desempenho da empresa contratada organizados em três grupos: Desempenho, Qualidade e Satisfação dos usuários:

- Para avaliar o desempenho, indicadores que garantam obtenção de resultados com máxima eficiência, conforme os padrões requeridos

para o serviço, como, por exemplo: pontualidade na execução das atividades, desempenho da equipe contratada, disponibilidade dos equipamentos, mobiliários e materiais necessários, etc.

- Para avaliação da qualidade no serviço são definidos indicadores que possibilitem avaliar se a execução dos serviços está em conformidade com os padrões de qualidade estabelecidos, como, por exemplo, resultado de laudos, qualidade dos equipamentos, mobiliários e materiais disponibilizados, conformidade das instalações de operação, etc.
- Para avaliar a satisfação do usuário são definidos indicadores que indiquem a percepção do usuário dos serviços prestados (clientes internos, usuário final, pacientes e equipes ligadas ao ensino e pesquisa) e reclamações.

Cada indicador tem associado um peso para a avaliação do resultado, uma forma de ser apurado, e as metas que devem ser atendidas, para não ocorrer ajuste no valor a ser pago.

Foram adotadas algumas premissas para a construção dos IMR, entre as quais ser destacam:

1. Buscar padronização nas dimensões de avaliação dos resultados para os vários serviços;
2. Como a organização dos processos de trabalho por parte da contratada podem demandar tempo, cada indicador tem indicação do prazo específico para início de sua aplicação;
3. Só devem ser consideradas as não conformidades com os padrões desejados que estejam sob domínio da atuação da contratada; eventos fora de seu controle foram identificados como “contrapesos” para cada indicador;
4. O valor máximo das glosas a ser aplicadas está limitado a 7% do valor mensal dos serviços, com o objetivo de não comprometer a sustentabilidade econômica do contrato

A seguir são apresentados os IMR que integram os modelos de Termo de Referência:

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

**Quadro 7** – Indicadores para o Serviço de Manutenção Predial

INDICADOR	INDICADORITENS DE AVALIAÇÃO	FINALIDADE
<b>Desempenho do Serviço de Manutenção Predial</b> Indicadores que garantam obtenção de resultados com máxima eficiência, conforme os padrões requeridos	<b>Ordens de Serviços Programadas (Preventivas) Executadas (Ospe)</b>	Avaliar a quantidade relativa de manutenções preventivas efetivamente realizadas, em relação ao total previsto, visando medir o nível de implantação da manutenção preventiva no HUF.
	<b>Ordens de Serviços Não Programadas (Corretivas) Executadas (OSNPE)</b>	Avaliar a quantidade de ordens de serviços não programadas, ou seja, aquelas que tem caráter corretivo, executadas frente ao total de ordens de serviços não programadas solicitadas pelos demandantes, visando medir a efetividade da correção das falhas, defeitos ou avarias identificadas ao longo do período de apuração do indicador.
	<b>Ordens de Serviços Não Programadas (Corretivas) Dentro do Prazo (OSNPP)</b>	Avaliar a entre as ordens de serviço não programadas e executadas durante o período a quantidade que fora executada dentro do prazo definido nos instrumentos contratuais ou acordados entre a CONTRATANTE e a CONTRATADA, visando medir a eficiência da correção das falhas, defeitos ou avarias identificadas ao longo do período de apuração do indicador.
	<b>Índice de Desempenho dos Sistemas (IDnn)</b>	Percentual apurado, entre o tempo em operação do sistema e a soma do tempo em operação e do tempo fora de operação, ou seja, o tempo que o sistema ficou parado devido a falhas, defeitos ou anomalias e do tempo necessário para o reparo dos sistemas.
<b>Qualidade no Serviço de Manutenção Predial</b> Indicadores que possibilitem avaliar se a execução dos serviços está em conformidade com os padrões estabelecidos	<b>Índice de Não Retrabalho (INR)</b>	Percentual apurado entre e a quantidade de Ordens de serviços abertas repetidamente para a solução do mesmo problema (retrabalhos) frente ao total de Ordens de Serviço solicitadas no período, visa apurar qual o percentual de ordens de serviço que solucionam os problemas com abertura de apenas uma OS.
	<b>Avaliação da Qualidade dos Materiais, Peças e Insumos Utilizados (Ampu)</b>	Avaliar qualidade dos materiais, peças e insumos fornecidos pela CONTRATADA e utilizados para a execução dos serviços de manutenção predial por meio da identificação das Ordens de serviços programadas e não programadas no período que tenham sido identificados o uso de materiais, peças e insumos fora do padrão de qualidade previsto nas especificações dos serviços, nos requisitos estabelecidos nas normas técnicas e/ou recomendações dos fabricantes, visa apurar o percentual de ordens de serviços com materiais fora dos padrão frente ao total de ordens de serviços programadas e não programadas do período.
	<b>Avaliação de conformidade de segurança dos serviços e uso dos EPIs (ACSE)</b>	Avaliar o uso adequado dos EPIs e a execução dos procedimentos de segurança definidos pela SOST e pelas Normas regulamentadoras, com especial atenção para (NR 10 - Segurança Elétrica, NR 33 - Trabalho confinado e NR 35 - Trabalho em altura), visa apurar o percentual de ordens de serviços onde foram identificadas não conformidades quanto ao uso dos EPIs e/ou na execução dos procedimentos de segurança frente ao total de ordens de serviços programadas e não programadas do período.

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

INDICADOR	INDICADORITENS DE AVALIAÇÃO	FINALIDADE
<b>Satisfação dos Demandantes quanto ao Serviço de Manutenção Predial</b> Indicadores que indiquem a percepção do usuário (clientes internos e pacientes) dos serviços prestados	<b>Satisfação do Demandante com o Resultado da Manutenção (SDR)</b>	Medir o grau de satisfação dos demandantes dos serviços com o resultado da manutenção, visa medir as avaliações das Ordens de serviços executadas e avaliados pelos usuários com conceito ótimo e bom frente ao total de Ordens de serviços avaliadas.
	<b>Satisfação do Demandante com o Atendimento Prestado pelos Técnicos da Manutenção (SAT)</b>	Medir o grau de satisfação dos demandantes como atendimento prestado pelos técnicos da manutenção durante a execução das Ordens de serviços, visa medir as avaliações das Ordens de serviços executadas e avaliados pelos usuários com conceito ótimo e bom frente ao total de Ordens de serviços avaliadas.

Com base nos indicadores, metas e parâmetros estabelecidos, foi elaborado o documento apresentado no Documento Síntese Contendo Pesquisa de Mercado dos Prestadores de Serviços de Manutenção Predial Hospitalar, que deverá ser utilizado como Anexo do Termo de Referência e que apresenta todo o regramento e detalhamento para aplicação do IMR para o serviço, sendo composto pela seguinte estrutura de informações:

1. Introdução: breve relato sobre o IMR;
2. Objetivo: descrição dos objetivos do IMR;
3. Metodologia: aplicada no monitoramento e avaliação dos serviços;
4. Indicadores: detalhamento de cada um dos indicadores definidos;
5. Fator total de desconto a ser aplicado conforme o resultado apurado com a aplicação do IMR.

Para subsidiar a apuração dos resultados dos indicadores foi também desenvolvido um material de apoio para utilização pela equipe de fiscalização, apresentado no Documento Síntese Contendo Pesquisa de Mercado dos Prestadores de Serviços de Manutenção Predial Hospitalar. Importante ressaltar que a solução tecnológica de gestão deverá conter os formulários padrão para registro e acompanhamento dos dados e

ocorrências e apresentar automaticamente os resultados para a medição dos indicadores, bem como os relatórios correspondentes que permitam a apuração de desempenho e qualidade dos serviços prestados pela Contratada.

### 4.2.2.1 Interface com os Documentos Licitatórios

Segundo Art. 39 da Instrução Normativa 05/2017, tem-se que:

*“As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto”.*

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

Todas essas atividades devem ser realizadas de forma rotineira e com sistemática a ser adotada por equipe indicada no hospital, sempre assegurando, com clareza, a distinção de suas atribuições, permitindo o melhor desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato.

Nesse sentido, é importante destacar a relação entre alguns tópicos do Termo de Referência e o Instrumento de Medição de Resultados. As minutas dos Termos de Referências para o serviço de manutenção predial preveem atividades que detalham a sistemática de acompanhamento e fiscalização do serviço, nos seguintes itens:

- 12 – MODELO DE GESTÃO DO CONTRATO, CRITÉRIO DE MEDIÇÃO
- 13 – DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO
- 14 – CRITÉRIOS DE RECEBIMENTO E ACEITAÇÃO DO OBJETO
- 24 – SANÇÕES ESPECÍFICAS DO SERVIÇO

Entretanto, com a finalidade de destacar a importância do IMR na sistemática de avaliação e fiscalização do serviço de manutenção predial, bem como garantir a convergência entre os instrumentos estabelecidos para a gestão do contrato, foram estabelecidas no item 24 – SANÇÕES ESPECÍFICAS DO SERVIÇO do Termo de Referência infrações que preveem os seguintes termos:

- Incorrer em Reincidência de glosa nos mesmos itens do Instrumento de Medição de Resultado, consecutivamente (2 ou mais meses seguidos) ou mais de 4 (quatro) vezes no período de 12 (doze) meses.
- Não atingir o mínimo de 69,9% de Avaliação de Desempenho ou Qualidade ou Satisfação do demandante estabelecido no IMR.
- Em se tratando dos prazos para a solução no caso das Ordens de Serviços abertas para a manutenção corretiva, esse parâmetro depende da criticidade do sistema a ser mantido, podendo ser indicados como parâmetros de Acordos de Nível de Serviço (ANS) ou (IMR) os seguintes padrões:

- Sistemas críticos: IMR = 24/7 (atendimento imediato durante 24 horas por dia ao longo de 7 dias na semana);
- Sistemas semicríticos: IMR = 8/5 (atendimento imediato durante o horário comercial, durante 8 horas por dia ao longo de 5 dias na semana, geralmente de segunda a sexta-feira);
- Sistemas de baixa criticidade (atendimento de emergência): IMR = 1/2 (tempo para a equipe de manutenção atuar de 1 hora entre a abertura da OS e o início da execução dos serviços e 2 horas é o tempo para a execução da manutenção e correção da anomalia/defeito/falha, contabilizados do início do atendimento da OS até a conclusão dos serviços);
- Sistemas de baixa criticidade (atendimento não emergencial): IMR = 2/4 (tempo para a equipe de manutenção atuar de 2 horas entre a abertura da OS e o início da execução dos serviços e 4 horas é o tempo para a execução da manutenção e correção da anomalia/defeito/falha, contabilizados do início do atendimento OS até a conclusão dos serviços);
- Sistemas com manutenção sob demanda: IMR = 4/6 (tempo para a equipe de manutenção atuar de 4 horas entre a abertura da OS e o início da execução dos serviços e 6 horas é o tempo para a execução da manutenção e correção da anomalia/defeito/falha, contabilizados do início do atendimento da OS até a conclusão dos serviços).

Relacionam-se ao trecho os seguintes indicadores que compõem o IMR com previsão de sanções em função da reincidência, conforme listado na tabela a seguir:

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

**Quadro 8** – Quantitativos de Intercorrências Listados no IMR que Levam à Aplicação de Sanções

TIPO DE INDICADOR	INDICADOR	GATILHO PARA SANÇÕES	PERÍODOS CONSECUTIVOS	PERÍODOS ALTERNADOS EM 12 MESES
Desempenho	Ordens de Serviços Programadas (preventivas) Executadas (Ospe)	OSPE < 80%	2	5
Desempenho	Ordens de Serviços Não Programadas (corretivas) Executadas (OSNPE)	OSNPE < 90%	3	6
Desempenho	Ordens de Serviços Não Programadas (corretivas) Dentro do Prazo (OSNPP)	OSNPP < 90%	3	6
Desempenho	Índice de Desempenho dos Sistemas (ID – nn)	ID nn < 95%	3	6
Qualidade	Índice de Não Retrabalho (INR)	INR < 97%	3	6
Qualidade	Avaliação da Qualidade dos Materiais, Peças e Insumos Utilizados (Ampu)	AMPU < 98%	3	6
Qualidade	Avaliação de Conformidade de Segurança dos Serviços e Uso dos EPIS (ACSE)	ACSE < 100%	3	6

Fonte: Fundação Instituto de Administração – FIA

**Nota:** Não foi prevista a aplicação de sanções para os indicadores de Satisfação dos demandantes, pois trata-se de avaliações de caráter pessoal e por vezes com critérios subjetivos.

Com essa interface entre os instrumentos (IMR e Sanções) buscou-se reforçar o entendimento de que os descontos por resultado, apresentados no IMR, devem ser vistos como mecanismos de ajuste financeiro dos contratos administrativos (prestigiando o princípio da eficiência e qualidade); entretanto que a sua **reincidência ou não atendimento aos percentuais mínimos** devem incorrer em multas, previstas nas SANÇÕES ESPECÍFICAS DO SERVIÇO, pois já não se trata de um ajuste da equação econômico-financeira do contrato, mas de descumprimento contratual.

### 4.2.3 Planilha de Custo e Formação de Preços

A Planilha de Custo e Formação de Preços definida para os serviços de manutenção predial está adequada aos modelos de contratação detalhados nos Termos de Referência.

Foram estabelecidas algumas premissas por parte da consultoria, validadas com a Ebserh e Coordenadoria de Administração (CAD), as quais são abaixo relacionadas:

- Estabelecer um modelo de estrutura para cada serviço, compatibilizado ao máximo com os demais serviços em estudo;

## SUMÁRIO ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1 - Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

- Estabelecer um Modelo de Planilha de Custo e Formação de Preços que possa ser utilizado para a adoção de diferentes estratégias validadas;
- Estabelecer um Modelo de Planilha de Custo e Formação de Preços que possa ser utilizado no planejamento do processo licitatório, e posteriormente preenchido pelo fornecedor, apoiando a realização de diligência.

### 4.2.3.1 Referenciais para Definição do Modelo de Planilha

Conforme disposto na Instrução Normativa nº 05/2017, a planilha de Custos e Formação de Preços é o “documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços, podendo ser adequado pela Administração em função das peculiaridades dos serviços a que se destina, no caso de serviços continuados”.

Trata-se de um documento fundamental para apoiar o processo de repactuação, reajustamento de preços e análise de eventual reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Dessa forma, o modelo deve permitir tanto o detalhamento, por parte dos fornecedores dos itens de custo que compõem a sua proposta para execução do serviço, como a análise detalhada dos valores, por parte da administração, para garantir o entendimento da composição dos custos apresentados.

Considerando as especificidades da estratégia proposta e da composição de custos dos serviços de manutenção predial, a planilha apresenta as seguintes características estruturais:

- **Aba -> ORIENTAÇÕES:** Apresenta as orientações de preenchimento e as legendas de cores utilizadas nas células das abas que compõem a planilha.
- **Aba-> DADOS\_GERAIS:** Onde são registrados os dados referentes ao processo licitatório, os dados dos Hospitais universitários Federais (HUF), Contratantes, bem como onde as licitantes deverão preencher os seus dados quando utilizarem o modelo na construção de seus demonstrativos de formação de preços.
- **Aba -> 01\_ENCARGOS SOCIAIS:** Apresenta a memória simplificada do cálculo dos encargos sociais incidentes sobre os salários da mão de obra

envolvida na prestação dos serviços de manutenção predial. Destaca-se que são calculados três cenários de aplicação dos encargos sociais, conforme as jornadas de trabalho que podem ocorrer dentro do ambiente hospitalar: Jornada de 44 horas semanais; Jornada 12 x 36 horas; e Jornada dos horistas (profissionais remunerados por hora).

- **Aba -> 02\_BDI:** Onde são declarados e calculados os índices de BDI, conforme definido pelo Acordão do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 2.622-37/13, que define os percentuais a serem adotados para as obras públicas e serviços de engenharia.
- **Aba -> 03\_PESSOAL:** Onde são declarados e calculados todos os custos relativos à mão de obra envolvida diretamente com a prestação de serviços de manutenção predial.
- **Aba -> 04\_UNIFORMES E EPI:** Onde são declarados e calculados os custos com os uniformes e equipamentos de proteção individual (EPI), determinados pelas Normas regulamentadoras.
- **Aba -> 05\_BENS PRÓPRIOS:** Apresenta a lista de equipamentos e ferramentas necessários para a execução dos serviços e que deverão ser previstas pelas contratantes e utilizadas durante a execução dos serviços.
- **Aba -> 06\_MATERIAIS DE CONSUMO:** Apresenta a lista de materiais mais comumente utilizados na execução dos serviços de manutenção que deverão ser previstas pelas contratantes na composição dos preços, e que não fazem parte daqueles materiais e insumos que poderão ser comprados utilizando-se da verba definida na Aba -> VERBAS MATERIAIS.
- **Aba -> 07\_BACKOFFICE:** Aba desenvolvida especificamente para apurar os custos diretos com equipamentos e tecnologias necessários para a produção dos documentos técnicos que poderão ser contratados pelos HUF.
- **Aba -> 08\_OUTRAS DESPESAS:** Aba desenvolvida especificamente para que possam ser lançados os custos considerados como diretos não detalhados nas demais abas com itens vinculados a especificidades dos modelos de negócios e demandas como a mobilização e desmobilização dos contratos de manutenção predial celebrados entre os fornecedores e os HUF.
- **Aba -> DADOS\_SINAPI:** Onde são registrados os dados utilizados para

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1. Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

o cálculo dos serviços eventuais, caso se deseje construir precificações detalhadas frente às demandas de manutenção que permitem o pagamento dos serviços por entregas ou tarefas.

■ **Aba -> VERBAS MATERIAIS<sup>15</sup>:** Apresenta o levantamento realizado junto aos HUF da rede, que declararam os seus custos com manutenção predial e a divisão desses custos em mão de obra, materiais e serviços eventuais ao longo do ano de 2019.

■ **Aba -> COMPOSIÇÕES:** Principal aba da Planilha, condensando todas as informações processadas e calculadas nas abas anteriores. Possibilita às equipes dos HUF o dimensionamento das equipes de manutenção, bem como apresenta lista com mais de 3.000 serviços eventuais que são calculados com base nos parâmetros do Sinapi.

■ **Aba -> X1\_MODELO\_PROPOSTA:** Apresenta a primeira opção de modelo de proposta a ser adotada nas contratações, onde são listados os itens de compra conforme o tema da manutenção predial que comporá o objeto a ser licitado e o cálculo do valor percentual da verba a ser utilizada na compra de materiais específicos e/ou serviços eventuais que poderão ser subcontratados pela contratada.

■ **Aba -> X2\_MODELO\_PROPOSTA:** Apresenta a segunda opção de modelo de proposta a ser adotada nas contratações, onde novamente são listados os itens de compra conforme o tema da manutenção predial e o quadro a ser preenchido conforme a listagem de serviços eventuais calculados com base no Sinapi, que poderão compor o contrato.

No Documento Síntese Contendo Pesquisa de Mercado dos Prestadores de Serviços de Manutenção Predial Hospitalar é apresentado o modelo de Planilha de custo e formação de preços, com simulações preenchidas nas abas descritas acima. Os preços apresentados na planilha, como simulação, foram coletados no mês de abril/2021 e consideram que os licitantes não são optantes pela desoneração da folha de pagamentos. Também no Documento Síntese é apresentado o modelo de Planilha alternativa considerando a possibilidade de desoneração da folha<sup>16</sup>.

### 4.2.3.2 Forma de Utilização do Modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços

Os Modelos de Planilha de Custos e Formação de Preços foram concebidos para serem utilizadas em prol da implantação da estratégia de manutenção predial.

Foi desenvolvido um modelo de planilha que possa ser usado para:

- I. Planejamento da licitação, quando o hospital deve informar os principais dados a ser inseridos pelos proponentes e calcular o preço de referência;
- II. O proponente preparar sua proposta com base numérica detalhada, antes do pregão;
- III. Que o proponente classificado com o menor preço realize os ajustes e adequações na sua proposta para compatibilizá-la com o lance vencedor;
- IV. O hospital realizar diligências para análise da exequibilidade da proposta, a partir da análise dos custos propostos;
- V. Para eventuais ajustes durante o contrato, caso ocorra alteração nas quantidades relativas aos serviços a serem prestados.

As orientações para uso pelos hospitais na fase de planejamento da licitação, constam no SP49 – *Documento Síntese Contendo Pesquisa de Mercado dos Prestadores de Serviços de Manutenção Predial Hospitalar*.

<sup>15</sup> O percentual definido nessa aba pode ser usado pelos HUF na definição das verbas destinadas à compra de materiais e insumos mais complexos pelas Contratantes, desonerando, assim, os hospitais de realizar múltiplos processos de compras e agilizando os serviços de manutenção no hospital.

<sup>16</sup> A partir de 2011, as empresas de setores como a construção civil passaram a ser contempladas com a política nacional de desoneração da folha de salários, substituindo a Contribuição Patronal Previdenciária (CPP) referente aos 20% (vinte por cento) sobre a folha, por uma contribuição de inicialmente 1,50% ou 2,50%, que posteriormente em 2015, com o advento da lei 13.161/2015, alterou a alíquota incidente sobre a receita bruta das empresas. Especificamente para as empresas do ramo da construção civil, a alíquota passou a ser de 4,50%, para preços desonerados.

**SUMÁRIO** ↩

Apresentação .....	8
Introdução .....	10
1. Aspectos Conceituais para Contratações .....	11
2 - Reconhecendo a Realidade da Rede Ebserh .....	28
3 - Reconhecendo o Mercado Fornecedor e as Metodologias para seu Monitoramento e Desenvolvimento .....	43
4 - Estratégias Definidas e Documentos Licitatórios para Contratação dos Serviços de Manutenção Predial Hospitalar .....	63
Bibliografia .....	80

**BIBLIOGRAFIA**

- ABNT NBR 5674. **Manutenção de edificações — Requisitos para o sistema de gestão de manutenção**. São Paulo: Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, 2012.
- AXELSSON, B.; ROZEMEIJER, F. A.; WYNSTRA, F. **Developing sourcing capabilities: creating strategic change in purchasing and supply management**. Chichester: Wiley, 2005.
- BRASIL MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Instrução Normativa nº 05, 26 de maio de 2017**, Brasília, 26 maio 2017. Disponível em: <[Portal de Compras do Governo Federal](http://Portal.de.Compras.do.Governo.Federal)>. Acesso em: 03 dezembro 2019.
- BRASIL, **LEI Nº 13.303, 30 DE JUNHO DE 2016**, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm)>. Acesso em: 03 dezembro 2019.
- BRASIL, MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Norma Regulamentadora 32. Segurança e Saúde no Trabalho em Serviços de Saúde**. Brasília: [s.n.], 2005.
- BRASIL, TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Súmula 331**. Disponível em: <[http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html)>.
- CAMALIONTE, E.; FONTES, A.; OUTROS, E. **Inteligência de mercado: conceitos, ferramentas e aplicações**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2011.
- DRUCKER, P. They're Not Employees. They're People. **Harvard Business Review** 80, 2002. 70-77.
- EBSERH, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. **Regulamento de Licitações e Contratos da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh**, revisão 1 (2019). [S.l.]: [s.n.].
- GIRARDI, S. N.; CARVALHO, L.; GIRARDI JR., J. B. Formas institucionais da terceirização de serviços em hospitais da região sudeste do Brasil: um estudo exploratório. **Espaço para a Saúde (periódico na Internet)**, Belo Horizonte, p. 1 a 43, dezembro, 1999.
- KOTLER, P. **Administração de Marketing: análise, planejamento, implementação e controle**. São Paulo: Atlas, 1998.
- KOTLER, P.; FOX, K. F. A. **Marketing estratégico para instituições educacionais**. São Paulo: Editora Atlas, 1994.
- KRALJIC, P. Purchasing Must Become Supply Management. **Harvard Business Review**, v. 61 nº 5, set/out 1983. Disponível em: <<https://hbr.org/1983/09/purchasing-must-become-supply-management>>. Acesso em: 06 jun. 2019.
- MIQUELIN, L.; BOEGER, M. **Visão Sistêmica no Design e Operação de empreendimentos de saúde**, São Paulo, 27 jun. 2020. Disponível em: <[https://youtu.be/W2y5ck\\_zFks](https://youtu.be/W2y5ck_zFks)>.
- PRADO FILHO, L. P. C. D. et al. **Reduzindo os custos das contratações de serviços terceirizados com planejamento, inovação e produtividade**. Consad – Conselho Nacional de Secretários de Administração. [S.l.]. 2016.
- SAMARA, B. S.; MORSCH, M. A. **Comportamento do consumidor**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.
- SIQUEIRA CAMPOS ADVOGADOS. **Nota Técnica sobre a utilização de descontos por desempenho em contratos celebrados pela Petrobras e a eventual configuração de bis in idem**, 2013.
- SOUZA, A. A. D. et al. Uma Análise da Terceirização em Hospitais Localizados na Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 6 n.1, p. 120-134, jan/jun 2011.
- TEIXEIRA, H. J. **Entrevista sobre terceirização na Administração Pública com o professor Hélio Janny Teixeira**. Enap – Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2018.
- TEIXEIRA, H. J. et al. **Contribuições para a gestão de pessoas na administração pública**. São Paulo: FIA/USP, 2013. ISBN Edição 1.
- TEIXEIRA, H. J.; PRADO FILHO, P. C. D.; NASCIMENTO, F. **Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil**. Consad – Conselho Nacional de Secretários de Administração. Brasília, 2015
- WILLIAMSON, O. E. **As Instituições Econômicas do Capitalismo**. São Paulo: Pezca Editora, 2012.
- WILLIAMSON, O. E. The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. **Journal of Economic Perspectives – American Economic Association**, 2002.

# EBSERH

HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS FEDERAIS

**Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh**

Setor Comercial Sul – SCS, Quadra 09, Lote C  
Ed. Parque Cidade Corporate, Bloco C, 1º Pavimento  
CEP: 70308-200 – Brasília, DF

[www.gov.br/ebserh](http://www.gov.br/ebserh)