

HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PESQUISA CLÍNICA

**ANÁLISE DOS MOTIVOS DE FRACASSO NO PROCESSO DE COMPRAS DE
MEDICAMENTOS NO HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE**

CRISTIANE LETTIERI

Porto Alegre
2021

HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PESQUISA CLÍNICA

**ANÁLISE DOS MOTIVOS DE FRACASSO NO PROCESSO DE COMPRAS DE
MEDICAMENTOS NO HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE.**

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Pesquisa Clínica, do Hospital de Clínicas de Porto Alegre.

Autora: Cristiane Lettieri

Orientador: Prof°. Ms. Rafael Leal Zimmer

Porto Alegre

2021

FICHA CATALOGRÁFICA

CIP - Catalogação na Publicação

Lettieri, Cristiane
ANÁLISE DOS MOTIVOS DE FRACASSO NO PROCESSO DE
COMPRAS DE MEDICAMENTOS NO HOSPITAL DE CLÍNICAS DE
PORTO ALEGRE / Cristiane Lettieri. -- 2021.
68 f.
Orientador: Rafael Leal Zimmer.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Hospital de Clínicas de Porto
Alegre, Programa de Pós-Graduação em Pesquisa Clínica,
Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Compras Públicas. 2. Medicamentos. 3. Gestão de
Suprimentos. 4. Pesquisa de Preços. 5. Licitação
fracassada. I. Zimmer, Rafael Leal, orient. II.
Titulo.

BANCA EXAMINADORA

Leila Beltrami Moreira

PPG de Vínculo: Mestrado Profissional em Pesquisa Clínica

Marina Siebert

PPG de Vínculo: HCPA -Unidade de Pesquisa Laboratorial

Rosane Paixão Schlatter

PPG de Vínculo: Mestrado Profissional em Pesquisa Clínica

AGRADECIMENTOS

Agradeço à vida pela oportunidade de expandir meus conhecimentos e, principalmente, poder fazer um curso de mestrado em um país onde parte da população não consegue completar nem o ensino médio.

Agradeço ao meu marido Marcus por me incentivar a estudar e compreender que, por muitas vezes, eu precisei ficar envolvida com o desenvolvimento deste projeto.

Agradeço ao meu orientador Prof^o. Ms. Rafael Leal Zimmer por toda a paciência, por todas as instruções, certamente, ele desempenhou um papel fundamental na concretização do meu sonho de cursar e concluir um mestrado.

“Nenhuma sociedade que esquece a arte de questionar pode esperar encontrar respostas para os problemas que a afligem”.

Zygmunt Bauman

RESUMO

Introdução: A cadeia de suprimentos desempenha um papel fundamental na aquisição e no abastecimento dos medicamentos que serão entregues às áreas demandantes, a fim de atender ao paciente. Para que não haja rupturas de estoque, é necessário que as licitações sejam bem-sucedidas. **Objetivo Geral:** Identificar e analisar os motivos de “fracasso” nos processos de compra de medicamentos em um hospital universitário de grande porte. **Objetivos Específicos:** Identificar os fatores de “fracasso” nos processos de compra; analisar as vantagens e desvantagens das ferramentas de apoio utilizadas na elaboração do preço objetivo para os processos de compras “fracassados”; elaborar um questionário, a fim de identificar junto a 50 fornecedores as razões da não participação nas licitações do HCPA. **Métodos:** Os itens fracassados ou desertos foram avaliados individualmente dentro de cada processo de compras, classificados quanto aos motivos da falta de êxito como: preço acima da expectativa, deserto, marca não homologada e inabilitação do fornecedor. Em outro aspecto foi avaliada as vantagens e desvantagens das ferramentas de apoio para cada um dos itens que fracassaram por preço acima da expectativa. Identificou-se qual foi a fonte utilizada para elaboração do preço objetivo e qual foi o percentual de aproveitamento. O estudo desenvolveu e aplicou um questionário com perguntas diretas e curtas, que foi direcionado a 50 fornecedores. **Resultados:** Os principais motivos de fracasso encontrados no estudo foram: Preço acima da expectativa e deserto, correspondendo a aproximadamente 87% dos itens que não tiveram sucesso na licitação. Vinte itens foram comprados após processo licitatório fracassado e em 75% destes o preço final de aquisição, por dispensa de licitação, ficou superior ao previsto no pregão, enquanto em apenas 20% houve redução do preço de aquisição em comparação ao do pregão. **Conclusão:** Com base no estudo e na literatura vigente, foi proposta a criação de um manual, a fim de tentar reduzir o número de medicamentos fracassados em licitações no HCPA.

Palavras-chave: Medicamentos. Licitação. Itens fracassados e desertos. Preço objetivo e Manual.

ABSTRACT

Introduction: The supply chain plays a fundamental role in the acquisition and supply of medicines that will be delivered to the demanding areas, in order to serve the patient. So that there are no stockouts, it is necessary that the bids are successful.

Objective: To identify and analyze the reasons for "failure" in drug purchasing processes in a large university hospital. **Specific objectives:** Identify the "failure" factors in the purchasing processes; Analyze the advantages and disadvantages of the support tools used in preparing the target price for "failed" purchasing processes; Prepare a questionnaire in order to identify with 50 suppliers the reasons for not participating in the HCPA bids. **Methods:** The study individually analyzed each item that failed or was deserted within each purchasing process, after the classification of the items that were not successful for the reasons: failed for price above expectations, desert, failed brand not approved and failed by disabling the provider. It was analyzed the use of support tools in each of the items that failed due to a price above expectations. It was identified which source was used to prepare the target price and what was the percentage of use. **Questionnaire development:** closed with direct and short questions, which was applied to 50 suppliers. **Results:** The main reasons for failure found in the study were: Price above expectations and desert, corresponding to approximately 87% of the items that were not successful in the bidding. Twenty items were purchased after a failed bidding process and in 75% of the items, the final purchase price, due to the waiver of the bidding, was higher than expected in the auction, while in only 20% there was a reduction in the acquisition price compared to the auction. **Conclusion:** Based on the study and the current literature, it was proposed to create a manual, in order to try to reduce the number of failed medicines in HCPA bids.

Keywords: Medicines. Bidding. Failed items and deserts. Target price and manual.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGHUSE	Aplicativo de Gestão dos Hospitais Universitários
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
COMPASNET	Sistema de compras eletrônicas do Governo Federal
CMED	Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
HCPA	Hospital de Clínicas de Porto Alegre
HU	Hospital Universitário
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
JCI	Joint Commission Internacional
LLC	Lei de Licitações e Contratos
MEC	Ministério da Educação e Cultura
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OPME	Órteses, Próteses e Materiais Especiais
PAC	Processo Administrativo de Compras
PDF	Portable Document Format
PIB	Produto Interno Bruto
PO	Preço Objetivo
QR CODE	Código QR
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SRP	Sistema Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Gastos com compras por modalidade de licitação-2018.....	19
Quadro 1 - Comparação entre as Leis nº 8.666/93 e a Lei nº 13.303/16....	21
Quadro 2 – Diferenças entre item fracassado e deserto.....	23
Figura 2 – Fluxo Bionexo.....	29
Figura 3 - Apresentação dos resultados da análise dos motivos do fracasso.....	36
Figura 4 - Resultado das análises dos itens fracassados por preço.....	38
Figura 5 – Resultado do painel de preços.....	39
Figura 6 - Vantagens e Desvantagens das ferramentas de apoio.....	39
Figura 7 - Motivos da não participação em processos licitatórios.....	43
Figura 8 - Principais fatores de insucesso de licitações (Diagrama Ishikawa).....	44
Figura 9 – Produto.....	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Percentual de aquisições por segmento.....	27
Tabela 2 - Principais motivos dos itens fracassados.....	36
Tabela 3 - Principais Motivos de fracassos e o valor financeiro previsto....	37
Tabela 4 - Aproveitamento dos processos de compras.....	40
Tabela 5 - Materiais fracassados adquiridos por dispensa.....	41

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1	INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE SAÚDE.....	15
2.2	AQUISIÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL.....	15
2.3	LEGISLAÇÕES VIGENTES.....	16
2.3.1	Lei nº 8.666/93.....	16
2.3.2	Lei nº 10.520/2002 - Pregão Eletrônico.....	17
2.3.3	Decreto nº 7.892/2013 - Sistema de Registro de Preços (SRP).....	19
2.3.4	Instrução normativa nº05/2014 e nº 73/2020.....	20
2.3.5	Lei nº 13.303/2016.....	21
2.3.6	Licitação fracassada ou deserta.....	22
2.4	GESTÃO DA CADEIA DE SUPRIMENTOS – PROCESSO.....	25
2.5	HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE.....	26
3	JUSTIFICATIVA	31
4	OBJETIVOS	32
4.1	OBJETIVO GERAL.....	32
4.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	32
5	MÉTODOS	33
5.1	DELINEAMENTO.....	33
5.2	LOCAL DO ESTUDO.....	33
5.3	POPULAÇÃO.....	33
5.4	PERÍODO.....	33
5.5	CRITÉRIO DE INCLUSÃO.....	33
5.6	CRITÉRIO DE EXCLUSÃO.....	33
5.7	ANÁLISES.....	34
6	ASPECTOS ÉTICOS	35
7	RESULTADOS	36
8	RELATÓRIO DO PRODUTO DA DISSERTAÇÃO	45
8.1	TÍTULO.....	45
8.2	DESCRIÇÃO.....	45
8.3	APLICABILIDADE DO PRODUTO.....	45

8.4	INSERÇÃO SOCIAL.....	46
8.5	PRODUTO.....	46
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
	REFERÊNCIAS.....	59
	ANEXO A - QUESTIONÁRIO A SER APLICADO COM OS FORNECEDORES DE MEDICAMENTOS - GOOGLE FORMS...	62
	ANEXO B - PARECER PLATAFORMA BRASIL.....	64
	ANEXO C - CARTA DE APROVAÇÃO.....	68

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o cidadão brasileiro tem exigido do poder público, mais qualidade nos serviços prestados e mais transparência na aplicação dos recursos financeiros. Isso implica na aquisição de bens e serviços adequados e com preços justos, observando o cumprimento da legislação que norteia os entes da Administração Pública.

Dentro das instituições públicas, as aquisições são realizadas através de licitações, e, conforme a Constituição Federal de 1988 - artigo 37 - Inciso XXI: “A licitação é procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”.

A modalidade de licitação Pregão, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, apresenta como importante característica a celeridade nos processos licitatórios, minimizando custos para a Administração Pública, e vem se consolidando como principal forma de contratação do Governo Federal (SILVA, 2007,p.15).

O mercado de compras governamentais corresponde, em média, a 13% do produto interno bruto (PIB) brasileiro. Isso significa algo em torno de R\$ 850 bilhões somente no exercício de 2017, considerando os dados fornecidos pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Logo, os gastos públicos com as aquisições no Brasil são muito significativos (OCDE, 2018 apud PÉRCIO, 2018).

Dentro desse volume de compras, um dos itens de maior relevância para o atendimento ao paciente e promoção da saúde são os medicamentos.

“Estima-se que o mercado global de produtos farmacêuticos crescerá 30% entre 2015 e 2020, chegando a US\$ 1,3 trilhão (UNITED STATES OF AMERICA, 2017), e que o Brasil, que atualmente ocupa a sétima posição, passe a ser o quinto desse mercado até 2020”. (VIEIRA, 2018, p.9). Esta previsão não se concretizou, pois segundo a Interfarma (Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa), O Brasil se destaca no cenário mundial farmacêutico, e, atualmente, está entre a 6ª e 7ª posição. Estima-se que o País alcance a 5ª posição somente 2023.

A disponibilidade dos medicamentos e seus custos estão diretamente ligados à modalidade de aquisição adotada pela instituição. Portanto, o processo de gestão de compras tem um grande impacto nas finanças das instituições, bem como nos resultados do cuidado ao paciente, uma vez que a falta, o uso e a aquisição

inadequada do medicamento, além de aumentar os custos do processo, pode comprometer o tratamento e agravar o quadro dos que dele necessitam (CEBRIN, 2002 apud ARANTES et al., 2019).

Com o objetivo de prover as necessidades das instituições públicas, a cadeia de suprimentos desempenha um papel fundamental na aquisição e no abastecimento dos medicamentos que serão entregues às áreas demandantes, a fim de atender ao paciente. Para que não haja rupturas de estoque, é necessário que as licitações sejam bem-sucedidas. Caso contrário há que se identificarem os motivos que levam um processo de compras de medicamentos a não ter êxito, avaliar as ferramentas de apoio que estão sendo utilizadas para elaboração do preço objetivo de uma licitação e, ainda, levantar junto aos fornecedores quais os motivos da não participação nas licitações. Tudo isso no intuito de tornar a gestão de compras mais eficiente.

Conseqüentemente, para manter uma estrutura adequada às exigências impostas pela promoção à saúde de toda a população (novos tratamentos ou manutenção dos já existentes) é imprescindível revisar e aprimorar os processos de trabalho, além de qualificar os servidores e implementar novas tecnologias.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE SAÚDE

Em janeiro de 2019, o Brasil possuía 4.267 hospitais privados e 2.435 hospitais públicos, segundo estudo do Cenário dos Hospitais no Brasil (FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE HOSPITAIS E CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, 2019). Existe uma rede de hospitais universitários federais, formada por 50 hospitais, vinculados a 35 universidades federais (EBSERH, 2020).

Dentro do universo dessas instituições públicas de saúde, uma se destaca por sua importância no atendimento à saúde da população: os hospitais universitários (HU) que para o (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2020):

São centros de formação de recursos humanos e de desenvolvimento de tecnologia para a área de saúde. A efetiva prestação de serviços à população possibilita o aprimoramento constante do atendimento e a elaboração de protocolos técnicos para as diversas patologias.

2.2 AQUISIÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

As compras realizadas pela Administração pública no Brasil são norteadas pelas normas da Constituição Federal e devem estar subordinadas às Leis, Decretos e Instruções Normativas.

O ato administrativo de adquirir bens, serviços e de realizar obras de engenharia ocorre através da Licitação. Conforme a Constituição Federal de 1988 - artigo 37 - Inciso XXI: “A licitação é procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. Equivale a dizer que a licitação é obrigatória.

As compras públicas também necessitam de uma análise sistêmica por parte dos gestores, no intuito de atender a um dos princípios da Administração Pública referidos no Art. 37 da Constituição Brasileira: Princípio da Eficiência, que no entendimento de Silva (2019), é quando a Administração Pública busca melhorar a prestação do serviço público, através da manutenção ou aumento da qualidade dos serviços, com racionalidade dos gastos.

Comprar bem é um processo que exige planejamento, organização e gestão, sendo ainda mais complexo em virtude de toda implicação de legislação que a Administração Pública é submetida, porém se bem realizado pode gerar economia para a gestão como um todo. (SILVA, 2019, p.1).

A partir da década de 1990, observou-se um incremento de relevância das compras e as contratações governamentais, passando sua concepção de um conjunto de atos operacionais a uma ferramenta estratégica, de modo a “aprimorar a eficiência em organizações públicas, regular mercados e promover o desenvolvimento sustentável” (OCDE, 2012, apud FENILI, 2016, p. 24).

2.3 LEGISLAÇÕES VIGENTES

2.3.1 Lei nº 8.666/93

Com o intuito de operacionalizar as licitações, foi criada a Lei nº 8.666 em 1993, que dispõe:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Na realização da licitação, há necessidade de se observar os princípios fundamentais que estão dispostos no art. 3º da Lei nº 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

As compras públicas, sempre que possível, deverão atender ao exposto no art. 15 da Lei nº 8.666/93:

- I - Atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;
- II - Ser processadas através de sistema de registro de preços;
- III - Submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;
- IV - Ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;
- V - Balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Conforme a natureza do objeto a ser adquirido, a Administração Pública pode escolher qual a modalidade de licitação é a mais adequada, por exemplo: Para a aquisição de Obra de Arte é utilizada a modalidade Concurso, já para a venda de bens móveis é utilizada a modalidade chamada Leilão. Essas modalidades estão elencadas no art. 22 da Lei nº 8.666/93:

- I - Concorrência;
- II - Tomada de preços;
- III - Convite;
- IV - Concurso;
- V - Leilão.

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

2.3.2 Lei nº 10.520/2002 - Pregão Eletrônico

Outra modalidade muito utilizada pela Administração Pública para a aquisição de bens e serviços é a denominada Pregão. Instituída pela Lei nº 10.520 de 2002, seu objetivo é proporcionar maior agilidade nas compras e aumentar o número de participantes, trazendo maior competitividade entre eles.

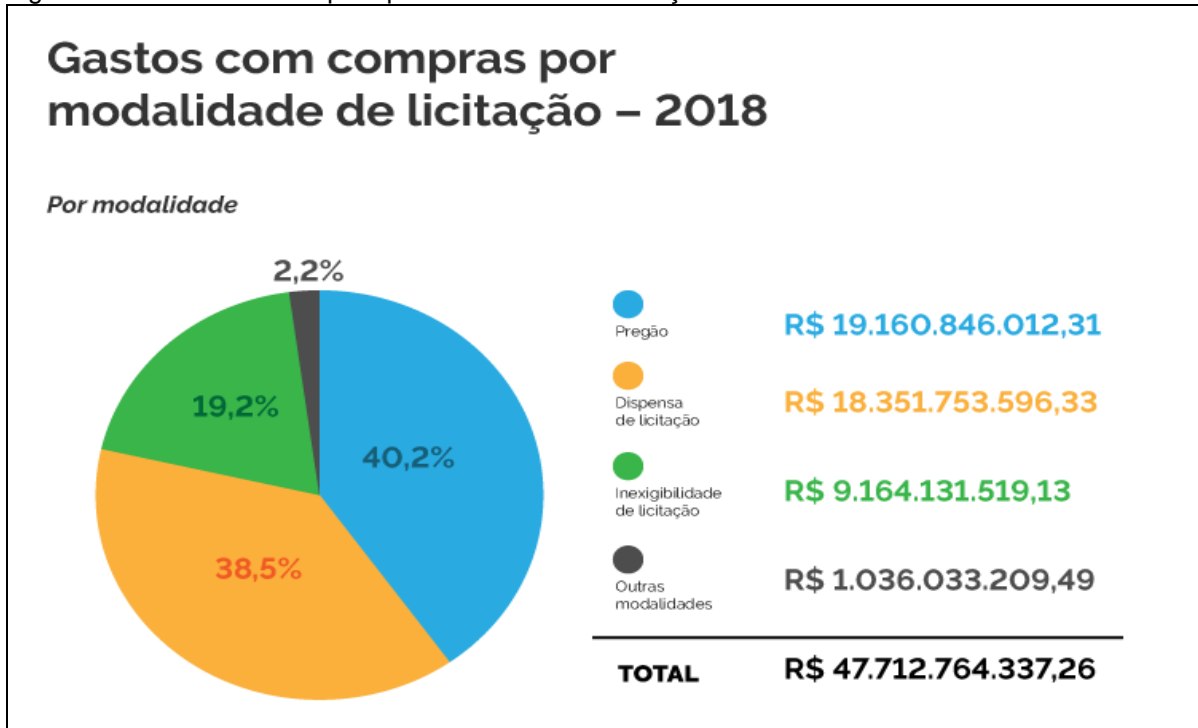
O Pregão eletrônico se difere das demais modalidades de licitação elencadas na Lei nº 8.666/93 art.22, pois é realizado em um ambiente virtual, viabilizado pelo uso da internet e de tecnologia da informação. É conduzido pelo pregoeiro (agente público que realiza os pregões). Além disso, inicia-se com o planejamento da demanda e a formação do preço objetivo e segue até a homologação do contrato ou ata de registro de preços. Está dividido em duas fases distintas: Fase interna (antes da publicação do Edital) e Fase externa que tem início com a publicação do Edital.

O pregão eletrônico constitui uma modalidade de licitação com o maior número de vantagens para a administração pública, dentre as quais merece destaque o aumento significativo no número de fornecedores e, conseqüentemente, a redução dos preços oferecidos no mercado (FARIA et al., 2010 apud CAVALCANTI; BIANCOLINO; MARTENS, 2014).

Com a implantação de processos licitatórios por meio eletrônico, o mercado passa a ser mais competitivo, deixando no passado modelos de monopólio e oligopólio empresariais, possibilitando a não decisão sobre os preços pelas empresas, prevalecendo preços finais caracterizados pela competição, proporcionada pelo modelo de leilão inverso (FARIA et al., 2011, apud TRINDADE, 2016, p. 33).

A importância dessa modalidade de licitação é demonstrada na figura 2, onde o volume de compras por pregão representou 40,2% do total das compras brasileiras.

Figura 1 - Gastos com compras por modalidade de licitação-2018.



Fonte: Portal de Compras do Governo Federal

Em 2019, foi criado o Decreto nº 10.024, que regulamenta os novos procedimentos para realização do pregão eletrônico nas aquisições de bens e contratações de serviços comuns, inclusive serviços comuns de engenharia. Também dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Esse normativo está baseado nos pilares da ampla competitividade, transformação digital, desburocratização, sustentabilidade e maior segurança negocial ao mercado.

Quando não há necessidade de comprar por licitação, pode ser realizada dispensa de licitação e essa pode ser realizada por meio eletrônico por meio de portais de compras diretas.

2.3.3 Decreto nº 7.892/2013 - Sistema de Registro de Preços (SRP)

O órgão público pode se utilizar de um sistema que permite que os preços sejam registrados, por meio de uma licitação, para futuras e eventuais contratações: o Registro de Preços. Nesse modelo, o pedido será feito pelo órgão se houver demanda. Regulamentado no Decreto Nº 7.892 de 2013, conceitua como: “Art. 2º

Conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”.

No registro de preços, por sua vez, a licitação tem como finalidade selecionar o fornecedor com menor preço para eventuais contratações futuras. Assim, após realização da licitação, preços e condições de aquisição ficam registrados na ata de registro de preços, por um período de até 12 meses, cabendo ao gestor público recorrer a essa ata quando julgar necessário. (REIS, 2015,p.39).

2.3.4 Instrução normativa nº05/2014 e nº 73/2020

No intuito de realizar as compras de acordo com o preço de mercado e evitar sobre preço ou superfaturamento, o Ministério do Planejamento criou a Instrução Normativa Nº 05/2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Conforme o Art. 2º, a pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

- I -Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>;
- II -Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- III -Pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou
- IV - Pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

Essa instrução normativa foi atualizada em 2020 - IN 73/2020, apresentou novos conceitos em relação à elaboração do preço objetivo da licitação.

Art. 2º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa considera-se:

- I - preço estimado: valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados, podendo desconsiderar, na sua formação, os valores inexecutáveis, inconsistentes e os excessivamente elevados;
- II - preço máximo: valor de limite que a administração se dispõe a pagar por determinado objeto, levando-se em consideração o preço estimado, os aspectos mercadológicos próprios à negociação com o setor público e os recursos orçamentários disponíveis; e
- III - sobrepreço: preço contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado.

Art. 4º Na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, formas

de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso.

2.3.5 Lei nº 13.303/2016

No sentido de tornar as empresas públicas mais eficientes e de melhorar sua gestão, foi instituída, em junho de 2016, a Lei nº 13.303. Ela 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. Essa lei possibilitou que as empresas criassem seu próprio regulamento interno de licitações e contratos, implementasse conceitos como Governança corporativa, Gestão de Riscos, Responsabilidade Corporativa, Prestação de contas (*Accountability*), Transparência, Ouvidoria, entre outros. Tudo isso com o propósito de atender aos anseios da sociedade que clama por prestação de serviços públicos de qualidade.

O quadro 1 apresenta um comparativo entre as diferenças das leis Nº 8.666/93 e a Lei nº 13.303/2016. É importante ressaltar que o texto da Lei Nº 13.303/2016, continua ratificando que as licitações devem destinar-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a instituição. Entretanto, faz referência a novos conceitos que devem ser observados nas contratações públicas: Evitar operações em que se caracterize sobrepreço (quando o preço objetivo é superior ao mercado) ou superfaturamento (quando o preço pago é superior ao mercado. (Art.31).

Quadro 1 - Comparação entre as Leis nº 8.666/93 e a Lei nº 13.303/16.

Lei Nº 8.666/93	Lei Nº 13.303/2016
Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	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

<p>Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.</p>	<p>Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento.</p>
<p>Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.</p>	<p>Art. 66. O Sistema de Registro de Preços observará as seguintes disposições: § 2º O registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições: I - efetivação prévia de ampla pesquisa de mercado.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

2.3.6 Licitação fracassada ou deserta

Segundo Araújo (2011), mesmo diante de tantas possibilidades de negócios, nem sempre a licitação se concretiza, quer seja porque ela não despertou o interesse nos fornecedores em contratar com a Administração Pública, quer seja porque os que acudiram ao chamamento do edital não tiveram êxito em atender aos requisitos do certame ou ainda não apresentaram propostas em conformidade com os preços praticados no mercado.

Inúmeras vezes as licitações não têm sucesso, e devem ser repetidas para não causarem prejuízos à manutenção das rotinas da instituição. Os principais motivos estão expostos no quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Diferenças entre item fracassado e deserto.

Fracassado	Deserto
Quando nenhum dos licitantes pode ser selecionado por não atender os requisitos para a habilitação;	Quando não houver nenhum interessado em participar da disputa do pregão.
Quando a proposta é desclassificada em função do preço estar acima do que foi estabelecido na fase anterior à disputa;	
Quando o licitante oferta uma marca diferente da que está homologada na instituição.	

Fonte: Elaborado pela autora.

Os tipos de fracasso podem ser classificados como:

Inabilitação do fornecedor: O interessado (licitante) que não possuir e não estiver com a situação regularizada com os tributos federais, estaduais e municipais (por exemplo: Certidões do FGTS, INSS) não poderá se tornar o vencedor da licitação.

É comum, no dia a dia de trabalho, principalmente nos pregões eletrônicos, o fornecedor ser desclassificado ou inabilitado no certame, por erros primários, por falta de conhecimento na área de licitação, ou até mesmo por não ler o edital. Erros como, prazo de validade da proposta inferior ao estabelecido no edital ou a não apresentação de uma documentação de regularidade fiscal - uma certidão negativa de débitos trabalhistas – são recorrentes nas licitações. Também, nota-se a falta de atualização do Sistema de Cadastramento de Fornecedores (SICAF) - que pode suprir alguns documentos que não foram apresentados fisicamente - e até mesmo apresentação da documentação de regularidade fiscal vencida. Tudo isso prejudica o procedimento licitatório, que corrobora para o aumento de itens fracassados. (REIS, 2017, p.72).

Preço acima da expectativa: Quando o preço objetivo estabelecido antes da disputa do pregão não é atingido por nenhum dos licitantes. Existem motivos que podem incorrer em preço acima da expectativa, por exemplo:

- a) O Fabricante envia a estimativa de preços e no dia da disputa do pregão é o distribuidor quem participa da licitação, ofertando um preço superior à indústria;
- b) O Distribuidor envia a estimativa de preços e no dia da disputa do pregão não participa;
- c) O Distribuidor que participa da estimativa no Bionexo (cota um valor menor que a última compra) e não participa de pregão eletrônico;
- d) O Distribuidor oferta preço acima do estabelecido na Tabela CMED; conforme Acordão 1437/2007 do Tribunal de Contas da União (TCU), nos fornecimentos para órgãos públicos através de licitações ou não, o distribuidor é obrigado a vender os produtos tendo como referencial máximo o Preço Fábrica;
- e) Erro no lançamento da proposta do fornecedor por parte do orçamentista, o que pode incorrer no preço aquém do mercado, ou seja, distorceu o preço real.

Analisando os motivos que acarretaram no fracasso da aquisição dos medicamentos, foi identificado que 62,10% itens não foram adquiridos, pois os preços praticados pelos licitantes estavam acima dos valores considerados aceitáveis pela instituição. (ARANTES et al., 2019,p.9)

Marca não homologada: O fornecedor participante da licitação oferta uma marca que não está homologada na Instituição.

E, por último, os itens considerados Desertos são aqueles que não geram nenhum interesse por parte dos fornecedores. Isso pode acontecer por que: os materiais solicitados podem ter sido descontinuados pela indústria, podem estar indisponíveis no mercado (por falta de matéria-prima), podem estar com a descrição incorreta, ou, ainda, a quantidade é pequena e o valor unitário é muito baixo.

2.4 GESTÃO DA CADEIA DE SUPRIMENTOS – PROCESSO

A área de Suprimentos é uma das mais importantes dentro de uma instituição de saúde. Esta área é responsável por descrever os materiais que serão adquiridos, planejar a demanda desses materiais, adquiri-los pelo menor preço e de boa qualidade, por fim, armazená-los e dispensá-los quando necessário para assistência ao paciente.

De acordo com Trindade (2016), os processos de aquisições nas instituições públicas são muito importantes em relação aos conceitos da gestão de processos, e tem como objetivo promover melhorias nos processos existentes ou implementar novas formas de realizar os processos, possibilitando a eliminação de gargalos, falhas e retrabalhos.

E no que diz respeito à Cadeia de Suprimentos, o autor Christopher (2012, p. 4) conceitua como: “Uma rede de organizações conectadas e interdependentes entre si e trabalhando cooperativamente e em conjunto para controlar, gerenciar e melhorar o fluxo de materiais e informações de fornecedores para usuários finais.”

Conforme Christopher (2012), a cadeia de Suprimentos tem como objetivo unir o mercado, os distribuidores e aquisição de forma que os clientes sejam atendidos com qualidade e a um custo baixo.

Neste sentido, dentro das instituições públicas, as áreas demandantes, também conhecidas como clientes internos ou usuários, tem um papel fundamental, pois são elas que têm necessidade de adquirir determinados bens e insumos para manutenção da rotina diária, a fim de atender aos pacientes. Ela é a responsável por descrever o material requisitado.

Após a correta especificação do material a ser adquirido pela área demandante, inicia-se a elaboração do processo de compras, onde serão levantados os seguintes dados: a quantidade a ser licitada, período de contratação, frequência de compras e determinar qual será a modalidade da aquisição: Registro de Preços, Contrato ou Compra Única.

Além disso, é preciso saber qual será o custo do material no mercado. Para isso, é necessário que a administração pública realize pesquisa de preços entre os fornecedores, a fim de formar o preço objetivo de cada item a ser licitado. Preço objetivo é o valor que a administração pública dispõe para julgar as licitações e efetivar a contratação, desde que esteja de acordo com o valor praticado no mercado.

No Hospital de Clínicas, todos os medicamentos devem passar por uma avaliação técnica, a fim de verificar se a marca ofertada pelo fornecedor pode ser utilizada no atendimento ao paciente. As marcas que não tiveram nenhuma avaliação, são ditas marcas não homologadas. Ao final da análise, é emitido um parecer: favorável ou desfavorável.

Um processo de compras pode conter apenas um item ou vários itens e, nem sempre, todos serão adquiridos, ou seja, para cada item pode haver um desfecho diferente.

Para Reis (2017), as melhorias no processo de compras poderão satisfazer melhor as necessidades das áreas demandantes, principalmente, com a redução do número de itens fracassados no procedimento licitatório.

2.5 HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE

O Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA) é uma instituição pública e universitária, integrante da rede de hospitais universitários do Ministério da Educação (MEC) e está vinculado academicamente à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Com 49 anos de existência, o Hospital de Clínicas atua em três pilares: Assistência, Ensino e Pesquisa. Por ter uma gestão eficaz, o HCPA foi modelo para a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), que tem a finalidade de qualificar a estrutura e os processos de todos os hospitais universitários da rede do MEC.

Em 2013, HCPA conquistou a certificação de excelência do serviço prestado pela Acreditação Internacional da Joint Commission International (JCI). Esta certificação representa a adequação a padrões internacionais de atendimento, gestão, infraestrutura e qualificação profissional, com foco na qualidade e segurança de pacientes e profissionais.

As contratações de bens e serviços no Hospital de Clínicas acontecem, preferencialmente, via pregão eletrônico. As aquisições de medicamentos são as mais relevantes dentro do valor total, seguidas de material médico-hospitalar e Material de Órtese e Prótese (OPME), conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Percentual de aquisições por segmento.

Segmento	Percentual
Medicamentos	24%
Médico- Hospitalar	20%
Órtese e Prótese	15%

Fonte: Elaborado pela autora.

Os medicamentos contribuem, em muitos casos, de forma decisiva para o controle das doenças e o aumento da expectativa e da qualidade de vida da população, sendo que sua ausência ou uso irracional coloca em risco os investimentos nas ações de saúde (CORRER, 2015, p.38).

A aquisição de medicamentos no setor público, assim como as demais atividades do Ciclo da Assistência Farmacêutica, é uma das peças que contribuem para o sucesso e a credibilidade dos serviços farmacêuticos. Um elenco de medicamentos definido dentro de rigorosos critérios, boas condições de armazenamento e profissionais capacitados, não atenderão às necessidades da rede de serviços se houver descontinuidade no suprimento de medicamentos (MARIN et al., 2003 apud BRITO et al., 2015).

A falta de materiais, por sua vez, é decorrente de problemas estruturais, organizacionais ou individuais, que permeiam as várias atividades do referido ciclo. Considerando os desafios burocráticos e jurídicos do setor público, o processo de aquisição representa um importante e delicado componente do sistema, tornando possíveis ganhos significativos de eficiência ou, ao contrário, o comprometimento de alguns fundamentos muito importantes como, agilidade nas compras, confiabilidade dos produtos adquiridos e alcance de preços competitivos para tais. (MARIN et al., 2003 apud BRITO et al., 2015).

Em consonância com (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006 apud ARANTES et al., 2019), vários fatores podem interferir no processo de gestão e aumento dos gastos com a aquisição de medicamentos, dentre eles a falta de organização e estruturação dos serviços farmacêuticos, falta de planejamento, demora no processo de aquisição, compras frequentes em pequenas quantidades, em regime de urgência, falta constante de medicamentos e falta de um sistema eficiente de controle e informação.

Diante desse contexto, é fundamental que as licitações sejam bem-sucedidas e os medicamentos estejam disponíveis para o atendimento ao paciente.

Dentro da fase de planejamento de compras, existe uma muito significativa e que tem um forte impacto sobre o desfecho de uma licitação: É a formação do preço objetivo. Nesta etapa, será necessário aferir qual é o valor que está sendo praticado no mercado de cada item a ser licitado.

Para a composição desse preço objetivo, é necessário realizar pesquisas de preço de mercado. Para isso, são consultadas e utilizadas as seguintes fontes: Painel de Preços, Ata de outros órgãos públicos, Bionexo, Fornecedores, Preço da contratação anterior e a Tabela CMED (Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos). De acordo com a Anvisa (2021),

A CMED estabelece limites para preços de medicamentos, adota regras que estimulam a concorrência no setor, monitora a comercialização e aplica penalidades quando suas regras são descumpridas. É responsável também pela fixação e monitoramento da aplicação do desconto mínimo obrigatório para compras públicas.

O HCPA utiliza duas ferramentas de apoio na pesquisa de preços para os itens em aquisição, são elas:

a) Painel de Preços

A plataforma, de maior consulta no HCPA, também considerada como primeiro parâmetro de consulta pela Instrução Normativa 73/2020, criada pelo Ministério do Planejamento, gratuita, e pode ser utilizada, sem limitações de acesso, para consultar o resultado das licitações no âmbito nacional, desde que as mesmas tenham sido realizadas pelo Comprasnet, sistema de compras eletrônicas do Governo Federal.

Segundo Casagrande, Cestari e Mota (2012, apud SANTOS, 2015):

A pesquisa de preços pode representar até 45% do tempo dedicado ao processo licitatório. E se for malfeita, pode representar prejuízo, já que a concorrência nem sempre é elemento suficiente para garantir preço justo e os fornecedores estarão procurando meios de vender seus produtos com lucros maiores.

b) Bionexo

Com o intuito de dar transparência e visibilidade aos materiais que o HCPA pretendia licitar e, prospectar novos fornecedores, foi contratada a empresa chamada BIONEXO que oferece soluções tecnológicas nas compras, permitindo a interação entre fornecedores e compradores. A empresa atende tanto as Empresas Públicas quanto as Privadas. A ferramenta ofertada, não gratuita, pela empresa de apoio à elaboração do preço objetivo foi implantada em fevereiro de 2018 e possui uma interface com o sistema de gestão hospitalar.

Os orçamentistas (agentes públicos que realizam a coleta dos preços) enviam o pedido de estimativa de preços para esta plataforma e, após receberem o retorno dos fornecedores tem de fazer uma análise do que foi ofertado. Entre os parâmetros avaliados pelos orçamentistas estão se a marca ofertada está homologada no HCPA e se o valor não está excessivo ou inexequível quando comparado com os demais interessados, além de avaliar os preços das últimas contratações.

Figura 2 – Fluxo Bionexo.



Fonte: Elaborado pela autora.

A pesquisa de mercado, claramente, é fundamental no processo licitatório. Ela é quem baliza todo o andamento do certame, possibilitando o seu sucesso ou o seu fracasso. Se muito bem realizada, a Administração Pública obterá a vantajosidade prevista no art. 3º da LLC (Lei de Licitações e Contratos), se malfeita, poderá ocorrer dano ao erário. (JÚNIOR, 2019,p.8).

Acerca do tema elaboração do preço objetivo através da realização da Pesquisa de Preços, o Superior Tribunal de Justiça (2017), discorre que a estimativa de custos se apresenta como importante etapa nos processos de aquisição da Administração Pública. Sua principal função é garantir que a Instituição identifique o valor médio de mercado para futuras contratações. Dentre as diversas funções da pesquisa de preços, destacam-se:

- a) informar o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar;
- b) verificar a existência de recursos suficientes para cobrir as despesas decorrentes de contratação pública;
- c) definir a modalidade licitatória;
- d) auxiliar a justificativa de preços na contratação direta;
- e) identificar sobrepreços em itens de planilhas de custos;
- f) identificar jogos de planilhas;
- g) identificar proposta inexequível;
- h) impedir a contratação acima do preço de mercado;
- i) garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;
- j) auxiliar o gestor a identificar a necessidade de negociação com os fornecedores, sobre os preços registrados em ata, em virtude da exigência de pesquisa periódica;
- k) servir de parâmetro para eventuais alterações contratuais; e
- l) subsidiar decisão do pregoeiro para desclassificar as propostas apresentadas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital.

3 JUSTIFICATIVA

As aquisições dos medicamentos no Hospital de Clínicas de Porto Alegre são essenciais para a manutenção do serviço prestado à população. Nesse sentido, é crucial que esses estejam disponíveis para serem utilizados quando a área demandante solicitar. Contudo, devido à ocorrência de licitações fracassadas ou desertas, a falta de materiais na instituição pode se tornar um problema, prejudicando ou atrasando o atendimento aos pacientes. Além disso, pode aumentar os custos do processo de compras, já que a licitação tem que ser repetida.

Os números mostram a importância das aquisições de medicamentos no Hospital de Clínicas de Porto Alegre. Elas representaram 24% (vinte e quatro por cento) do total das aquisições no ano de 2019, seguidos pelo Material Médico 20% (vinte por cento) e Material de Órtese e Prótese com 15% (quinze por cento). A tendência, com a ampliação de leitos, é que haja um incremento nas compras.

Posto assim é imperativo que os métodos de trabalho sejam revisitados e que estejam de acordo com redução de gastos públicos, tornando os processos mais céleres e eficientes, agregando qualidade nos resultados. É necessário, também, adotar ações que estejam alinhadas com as estratégias definidas pela administração do HCPA para os próximos anos: Cuidado centrado no paciente e baseado em valor percebido, sustentabilidade econômico-financeira e otimização de recursos e espaços.

Diante desse cenário, este estudo se propõe a identificar e analisar os motivos que interferem no insucesso de uma licitação, na tentativa de encontrar soluções para reduzir os custos e retrabalhos. O tema será relevante tanto para o Hospital de Clínicas de Porto Alegre (pois irá contribuir no atingimento das estratégias institucionais), quanto para a sociedade (que poderá usufruir da qualidade do serviço prestado).

4 OBJETIVOS

4.1 OBJETIVO GERAL

Identificar e analisar os motivos de “fracasso” nos processos de compra de medicamentos em um hospital universitário de grande porte.

4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Identificar os fatores de “fracasso” nos processos de compras (PACs);
- b) Analisar as vantagens e desvantagens das ferramentas de apoio utilizadas na elaboração do preço objetivo (P.O) para os processos de compras “fracassados”;
- c) Elaborar um questionário, a fim de identificar junto a 50 fornecedores as razões da não participação nas licitações do HCPA.

5 MÉTODOS

5.1 DELINEAMENTO

Estudo descritivo, retrospectivo, com processos licitatórios em medicamentos da Coordenadoria de Suprimentos do Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA).

5.2 LOCAL DO ESTUDO

O estudo foi realizado na Coordenadoria de Suprimentos do HCPA.

5.3 POPULAÇÃO

Foram selecionados todos os processos licitatórios do HCPA no período de outubro de 2018 a outubro de 2019.

5.4 PERÍODO

Período de Outubro de 2018 a outubro de 2019 no Hospital de Clínicas de Porto Alegre.

5.5 CRITÉRIO DE INCLUSÃO

Foram incluídos na pesquisa somente os processos licitatórios adquiridos em formato de pregão eletrônico no período estabelecido;
Foram consignados na avaliação somente os itens que apresentaram algum motivo de fracasso.

5.6 CRITÉRIO DE EXCLUSÃO

Foram excluídos os processos licitatórios que não apresentasse pelo menos um item que tenha fracassado, por qualquer motivo.

Foram excluídos os itens que não tivessem uma relação direta entre o fracasso e o fornecedor, logo foram removidas das análises motivos de fracasso como cancelamento e cotação em desacordo.

5.7 ANÁLISES

Os itens fracassados ou desertos foram avaliados individualmente dentro de cada processo de compras, classificados quanto aos motivos da falta de êxito como: preço acima da expectativa, deserto, marca não homologada e inabilitação do fornecedor.

Em outro aspecto foi avaliado o uso das ferramentas de apoio para cada um dos itens que fracassaram por preço acima da expectativa.

O estudo desenvolveu e aplicou um questionário com perguntas diretas e curtas, que foi direcionado a 50 fornecedores. O tamanho da amostra convencionada pelos autores. Esse número foi definido com base nos fornecedores que já haviam comercializado, previamente, algum item da linha de medicamentos com o HCPA.

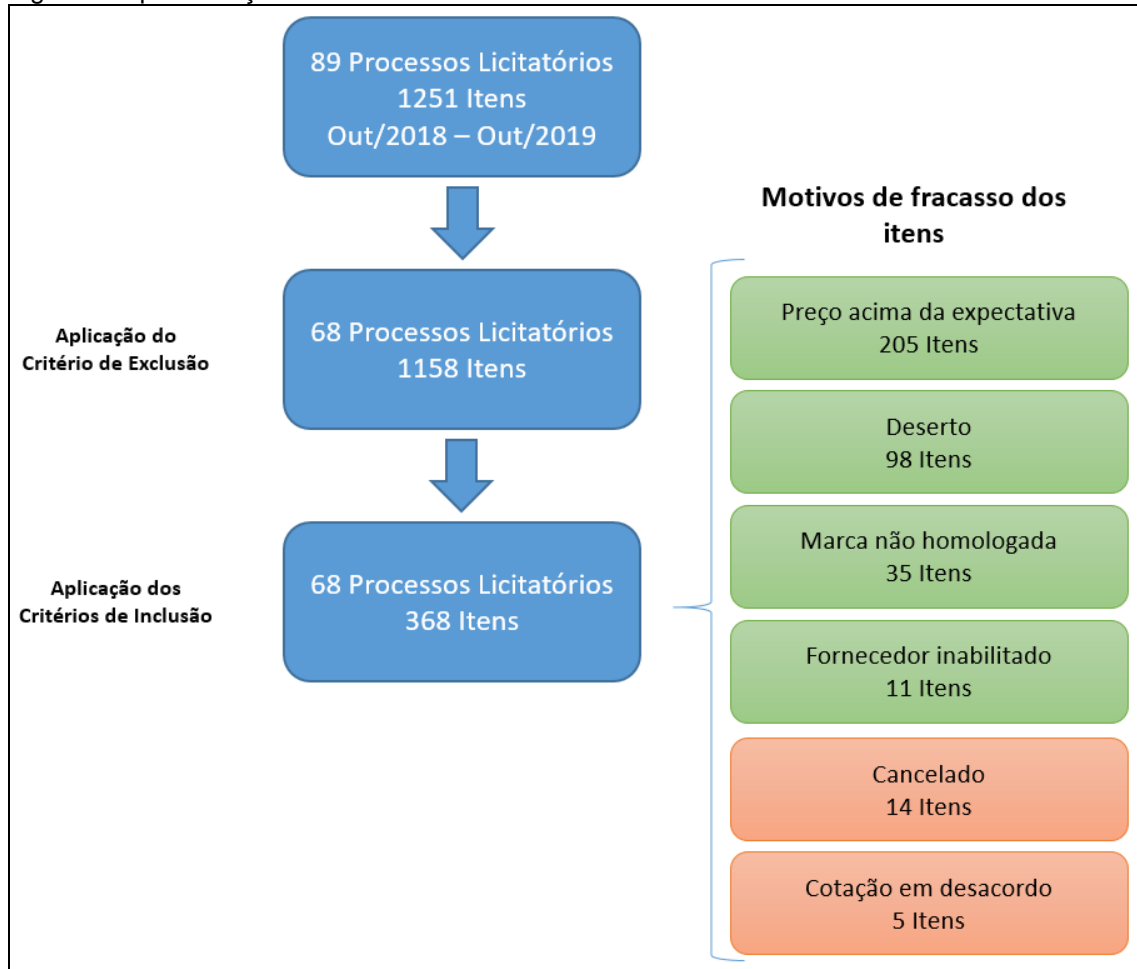
6 ASPECTOS ÉTICOS

Os preceitos éticos foram seguidos em todas as fases do estudo em consonância com o que preconiza pelas normas nacionais e internacionais. No Brasil, as normas atuais para pesquisa envolvendo seres humanos estão descritas na Resolução n.º 466/2012, do Conselho Nacional de Saúde (CNS) (2013). Esta Resolução substitui a anterior Resolução CNS n.º 196/1996, que por sua vez substituiu a Resolução CNS N.º 01/1988, todas normativas sobre o mesmo tema, ou seja, pesquisas envolvendo seres humanos. A coleta de dados foi realizada a partir de informações do banco de dados do sistema de gestão hospitalar solicitado à Coordenação de Suprimentos. O presente estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) do Hospital de Clínicas de Porto Alegre (Anexo C). Os pesquisadores se comprometem a utilizar as informações obtidas nos prontuários exclusivamente para a presente pesquisa.

7 RESULTADOS

Em relação ao objetivo específico a, os resultados encontrados no estudo são apresentados na figura 3.

Figura 3- Apresentação dos resultados da análise dos motivos do fracasso.



Fonte: Elaborado pela autora.

Já em relação aos dados coletados, 66 Processos de compras apresentaram um ou mais itens que não tiveram sua aquisição concluída e outros 2 processos de compras não obtiveram nenhum de seus itens homologados. Após análise, foi possível identificar que entre os processos licitatórios foram diferentes motivos que levaram ao fracasso (Tabela 2):

Tabela 2 - Principais motivos dos itens fracassados.

Motivos	Nº de PACs (%)	Itens sem êxito (%)
Preço acima da expectativa	53 (77,9)	205 (58,7)

Deserto	41 (60,3)	98 (28,1)
Marca não homologada	23 (33,8)	35 (10,0)
Fornecedor Inabilitado	7 (10,3)	11 (3,2)
Total	68 (100%)	349 (100%)

Fonte: Elaborado pela autora.

Nº de PACs – Número de Processos Administrativos de Compra.

Destaca-se que os motivos de fracasso, Preço acima da expectativa e Deserto, correspondem a aproximadamente 87% dos itens onde não foi possível a aquisição em primeiro processo licitatório. Observando o número de PACs é possível identificar que em alguns deles houve o registro de um ou mais motivos para os fracassos dos itens que o compunham.

Em alguns casos é importante destacar que, posteriormente, esses itens, medicamentos, foram adquiridos por meio de dispensa de licitação ou por meio de um novo processo licitatório.

O montante de itens que não foram comprados ao longo no período estudado foi de R\$ 17.721.145,04, distribuídos da seguinte forma, tomando por padrão o motivo da não efetivação da compra.

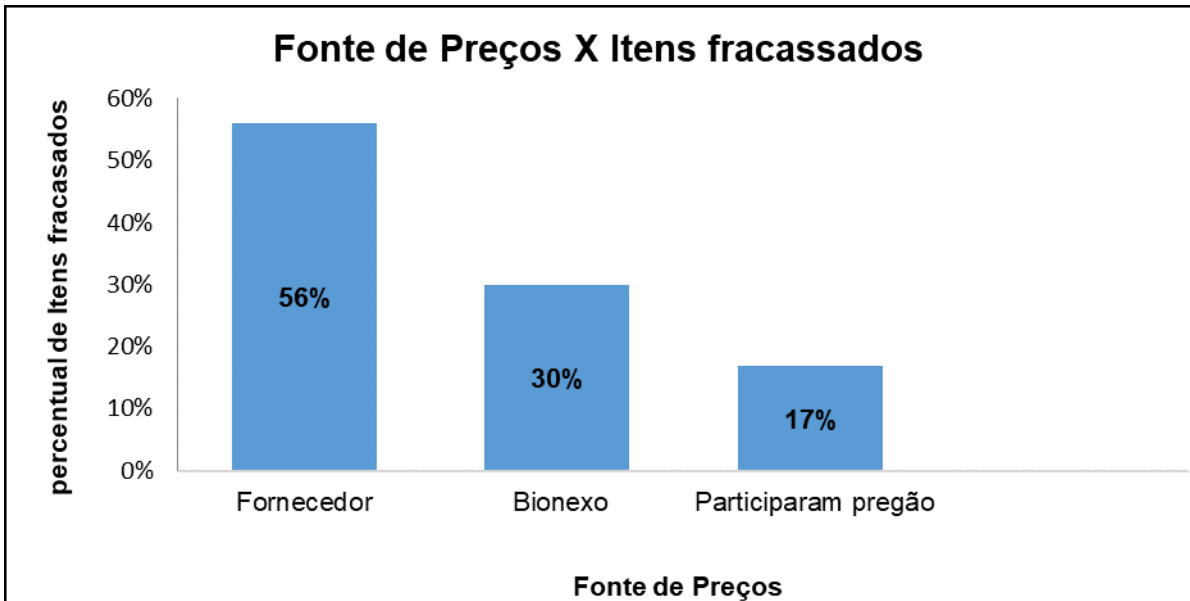
Tabela 3 - Principais Motivos de fracassos e o valor financeiro previsto.

Motivos	Itens sem êxito	Valor financeiro	%
Preço acima da expectativa	205	R\$ 9.272.490,70	52%
Deserto	98	R\$ 7.858.747,88	44%
Marca não homologada	35	R\$ 489.856,96	3%
Fornecedor Inabilitado	11	R\$ 100.049,50	1%
Total	349	R\$ 17.721.145,04	100%

Fonte: Elaborado pela autora.

Para a elaboração do preço de 115 medicamentos foi utilizada a fonte de preços: fornecedor, ou seja, 56%, conforme demonstrado na figura 4.

Figura 4 - Resultado das análises dos itens fracassados por preço.



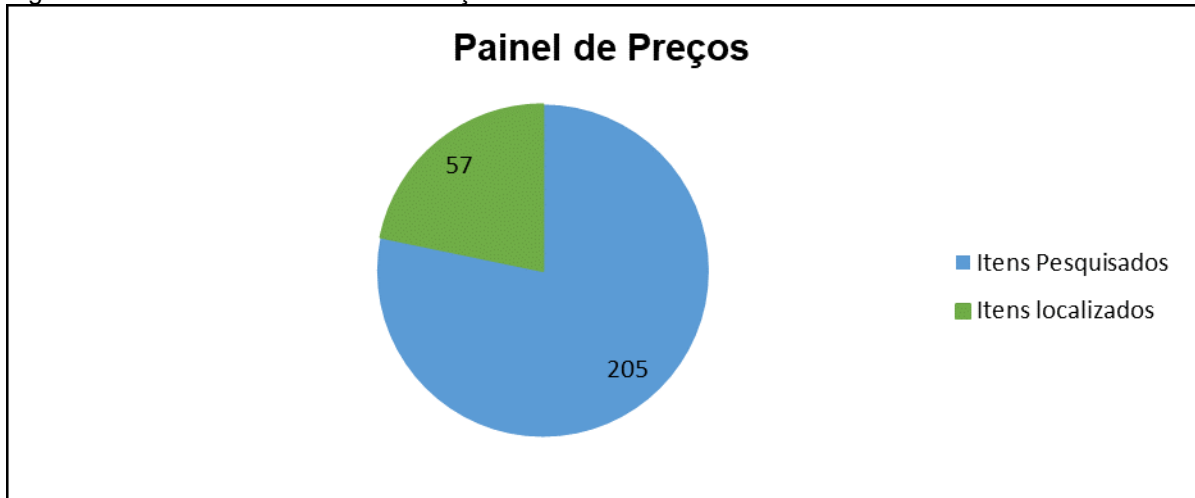
Fonte: Elaborado pela autora.

Ferramentas de Apoio

No que se refere às ferramentas de apoio utilizadas na elaboração do preço objetivo pode-se inferir que existem vantagens e desvantagens:

Painel de Preços: No momento da análise dos valores, poucos resultados foram considerados para a elaboração do preço objetivo, somente 27% do total dos itens fracassados por preço acima da expectativa, conforme figura 5. Esse percentual é baixo, pois os valores encontrados, muitas vezes, não foram aproveitados, pois eram de compras que foram realizadas em outros Estados (que possuem carga tributária inferior ao praticado no RS), a marca localizada não estava homologada pelo HCPA, a quantidade era superior ao que estava sendo licitado ou o descritivo era diferente do solicitado. No entanto, nesse percentual que foi localizado no Painel de Preços, constatou-se que 8% do valor dos medicamentos estavam abaixo do valor da última compra do HCPA. E, por último, os orçamentistas (agentes públicos que realizam a coleta dos preços) despendem muitas horas realizando esta atividade nesta plataforma. Portanto, esses problemas podem ser considerados como desvantagens dessa ferramenta de apoio. A vantagem é que é uma ferramenta que não tem custo para acessá-la.

Figura 5 – Resultado do Painel de Preços.



Fonte: Elaborado pela autora.

Dos 205 itens pesquisados, somente para 57 foram localizados preço válido (27%).

Bionexo: Identificou-se que mais de 30% das estimativas de preços recebidas vieram dessa ferramenta de apoio. Porém, somente 17% dos fornecedores participaram dos pregões eletrônicos. Isso influenciou negativamente o preço objetivo. Isso pode ser classificado como desvantagem dessa ferramenta, além do custo envolvido que é de R\$ 25.000,00 mensais. A vantagem dessa ferramenta é que ela possibilita a busca de novos participantes nos pregões, somente se faz necessário que a área de planejamento atue mais fortemente neste sentido.

As vantagens e desvantagens das ferramentas de apoio estão compiladas na figura 6.

Figura 6- Vantagens e Desvantagens das ferramentas de apoio

Painel de Preços	Bionexo
<p>Vantagem:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Acesso é gratuito. <p>Desvantagem:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Dos 205 itens fracassados, localizou –se preço válido para 57 itens, ou seja, somente 27%; ❖ Muito tempo foi despendido para fazer pesquisa; 	<p>Vantagem:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Prospecção de novos fornecedores para participar dos pregões; <p>Desvantagem:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Custo mensal de R\$ 25.000,00; ❖ Somente 17% dos fornecedores participaram das licitações;

Fonte: Elaborada pela autora

Ao avaliar o aproveitamento dos processos de compra (PAC) foi possível identificar que menos de seis por cento dos processos não tiveram aproveitamento total durante a licitação (Tabela 4).

Tabela 4 - Aproveitamento dos processos de compras.

Aproveitamento	Qtde dePACs	Itens Licitados	Itens Adquiridos
0% a 25%	04	25	03
33,33% à 50%	10	128	54
53,85% à 75%	38	640	424
acima 75%	16	365	309
Total	68	1158	790

Fonte: Elaborado pela autora.

Dos quatro processos de compra que não tiveram sucesso o valor financeiro que deixou de ser comprado foi de R\$ 1.011.780,59 e foi necessário fazer novo pregão eletrônico ou adquirir via dispensa de licitação.

Ao analisarmos os quatro PACs que apresentaram entre 0% e 25% de aproveitamento, foi possível coletar a informação de 20 itens dos 22 fracassados, um não foi possível a localização de nova compra e outro é repetido. Destes 20 itens é possível identificar que em 75% dos itens o preço final de aquisição, por dispensa, é superior que o previsto no pregão, enquanto em apenas 20% houve redução do preço de aquisição em comparação ao do pregão (Tabela 5).

Tabela 5 - Materiais fracassados adquiridos por dispensa.

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	VALOR PREGÃO (VP)	VALOR AQUISIÇÃO (VA)	(VA-VP)/(VP) X100
14214	CLONIDINA 150 MCG COMP - COMPRIMIDO	R\$ 0,2110	R\$ 0,2800	33%
14559	DEXAMETASONA 0.5 MG COMP - COMPRIMIDO	R\$ 0,2925	R\$ 0,2900	-1%
16683	DIMENIDRINATO 100 MG COMP - COMPRIMIDO	R\$ 0,4520	R\$ 0,3450	-24%
135593	ERITROMICINA ESTOLATO 250 MG P/5 ML FR - FRASCO	R\$ 3,9000	R\$ 5,1300	32%
211907	FLUDROCORTISONA 0,1MG COMPRIMIDOS - COMPRIMIDO	R\$ 1,3400	R\$ 1,4160	6%
109061	MICONAZOL 2% GEL ORAL TB 40G - TUBO SOL. FISIOLÓGICA GOTAS NASAL 0.9% FR 30ML - FRASCO	R\$ 24,3633	R\$ 24,8900	2%
18511	FRASCO	R\$ 6,7626	R\$ 16,1700	139%
208892	VIGABATRINA COMP 500MG - COMPRIMIDO	R\$ 2,7887	R\$ 3,1467	13%
298760	VITAMINA D3- COLECALCIFEROL 7000 UI - CAPSULA	R\$ 2,2050	R\$ 2,8367	29%
18570	VITAMINA B1 300 MG COMP REV - DRAGEA	R\$ 0,4900	R\$ 0,4500	-8%
16799	DAUNORRUBICINA 20 MG FR/AMP - FRASCO/AMPOLA	R\$ 75,4000	R\$ 75,9000	1%
276367	OCTREOTIDA 20 MG DE LIBERAÇÃO PROLONGADA - AMPOLA	R\$ 3.812,0400	R\$ 3.977,1000	4%
292883	FORMOTEROL + BUDESONIDA 6/200MCG SPRAY - FRASCO	R\$ 76,4800	R\$ 78,2000	2%
15849	L-TIROXINA 50 MCG COMP. - COMPRIMIDO	R\$ 0,1979	R\$ 0,1981	0%
277750	SELENIO INJETAVEL 6 MCG/ML FR20 ML - FRASCO/AMPOLA	R\$ 31,0000	R\$ 37,2000	20%
295183	CICLO-TAUROLIDINA E CITRATO A 4% FRA 5 ML - FRASCO/AMPOLA	R\$ 21,0000	R\$ 22,0000	5%
296016	DASATINIB 100 MG COMPRIMIDOS - COMPRIMIDO	R\$ 325,8500	R\$ 349,6200	7%
284608	DASATINIB* 20 MG COMPRIMIDOS - COMPRIMIDO	R\$ 82,0400	R\$ 88,0200	7%
286062	PANTOPRAZOL 20 MG - COMPRIMIDO	R\$ 2,0282	R\$ 1,5850	-22%
16969	CEFTRIAXONA 1000 MG SOL.INJ. FRA EV - FRASCO/AMPOLA	R\$ 1,3700	R\$ 6,5000	374%

Fonte: Elaborado pela autora.

VP (Valor Pregão) e VA (Valor Aquisição)

Em relação aos demais medicamentos, destaca-se ceftriaxona 1000 mg e a sol. fisiológica gotas nasal 0.9% fr 30ml – frasco que apresentaram uma variação superior a 100% do preço de aquisição em comparação com o preço no pregão. Enquanto que os itens de maior redução, percentualmente, foram dimenidrinato 100 mg comp e pantoprazol 20 mg – comprimido, respectivamente, 24 e 22.

Pesquisa com fornecedores

Quanto à pesquisa junto aos fornecedores a mesma foi elaborada no Google Forms e enviada, por e-mail para 50 fornecedores, tendo como respondentes apenas nove, ou seja, 18% do total da amostra. Os resultados obtidos foram os seguintes:

Todos os respondentes informaram que recebem o aviso de licitação de medicamentos do Hospital de Clínicas de Porto Alegre.

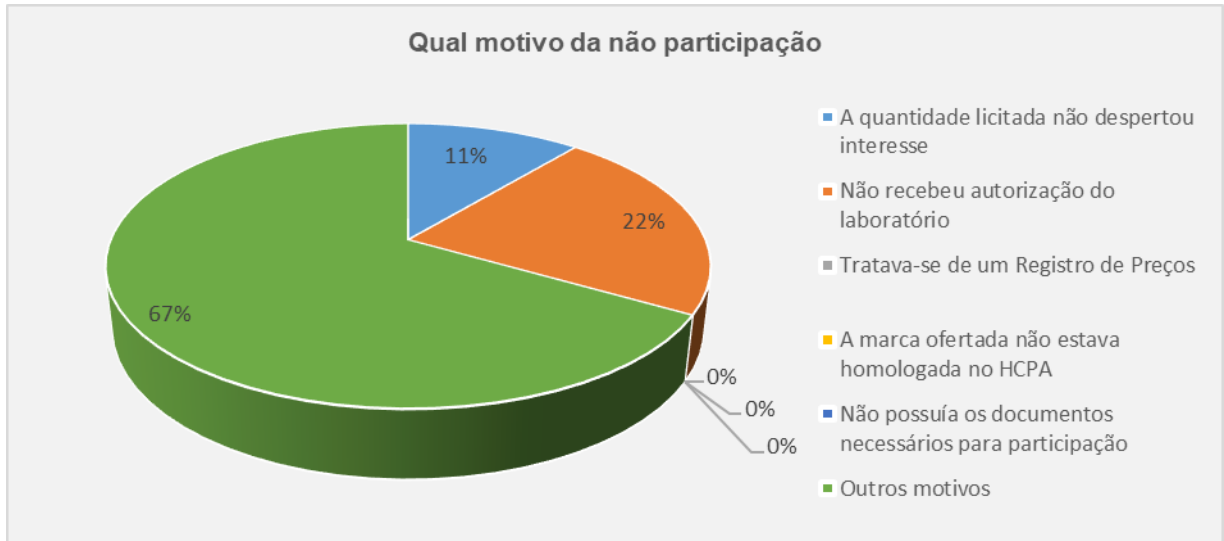
Os motivos da não participação ficaram distribuídos da seguinte forma:

O distribuidor não foi autorizado pelo laboratório a participar da licitação totalizando 22,2%;

A quantidade licitada no pregão não despertou interesse com 11,11%.

No entanto, 2/3 dos entrevistados relatou não estar interessado por outros motivos que não os elencados no formulário (Figura 7). Porém, os mesmos não descreveram os motivos e, certamente, não tem a ver com a modalidade Registro de Preços, marca homologada ou falta de documentação, pois estas opções não foram escolhidas.

Figura 7- Motivos da não participação em processos licitatórios.



Fonte: Elaborado pela autora.

DISCUSSÃO

O valor financeiro dos 205 itens que fracassaram por preço acima da expectativa no período realizado e que não foram adquiridos, corresponde a R\$ 9.272.490,70 (Quantidade versus Preço objetivo de cada medicamento). No entanto, a fim de não comprometer o atendimento, houve a realização de compra por dispensa de licitação de 30 medicamentos e verificou-se que o valor pago ficou em média 51% a mais do que o preço final ofertado na licitação fracassada. Tal situação decorreu em função do preço da marca adquirida na dispensa. Entretanto, quando foi realizado novo pregão, os preços homologados para esses mesmos medicamentos ficaram em média 4% maior do que o preço ofertado na licitação anterior. Em três medicamentos o preço se manteve igual.

Ainda com a coleta de dados foi possível identificar que 6% dos medicamentos que fracassaram por preço possuíam apenas uma marca homologada. É importante ampliar o número de marcas homologadas, a fim de promover uma competição entre os licitantes.

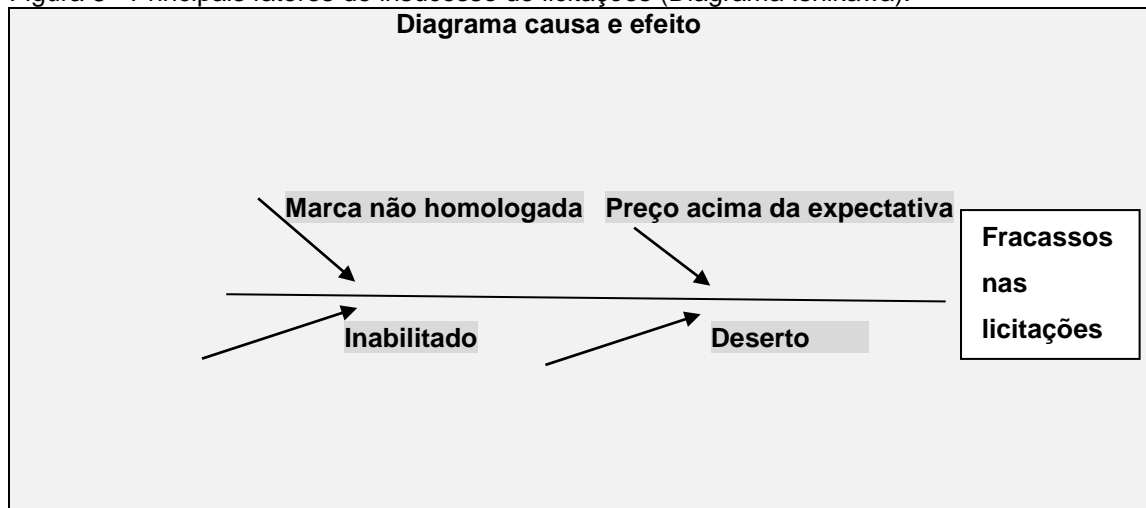
É importante lembrar que toda a etapa de pesquisa de preços impacta no tempo dispensado para elaboração do preço dos medicamentos, esse tempo médio foi de 26 dias ($\pm 15,4$ dias). Esse tempo variou entre 2 dias a 47 dias, pois ele depende da quantidade de itens que constam no processo de compras. Isso influenciou diretamente no tempo total do processo de compra, neste período

estudado, o tempo entre a abertura do processo de compras até a homologação foi de 129 dias ($\pm 52,1$ dias).

Alguns fornecedores foram contatados, posteriormente, a fim de entender o porquê da não participação nas licitações neste momento. Os mesmos responderam que a pandemia de Covid-19, resultou na escassez de matéria-prima para a produção de vários medicamentos. Além disso, expuseram que não podem se comprometer em assumir uma ata de registro de preços com validade de doze meses.

A partir da elaboração de um diagrama de causa e efeito ou Diagrama de Ishikawa é possível identificar, resumidamente os principais fatores que levam o HCPA a ter itens fracassados em processos licitatórios (Figura 8).

Figura 8 - Principais fatores de insucesso de licitações (Diagrama Ishikawa).



Fonte: Elaborado pela autora.

Com base nas análises realizadas e na literatura vigente, foi proposto a criação de um manual, a fim de tentar reduzir o número de medicamentos fracassados em licitações no HCPA.

8 RELATÓRIO DO PRODUTO DA DISSERTAÇÃO

8.1 TÍTULO

MANUAL: ORIENTAÇÕES PARA SUCESSO NAS LICITAÇÕES DO HCPA.

8.2 DESCRIÇÃO

Trata-se de um Manual que contém recomendações e sugestões que podem contribuir para reduzir o número de medicamentos fracassados nos processos de compra do HCPA e, conseqüentemente, poderá aumentar o aproveitamento das licitações. O documento está estruturado da seguinte forma: Sumário, Apresentação da Empresa, Introdução, Dados das licitações, Objetivo, Passo a Passo para busca do preço objetivo a ser perseguido na licitação e, oferece, também, sugestões e dicas importantes para a rotina de trabalho.

O Capítulo Passo a Passo para Busca de Preços procurou elencar, de uma forma prática e didática, as etapas que compõem a elaboração do preço objetivo.

Já no capítulo Sugestões, foram apresentadas propostas baseadas no resultado das experiências do passado que foram efetivas.

O Manual será apresentado em formato PDF (Portable Document Format) e QR Code (código de barras que poderá ser escaneado usando telefones celulares equipado com câmera).

8.3 APLICABILIDADE DO PRODUTO

Este Manual poderá ser utilizado como uma fonte de consulta pelos servidores que atua nas áreas de planejamento do HCPA (construção do processo de compras e formação do preço de referência), compras (na negociação de preços), a fim de agilizar a pesquisa de preços e reduzir as dúvidas pertinentes decorrentes dessas atividades, e, ainda, nos estudos acadêmicos financiados pela verba FIPE (Fundo de Incentivo à Pesquisa).

Esse material poderá ser disponibilizado, também, para os auditores internos do HCPA e para profissionais de outras instituições públicas de saúde que enfrentam as mesmas dificuldades.

Além disso, o manual poderá ser apresentado aos auditores externos ao HCPA (Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União), a fim de tomar conhecimento das ações realizadas pela área de Suprimentos na tentativa de reduzir os problemas decorrentes dos fracassos de medicamentos.

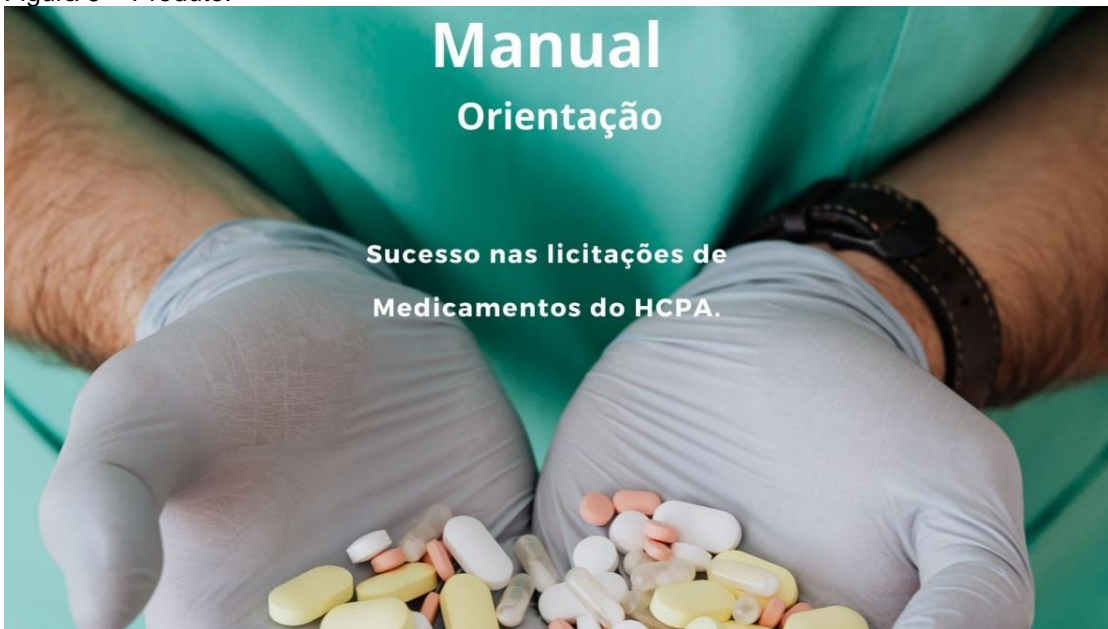
8.4 INSERÇÃO SOCIAL

Esse manual auxiliará, indiretamente, no atendimento ao paciente do HCPA, pois o objetivo primordial é de que os medicamentos estejam disponíveis na instituição no momento em que houver necessidade do uso.

A sociedade, também, será beneficiada, pois quando ações preventivas são realizadas, o resultado relacionado ao processo poderá ter maior eficiência no dispêndio dos recursos públicos e na prestação de um serviço de qualidade.

8.5 PRODUTO

Figura 9 – Produto.



INTRODUÇÃO

Em qualquer Instituição de Saúde, os medicamentos constituem parte fundamental para o tratamento dos pacientes. Por esse motivo, é essencial que estejam disponíveis no momento em que as equipes médicas fizerem a prescrição. No entanto, muitas vezes a aquisição não se concretiza, já que a licitação ficou frustrada - seja por que não houve interessados ou por que o preço ficou acima da expectativa de compra.

O Presente Manual foi elaborado para os agentes públicos que trabalham com a geração dos processos de compras e a elaboração do preço objetivo.

A EMPRESA

O Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA) é uma instituição pública e universitária, integrante da rede de hospitais universitários do Ministério da Educação (MEC) e está vinculado academicamente à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

As contratações de bens e serviços no Hospital de Clínicas acontecem, preferencialmente, via pregão eletrônico. As aquisições de medicamentos são as mais relevantes dentro do valor total, representando 24%, seguidas de material médico-hospitalar (20%) e material de órtese e prótese (15%).

DADOS

Você sabia que do total de itens licitados nos processos de compras - período entre outubro de 2018 e outubro de 2019 -368 medicamentos não foram adquiridos ! Veja os principais motivos do fracasso:

PREÇO ACIMA DA EXPECTATIVA: 58,7%

DESERTO: 28,10%

MARCA NÃO HOMOLOGADA: 10%

FORNECEDOR INABILITADO: 3,2%

OBJETIVO

Este manual tem como objetivo aumentar o aproveitamento das licitações de medicamentos. Nas próximas páginas, você encontrará um passo a passo para realizar a busca de preços e, ainda, recomendações e sugestões para reduzir o número de medicamentos fracassados.



PASSO A PASSO PARA BUSCA DE PREÇOS

1. Faça a pesquisa na plataforma **Painel de Preços** observando os seguintes parâmetros: Preferencialmente, consulte o Estado RS e o período últimos 30 e 60 dias. Assinale sempre a Modalidade Pregão Eletrônico;
2. Certifique-se que o Catmat (cadastro de materiais) cadastrado no AGHUse confere com o nome e a apresentação do medicamento;

PASSO A PASSO PARA BUSCA DE PREÇOS

3. Caso você encontre preço de ata de outros órgãos fora do Estado RS, certifique-se que o fornecedor vende no Estado e solicite a ele ofertar seu valor de acordo com as nossas condições comerciais de compra (Registro de Preços, Contrato, Compra única entregas programadas), levando em consideração o frete e os todos os tributos envolvidos na transação;

PASSO A PASSO PARA BUSCA DE PREÇOS

4. Colete o maior número de preços, se possível um valor para cada marca homologada; a fim de aumentar a competitividade entre os licitantes.
5. Utilize também as fontes de consulta **Banco de Preços**, **Banco de Preços em Saúde** (<bps.saude.gov.br>) e **SEFAZ** (*Secretária da Fazenda do RS*);



PASSO A PASSO PARA BUSCA DE PREÇOS

6. Compare **SEMPRE** o preço de referência com o valor da Tabela CMED (Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos). O valor a ser comparado é :
ICMS 18% Preço Fábrica (PF) - Preço máximo permitido para a venda aos entes da Administração Pública.

Já para os medicamentos de ordem judicial, utilize o Preço Máximo de venda ao governo (PMVG) - Lista cmed/CAP (PMVG 18%) e se for lista CAP e Isento de ICMS utilize ICMS 0% PMVG.



Jamais o preço objetivo deve ser superior ao estabelecido na Tabela CMED.


7. Insira o pedido de estimativa de preços Bionexo, informando a modalidade de licitação e as condições de entrega do medicamento;

8. Caso você receba uma estimativa de preço com valor menor do que a última compra e menor que o ofertado pela concorrência, certifique-se que o fornecedor realmente participa de licitação;



9. Verifique se o resultado encontrado está de acordo com a apresentação do medicamento solicitada e se está de acordo com o comercializado no mercado. Caso contrário, encaminhe para avaliação do Serviço de Análise Técnica (l-analise-tecnica-medicamentos@hcpa.edu.br);

10. Caso não tenha encontrado resultados suficientes para a construção do preço objetivo (PO), solicite aos fornecedores estimativa de preços - através de documento formal com todas as informações pertinentes à futura licitação;



11. Fique atento: Jamais considere para a composição do preço objetivo uma marca não homologada ou com parecer desfavorável no HCPA;

12. Ao receber estimativa de preços de marcas que não estejam homologadas no HCPA, encaminhe para o Serviço de Análise Técnica fazer as devidas avaliações;

13. Utilize mais de um parâmetro como fonte de pesquisa de preços, priorizando os praticados em outros entes da Administração Pública. Entretanto, é fundamental fazer uma análise crítica sobre o valor encontrado, considerando as oscilações do mercado, a logística, os tributos, frete e todas as condições exigidas no Edital;

CUIDADO



14. Não utilize o valor da última compra, caso a compra tenha sido realizada nos meses que antecedem ao aumento da tabela Cmed - que ocorre anualmente no mês de abril.



15. Considere o preço de medicamento manipulado para a composição do preço objetivo, *somente se o medicamento industrializado estiver em falta no mercado.*

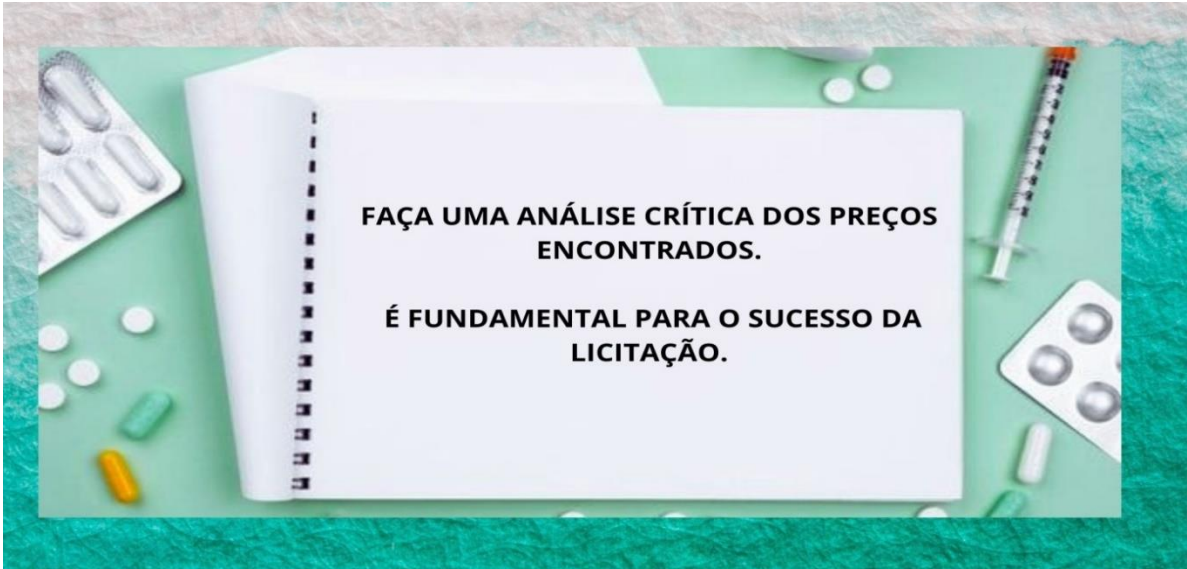
SUGESTÃO



Adote o Banco de Preços para as pesquisas ao invés do Painel de Preços, pois no Banco de Preços está contido os dados do Painel de Preços, além disso, possui quantidade maior de informações sobre ata de outros órgãos públicos.



Medicamentos com valor unitário e quantidade baixos não é aconselhável inserir em um pregão (Registro de Preços). Prefira utilizar a modalidade Pregão eletrônico de compra única ou Dispensa de licitação.



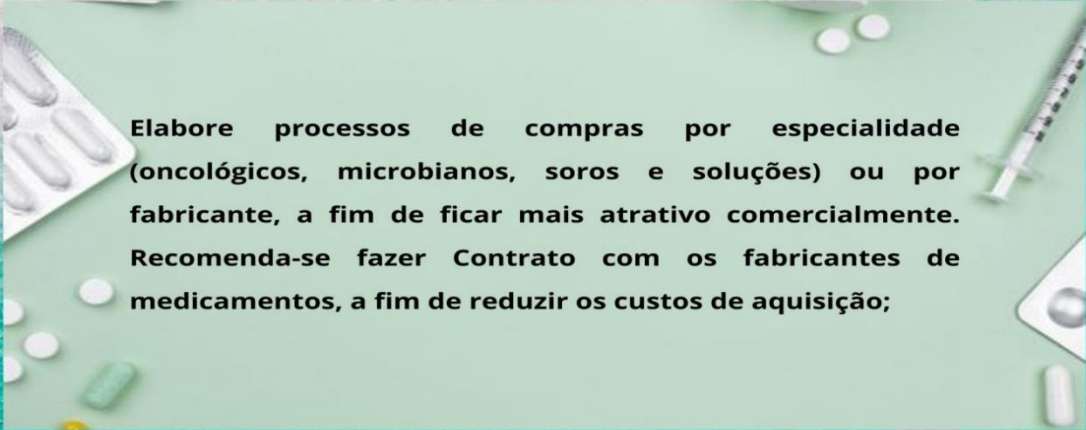
Avise ao maior número possível de fornecedores sobre as licitações de medicamentos através de uma comunicação institucional: via e-mail, Bionexo e mídias sociais, como Facebook e Youtube, a fim de obter participação do maior número de empresas e aumentar a competitividade entre os licitantes.

Quando um item ficar deserto ou fracassar mais de 02 vezes na licitação, comunique à Comedi (Comissão de Medicamentos) para que eles possam tomar ações e pensar em buscar tratamentos alternativos.

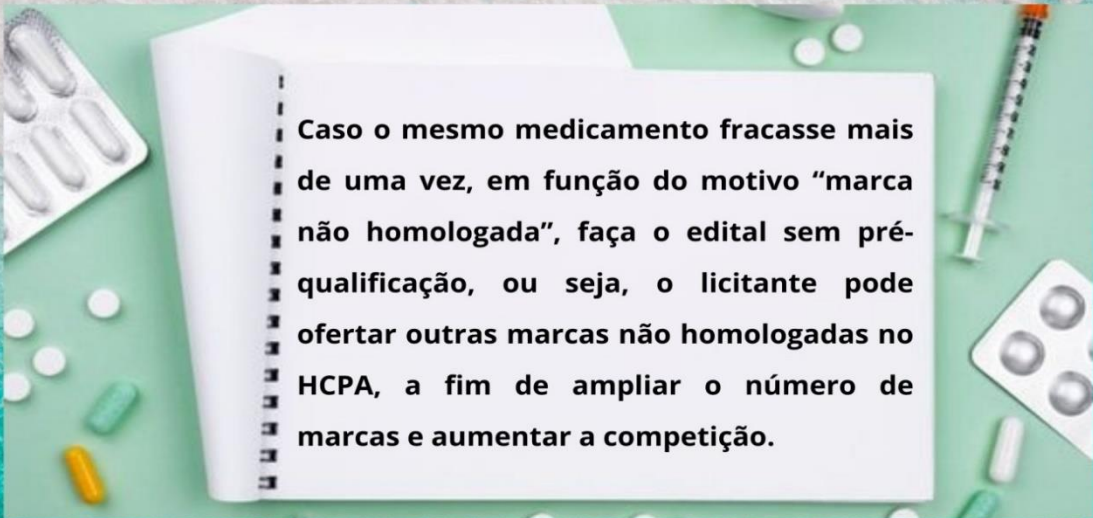




Na segunda vez que um medicamento ficar deserto, procure descobrir o real motivo de não ter despertado interesse no fornecedor, antes de relicitá-lo.

A background image for the second text block showing various medical supplies on a light green surface, including a blister pack of white capsules, several white and green pills, and a syringe.

Elabore processos de compras por especialidade (oncológicos, microbianos, soros e soluções) ou por fabricante, a fim de ficar mais atrativo comercialmente. Recomenda-se fazer Contrato com os fabricantes de medicamentos, a fim de reduzir os custos de aquisição;

A background image for the third text block showing various medical supplies on a light green surface, including a blister pack of white capsules, several white and green pills, and a syringe.

Caso o mesmo medicamento fracasse mais de uma vez, em função do motivo “marca não homologada”, faça o edital sem pré-qualificação, ou seja, o licitante pode ofertar outras marcas não homologadas no HCPA, a fim de ampliar o número de marcas e aumentar a competição.

REFERÊNCIAS

1. ANVISA . Disponível em <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/medicamentos/cmed/cmed>
2. ___ Instrução Normativa nº 05, de 27 de junho de 2014. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Disponível em: <https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/storage/c2c8e5561058abadb44e881afa02f65a.pdf>.
3. SANTOS, Franklin Brasil. Preço de Referência em Compras Públicas (Ênfase em Medicamentos), 2015.

REFERÊNCIAS

4. STJ (Superior Tribunal de Justiça). Manual de Orientação Pesquisa de Preços, 2017
5. TCU (Tribunal de Contas da União). Ata nº31, de 25 de Julho de 2007. Acórdão nº 1437/2007

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, ficou evidenciado que o principal motivo para o fracasso dos medicamentos foi o preço acima da expectativa. Este representa maior comprometimento, pois teve representatividade de 18% em relação ao total amostral.

Além disso, teve destaque, também, o motivo “Deserto” que compreendeu 8% do total da amostra, já os motivos “Marca não Homologada” (3%) e “Fornecedor inabilitado” (1%) totalizaram 4% do total. Esses mesmos motivos de fracassos estão presentes em outras instituições de saúde, como é o caso do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, conforme (Arantes et al., 2019).

Em relação à elaboração do preço objetivo, ocorre uma limitação na ferramenta de busca de preços-Painel de Preços – pois ela abrange somente parte das compras governamentais e é despendido muito tempo para realizar a pesquisa. Recomenda-se que seja utilizada uma plataforma de pesquisa de preços com maior abrangência de licitações, por exemplo: O Banco de Preços. Já o Bionexo, oferece oportunidades de negócio para o Hospital de Clínicas, que devem ser melhor exploradas. Entretanto, há que se verificar se os ofertantes realmente participam de licitações e concordam com as condições comerciais impostas (por exemplo: frequência de entrega, local de entrega, prazo de pagamento, etc.).

Ao avaliar os dados do questionário é possível identificar que os fornecedores recebem as notificações. Conclui-se, então, que o esforço de divulgar as licitações está sendo bem-sucedido. No entanto, quanto às principais respostas da não participação nos pregões eletrônicos, podemos inferir que é prudente atentar para as quantidades que estão sendo licitadas, pois pode não despertar interesse nos fornecedores e prejudicar o desfecho do certame. E por último, é aconselhado contatar a Indústria Farmacêutica, a fim de entender as particularidades (tal como: a falta de matéria-prima) de alguns medicamentos, a fim de pensar em novas possibilidades de negócios, objetivando sempre a elaboração de processos de compras mais eficientes e atrativos.

O presente estudo tem por limitações a identificação de apenas 24% dos insumos licitados na instituição, tais problemas podem ter outras repercussões quando analisados para outros tipos de materiais. Nesse caso sugerimos que em

futuros estudos sejam abordados outros segmentos de produtos hospitalares (como por exemplo: Material Médico Hospitalar e Órtese e Prótese) para um melhor conhecimento e entendimento dos problemas.

O questionário aplicado de forma eletrônica teve um nível de resposta inferior a 20%, o que pode trazer vieses quanto às principais motivações da não participação dos fornecedores em pleitos licitatórios.

Além disso, o estudo limitou-se a analisar as licitações de medicamentos que tiveram aproveitamento entre 0 a 25%, é possível que ao estudar as demais faixas de sucesso, outras possibilidades ou dificuldades se apresentem.

Logo, a fim de reduzir o percentual de medicamentos fracassados por preço acima da expectativa, é essencial realizar uma pesquisa de preços com qualidade e com criticidade no momento da coleta dos valores, ou seja, o valor deve refletir a realidade do mercado. Para Júnior (2019). A pesquisa de mercado é fundamental no processo licitatório. Caso seja muito bem realizada, a Administração Pública obterá sucesso e se malfeita, poderá ocorrer prejuízo, ou seja, fracasso.

Ao final deste estudo, recomenda-se que sejam revisitadas constantemente as metodologias adotadas para a formação do preço objetivo- considerando sempre as Leis, Decretos e Instruções Normativas vigentes. Esse tema é novo para muitas instituições públicas e suscita muitas dúvidas. Recomenda-se, também, que sejam realizados treinamentos periódicos sobre pesquisa de preços com os agentes públicos envolvidos. Tudo isso, no intuito de contribuir para o sucesso das licitações de medicamentos do HCPA, atender com qualidade os pacientes e ser mais eficiente na utilização dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Início**. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/medicamentos/cmed/cmed>. Acesso em: 28 mar. 2021.

ARANTES, Tiago et al. Avaliação dos desfechos em processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico de um hospital universitário. **Rev. Adm. Saúde** (Online), São Paulo, v. 19, n. 76, e174, jul./set. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.23973/ras.76.174>. Acesso em: 29 mar. 2021.

ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. **Contratações motivadas por licitações desertas e fracassadas**. 2011. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2011;3000911118>. Acesso em: 29 mar. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov>.

_____. **Instrução Normativa nº 05, de 27 de junho de 2014**. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Disponível em: <https://paineldeprescos.planejamento.gov.br/storage/c2c8e5561058abadb44e881afa02f65a.pdf>. Acesso em 29 dez. 2019.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 29 dez. 2019.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, 17 de julho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 29 dez. 2019.

_____. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/3ei/13303.htm. Acesso em: 29 dez. 2019.

BRITO, Pollyanna Silva. BASTOS, Fernando Medeiros. Aquisição de medicamentos: um paralelo entre a compra e o desperdício dos medicamentos adquiridos pelo setor público. **Saúde & Ciência em Ação**, v. 1, n. 1, jul./dez., 2015

CAVALCANTI, A. C. F.; BIANCOLINO, C. A.; MARTENS, C. D. P. Análise da gestão da qualidade nas aquisições de produtos e serviços de saúde de um hospital público de São Paulo. **Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde**, v. 11, n. 4, p. 247-265, 2014.

CHRISTOPHER, Martin. **Logística e gerenciamento da cadeia de suprimentos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Cengage, 2012.

CORRER, Cassyano Januário. O medicamento enquanto insumo essencial das ações de saúde. 2015.

EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES (EBSERH). Hospitais Públicos Federais. Disponível em: <http://ebserh.gov.br/hospitais-universitarios-federais>. Acesso em: 14 ago. 2020.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE HOSPITAIS; CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. Cenário dos Hospitais No Brasil. Relatório da situação dos hospitais privados no Brasil, 2019. Disponível em: <http://cnsaude.org.br/wpcontent/uploads/2019/05/CenarioDosHospitaisNoBrasil2019-CNSaudeFBH.pdf>. Acesso em 15 ago. 2020.

FENILI, Renato Ribeiro. **Desempenho em processos de compras e contratações públicas**: um estudo a partir da inovação e das práticas organizacionais. 2016. 340 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

JÚNIOR, Renildo Aguis Borges. **A pesquisa de preços e seu papel fundamental nas licitações públicas**. 2019. Disponível em: <https://renildoborgesjr.jusbrasil.com.br/artigos/806913512/a-pesquisa-de-precos-e-seu-papel-fundamental-nas-licitacoes-publicas>. Acesso em 15 ago. 2020.

HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE. **Características**. Disponível em: <https://www.hcpa.edu.br/institucional/institucional-apresentacao/institucional-apresentacao-caracteristicas>. Acesso em 15 ago. 2020.

INTERFARMA (Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa). **Guia 2020**. Disponível em: <https://www.interfarma.org.br/app/uploads/2021/04/guia-2020.pdf>. Acesso em 29 ago. 2021

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Hospitais universitários**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/hospitais-universitarios>. Acesso em: 14 ago. 2020.

PÉRCIO, Gabriela. **A importância das compras públicas no Brasil e o paradoxo da ineficiência**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jun-16/gabriela-percio-compras-publicas-paradoxo-ineficacia>. Acesso em: 24 ago. 2020.

PORTAL DE COMPRAS. Brasil. Novo decreto do pregão eletrônico. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/novo-pregao-eletronico>. Acesso em: 22 ago. 2020.

PORTAL DE COMPRAS. Brasil. Gastos com compras por modalidade de licitação-2018. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/novo-pregao-eletronico>> Acesso em 22 ago. 2020.

_____. **Regras do pregão eletrônico.** Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1170-decreto-aprimora-regras-do-pregao-eletronico>. Acesso em: 23 ago. 2020.

_____. **Portaria 1.646/2015.** Institui o Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde (CNES). Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/MatrizConsolidacao/comum/13357.html>. Acesso em: 15 ago, 2020.

REIS, José Hildebrando Oliveira. **Gestão de compras públicas:** uma proposta para melhorar o processo de compras em um setor de saúde pública. [S.l.]: [s.n.], 2017.

REIS, Paulo Ricardo da Costa. **Desempenho nos contratos de compras públicas:** evidências empíricas das mudanças institucionais no Brasil. 136 f. il. 2015. Tese (Doutorado) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

SANTOS, Franklin Brasil. **Preço de referência em compras públicas:** ênfase em medicamentos. 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/preco-de-referencia-em-compras-publicasenfase-em-medicamentos.htm>. Acesso em: 5 fev. 2020.

SILVA, Jonias de O. **Noções de compras públicas.** [S.l.]: [s.n.], 2019.

SILVA, Antonio Araújo. **A economia das compras governamentais em decorrência do pregão eletrônico:** uma abordagem econométrica. [S.l.]: [s.n.], 2007.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Manual de orientação:** pesquisa de preços. Brasília, DF: STJ, 2017.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Ata nº31, de 25 de julho de 2007.** Acórdão nº 1437/2007. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;camara.2:acordao:2007-06-05;1437>. Acesso em: 28 mar. 2021.

TRINDADE, Leandro Lopes. **Análise da eficiência dos processos de compras públicas:** um estudo de caso na Universidade Federal de Itajubá. 2016. 113 f. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2016.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. **Evolução do gasto com medicamentos do Sistema Único de Saúde no período de 2010 a 2016.** Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

ANEXO A- QUESTIONÁRIO A SER APLICADO COM OS FORNECEDORES DE MEDICAMENTOS - GOOGLE FORMS

CONVITE PARA PARTICIPAR DE PESQUISA

Título do Projeto: ANÁLISE DESCRITIVA DOS FATORES DE FRACASSO NO PROCESSO DE COMPRAS DE MEDICAMENTOS NO HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE.

Você está sendo convidado(a) a participar de uma pesquisa cujo objetivo é Analisar os fatores de "fracasso " nos processos de compras de medicamentos no Hospital de Clínicas de Porto Alegre. Esta pesquisa está sendo realizada pela Coordenadoria de Suprimentos/ Serviço de Planejamento do Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA).

Se você aceitar o convite, sua participação na pesquisa envolverá responder ao questionário com perguntas sobre as licitações do Hospitais de Clínicas de Porto Alegre. Não são conhecidos riscos ou desconfortos decorrentes da participação na pesquisa.

Os possíveis benefícios decorrentes da participação na pesquisa são: Ajudar a identificar os motivos de insucesso nas licitações de compra de medicamentos. Contribuirá para buscarmos novas metodologias de trabalho, a fim de sermos mais eficientes na utilização dos recursos públicos.

Sua participação na pesquisa é totalmente voluntária, ou seja, não é obrigatória. Caso você decida não participar, ou ainda, desistir de participar e retirar seu consentimento, não haverá nenhum prejuízo ao atendimento que você recebe ou possa vir a receber na instituição.

Não está previsto nenhum tipo de pagamento pela sua participação na pesquisa e você não terá nenhum custo com respeito aos procedimentos envolvidos.

Os dados coletados durante a pesquisa serão sempre tratados confidencialmente. Os resultados serão apresentados de forma conjunta, sem a identificação dos participantes, ou seja, o seu nome não aparecerá na publicação dos resultados.

O tempo médio para responder ao questionário é de 4 minutos.

Caso você tenha dúvidas em relação a esta pesquisa ou a este Termo, antes de decidir participar você poderá entrar em contato com os pesquisadores responsáveis Cristiane Lettieri pelo telefone (51) 3359-78-56, Rafael Leal Zimmer telefone (3359-7504, ou com o Comitê de Ética em Pesquisa do Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA), pelo telefone (51) 33597640, e-mail cep@hcpa.edu.br ou no 2º andar do HCPA, sala 2229, de segunda à sexta, das 8h às 17h.

Você concorda em participar da pesquisa?

() Sim, concordo em participar da pesquisa.

Sugere-se que os participantes armazenem este arquivo eletrônico (salvar imagem ou arquivo em pdf) ou ainda imprimam este Termo.

Próxima

CONVITE PARA PARTICIPAR DE PESQUISA

Questões sobre as Licitações do HCPA

Você tem recebido o aviso das licitações de medicamentos do HCPA?

- Sim
- Não

Caso tenha recebido, qual o motivo da não participação?

- A Quantidade Licitada não despertou interesse?
- Tratava-se de um Registro de Preços?
- A marca ofertada não estava homologada no HCPA?
- Não possuía os documentos necessários para participar ou estava(m) vencido(s)?
- Não recebeu autorização do laboratório para participar?
- Outros motivos: Favor descrever

Voltar

Enviar

Este formulário foi criado em Hospital de Clínicas de Porto Alegre. [Denunciar abuso](#)

Google Formulários

ANEXO B - PARECER PLATAFORMA BRASIL

HOSPITAL DE CLÍNICAS DE
PORTO ALEGRE DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RIO GRANDE DO SUL - HCPA
UFRGS



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: ANÁLISE DESCRITIVA DOS FATORES DE FRACASSO NO PROCESSO DE COMPRAS DE MEDICAMENTOS NO HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE.

Pesquisador: RAFAEL LEAL ZIMMER

Área Temática:

Versão: 3

CAAE: 40421920.0.0000.5327

Instituição Proponente: Hospital de Clínicas de Porto Alegre

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 4.585.775

Apresentação do Projeto:

Serão elencados todos os processos de compra de medicamentos realizados através de pregão eletrônico no período de outubro de 2018 a outubro 2019, no Hospital de Clínicas de Porto Alegre. Será solicitada à Coordenadoria de Suprimentos uma lista dos processos licitatórios realizados com o resultado final. Serão analisados os motivos de "fracasso" somente dos itens que não foram adquiridos. Dentre os itens não adquiridos, em função do preço estar acima do que foi estabelecido antes da licitação, serão analisadas quais foram as ferramentas de apoio utilizadas e como elas impactaram na formação do preço. Para os itens que ficaram desertos, serão coletados os e-mails dos fornecedores (ativo ou que já tenham vendido anteriormente), a fim de enviar um questionário onde possam ser avaliados os argumentos do não interesse em participar das aquisições do HCPA.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Geral:

Análise descritiva dos fatores de "fracasso" nos processos de compra de medicamentos em um hospital universitário de grande porte.

Objetivos Específicos:

Endereço: Rua Ramiro Barcelos 2.350 sala 2229
Bairro: Santa Cecília CEP: 90.035-003
UF: RS Município: PORTO ALEGRE
Telefone: (51)3359-7640 Fax: (51)3359-7640 E-mail: cep@hcpa.edu.br

HOSPITAL DE CLÍNICAS DE
PORTO ALEGRE DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RIO GRANDE DO SUL - HCPA
UFRGS



Continuação do Parecer: 4.526.775

- 1) Identificar os fatores de "fracasso" nos Processos de Compras (PACs);
- 2) Analisar a eficiência das ferramentas de apoio utilizadas na elaboração do preço objetivo (P.O) para os processos de compras "fracassados";
- 3) Identificar junto aos fornecedores as razões da não participação nas licitações do HCPA.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos: Os potenciais riscos desta pesquisa se referem a quebra de sigilo.

Benefícios: Elaboração de um manual de orientações/recomendações que contribua para a redução do número de processos "fracassados".

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Estudo retrospectivo dos processos de compra de medicamentos realizados através de pregão eletrônico no período de outubro de 2018 a outubro 2019, no Hospital de Clínicas de Porto Alegre.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Os documentos apresentados estão adequados.

Recomendações:

Nada a recomendar.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

As pendências emitidas para o projeto no parecer 4.522.842 foram respondidas pelos pesquisadores, conforme carta de respostas adicionada em 23/02/2021. Não apresenta novas pendências.

Considerações Finais a critério do CEP:

Lembramos que a presente aprovação (projeto versão adicionada em 19/02/2021, TCLE versão adicionada em 19/02/2021 e demais documentos que atendem às solicitações do CEP) refere-se apenas aos aspectos éticos e metodológicos do projeto.

Os pesquisadores devem atentar ao cumprimento dos seguintes itens:

- a) Este projeto está aprovado para inclusão de 50 participantes, de acordo com as informações do projeto ou do Plano de Recrutamento apresentado. Qualquer alteração deste número deverá ser

Endereço: Rua Ramiro Barcelos 2.350 sala 2229
Bairro: Santa Cecília CEP: 91.035-903
UF: RS Município: PORTO ALEGRE
Telefone: (51)3369-7640 Fax: (51)3369-7640 E-mail: cep@hcpa.edu.br

HOSPITAL DE CLÍNICAS DE
PORTO ALEGRE DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RIO GRANDE DO SUL - HCPA
UFRGS



Continuação do Parecer: 4.585.775

- comunicada ao CEP e ao Serviço de Gestão em Pesquisa para autorizações e atualizações cabíveis.
- b) O projeto está cadastrado no sistema AGHUse Pesquisa (2020-0625) para fins de avaliação logística e financeira e somente poderá ser iniciado após aprovação final do Grupo de Pesquisa e Pós-Graduação.
- c) Qualquer alteração nestes documentos deverá ser encaminhada para avaliação do CEP. Informamos que obrigatoriamente a versão do TCLE a ser utilizada deverá corresponder na íntegra à versão vigente aprovada.
- d) Deverão ser adicionados relatórios semestrais e um relatório final do projeto no cadastro do mesmo, no Sistema AGHUse Pesquisa.
- e) Eventos adversos deverão ser comunicados de acordo com as orientações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa - Conep (Carta Circular nº 13/2020-CONEP/SECNS/MS). Os desvios de protocolo também deverão ser comunicados em relatórios consolidados, por meio de Notificação.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1671242.pdf	23/02/2021 08:42:42		Aceito
Outros	Plataformabrasilversao2.doc	23/02/2021 08:42:24	CRISTIANE LETTIERI	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	ProjetoMestradoversaofev2021.doc	19/02/2021 10:45:36	CRISTIANE LETTIERI	Aceito
Outros	Autorizaçãocoordenadoriasuprimentosfev2021.pdf	19/02/2021 10:43:02	CRISTIANE LETTIERI	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLEversaofevereiro2021.doc	19/02/2021 10:41:28	CRISTIANE LETTIERI	Aceito
Folha de Rosto	FR_PB.pdf	26/11/2020 08:48:43	RAFAEL LEAL ZIMMER	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_Cristiane_Lettieri_26112020.pdf	26/11/2020 07:58:31	RAFAEL LEAL ZIMMER	Aceito

Endereço: Rua Ramiro Barcelos 2.350 sala 2229
Bairro: Santa Cecília CEP: 90.035-903
UF: RS Município: PORTO ALEGRE
Telefone: (51)3369-7640 Fax: (51)3369-7640 E-mail: cep@hcpa.edu.br

HOSPITAL DE CLÍNICAS DE
PORTO ALEGRE DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RIO GRANDE DO SUL - HCPA
UFRGS



Continuação do Parecer: 4.585.775

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

PORTO ALEGRE, 11 de Março de 2021

Assinado por:
Tênis Maria Félix
(Coordenador(a))

Endereço: Rua Ramiro Barcelos 2.380 sala 2229
Bairro: Santa Cecília CEP: 90.035-903
UF: RS Município: PORTO ALEGRE
Telefone: (51)3359-7640 Fax: (51)3359-7640 E-mail: cep@hcpa.edu.br

ANEXO C - CARTA DE APROVAÇÃO



HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE

Grupo de Pesquisa e Pós Graduação

Comissão Científica

Projeto 2020/0625

Título ANÁLISE DESCRITIVA DOS FATORES DE FRACASSO NO PROCESSO DE COMPRAS DE MEDICAMENTOS NO HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE.

Pesquisador RAFAEL LEAL ZIMMER

Equipe de Pesquisa:

CRISTIANE LETTIERI

Data de 15/03/2021

Este projeto foi **APROVADO** em seus aspectos éticos, metodológicos, logísticos e financeiros para ser realizado no Hospital de Clínicas de Porto Alegre. Esta aprovação está baseada nos pareceres dos respectivos Comitês de Ética e do Serviço de Gestão em Pesquisa.

- Os pesquisadores vinculados ao projeto não participaram de qualquer etapa do processo de avaliação de seus projetos.
- O pesquisador deverá apresentar relatórios semestrais de acompanhamento e relatório final ao Grupo de Pesquisa e Pós-Graduação (GPPG)



ASSINADO DIGITALMENTE POR:
PATRICIA AMORIM PEREIRA

Grupo de Pesquisa e Pós-graduação
15/03/2021 15:33:17

Imprimir este documento no sistema AGHUse-Pesquisa por CRISTIAN FIDALGO CABRAL em 15/03/2021 15:33:17