



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

MARIANA SCHÄEFER WAGNER

**O PROCESSO DE COMPRAS NA ÁREA PÚBLICA DE
SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL: estudo de caso na
empresa São Bernardo - Soluções Hospitalares**

Brasília – DF

2016

MARIANA SCHÄEFER WAGNER

**O PROCESSO DE COMPRAS NA ÁREA PÚBLICA DE
SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL: estudo de caso na
empresa São Bernardo - Soluções Hospitalares**

Monografia apresentada ao
Departamento de Administração como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Administração.

Professora Orientadora: Prof. Dra.
Olinda Maria Gomes Lesses

Brasília – DF

2016

MARIANA SCHÄEFER WAGNER

**O PROCESSO DE COMPRAS NA ÁREA PÚBLICA DE
SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL: estudo de caso na
empresa São Bernardo - Soluções Hospitalares**

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

MARIANA SCHÄEFER WAGNER

Prof. Dra. Olinda Maria Gomes Lesses
Professora-Orientadora

Prof. Dr. Marcos Alberto Dantas
Professor-Examinador

Prof. Dr. Roque Magno de Oliveira
Professor-Examinador

Esp. e Doutorando Roberto Bernardo da Silva
Professor-Examinador

Brasília, 07 de julho de 2016

À minha família, para quem devo o que sou e dedico o que conquisto.

Ao meu pai, Edison Wagner (*in memoriam*), que teve a educação como foco de sua vida e que, infelizmente, partiu sem ter a oportunidade de participar deste momento.

À minha mãe, Margareth Schaefer, meu eterno exemplo de amor e apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, a Deus, por ter me dado a oportunidade de entrar no curso de Administração na UnB e a força de vontade de concluir o curso, mesmo enfrentando diversas dificuldades e perdendo minha maior inspiração, meu pai, durante o curso.

Agradeço também a minha orientadora, Prof. Dra. Olinda Maria Gomes Lesses, que me conduziu com paciência e sabedoria na elaboração e conclusão deste trabalho.

Agradeço à minha mãe, cujo apoio foi fundamental para me fazer seguir sempre em frente.

Ao meu amigo tão querido, Erick Bastos, que se encontra presente na minha vida há tantos anos e que me deu apoio durante todo o processo.

Ao proprietário da empresa estudada neste trabalho e amigo, Daniel Pio, que abriu sua empresa e me deu acesso às informações que precisei.

A todos os amigos e familiares não citados aqui, mas que muito contribuíram dando-me apoio para que eu chegasse até o fim.

“As riquezas do mundo pertencem efetivamente aos que têm a audácia de se declarar seus possuidores.”

Georges Duhamel

RESUMO

Este estudo tem por objetivo descrever o processo de compras no setor público de saúde do Distrito Federal, passando por suas normas e legislações, assim como também por suas diferentes modalidades. Cita-se, também, seu respectivo controle na atuação da Administração ao se estabelecer requisitos de habilitação para a participação de licitantes em licitações públicas, sob o regime da Lei no. 8.666/93. Trata-se de um estudo de caso, com a realização de entrevistas com um dos proprietários da São Bernardo - Soluções Hospitalares, empresa consolidada que atua no ramo de equipamentos hospitalares no DF. Para alcançar o objetivo proposto optou-se pela realização de um estudo qualitativo, cuja metodologia, além do estudo de caso, passa pela realização de pesquisa documental e análise bibliográfica. Os resultados identificam o Pregão Eletrônico como forma mais utilizada de compras no setor e observam-se características que podem ser classificadas como oportunidades ou dificuldades para o relacionamento público-privado.

Palavras-chave: Processo de Compras Setor de Saúde Administração Pública

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Frentes de trabalho da area de compras.	22
Figura 2: A função de compras une a empresa e seus fornecedores.....	28
Figura 3: Princípios aplicáveis às licitações.	32
Figura 4: Organograma do Departamento Comercial.	64
Figura 5: Organograma do Departamento Técnico.	65
Figura 6: Organograma do Departamento de Serviços.....	67

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CF - Constituição Federal

CNES - Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde

CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

DGS - Diretorias Gerais de Saúde

EAS - Estabelecimento Assistencial de Saúde

GAAF - Gerências de Apoio Administrativo e Financeiro

ISO - *International Organization for Standardization*

PDPAS Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde

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

SIA - Sistema de Informações Ambulatoriais

SUS - Sistema Único de Saúde

UEx - Unidades Executoras

URD - Unidades de Referência Distrital da Rede Pública de Saúde

UTI - Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	Contextualização	11
1.2	Formulação do problema	12
1.3	Objetivo Geral	13
1.4	Objetivos Específicos	13
1.5	Justificativa	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1	A Administração Pública	15
2.1.1	Burocracia na Administração Pública	17
2.1.2	Administração Pública Gerencial	17
2.1.3	O Controle das Atividades da Administração Pública	18
2.2	Formas de Compras no Setor Público	20
2.2.1	Processo Básico de Compras	23
2.2.1.1	Previsão e Planejamento	24
2.2.1.2	Requisições	24
2.2.1.3	Identificação e Seleção do Fornecedor	25
2.2.1.4	Contratação/Ordem de Compras	26
2.2.1.5	Recebimento do Material/Serviço	26
2.2.1.6	Pagamento e Desempenho	27
2.2.2	Contratos de Longo Prazo	29
2.2.3	Lei 8.666	30
2.2.4	Os Princípios	31
2.2.5	Dispensa de Licitação	32
2.2.6	Inexigibilidade	34
2.2.7	Registro de Preços	36
2.3	Licitação Pública	37
2.3.1	Licitações e seus Princípios	38
2.3.1.1	O Princípio da Legalidade nas Licitações	39
2.3.1.2	Princípio da Impessoalidade	40
2.3.1.3	Princípio da Moralidade	40
2.3.1.4	Princípio da Igualdade	41
2.3.1.5	Princípio da Publicidade	41
2.3.1.6	Princípio da Probidade Administrativa	42
2.3.1.7	Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório	42
2.3.1.8	Princípio do Julgamento Objetivo	42
2.3.1.9	Princípio da Promoção do Desenvolvimento Nacional Sustentável	43
2.3.2	Modalidades de Licitação	43
2.3.2.1	Concorrência	44
2.3.2.2	Tomada de Preços	45
2.3.2.3	Convite	45
2.3.2.4	Concurso	45
2.3.2.5	Leilão	46
2.3.2.6	Pregão	46
2.4	Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde (PDPAS)	50
2.4.1	Fracionamento de Despesas	54
2.4.2	Benefícios do PDPAS	57

2.5 São Bernardo - Soluções Hospitalares	58
2.5.1 Processo de Certificação	60
2.5.2 Comercial	64
2.5.3 Assistência Técnica	65
2.5.4 Serviços	67
2.5.5 Pós-Venda	68
3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	69
3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa	69
3.2 Caracterização da organização <i>locus</i> do estudo	70
3.3 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa	71
3.4 Procedimentos de coleta e de análise de dados	71
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	73
4.1 Características do Fornecimento ao Governo	75
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	78
REFERÊNCIAS.....	81

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa buscou analisar, através de pesquisa documental e estudo de caso, o processo de compras de produtos/serviços na área pública de saúde do Distrito Federal, analisando-o por meio da caracterização de cada modalidade e dos aspectos positivos e negativos percebidos por uma empresa especializada na área de equipamentos hospitalares, com mais de trinta anos no mercado atuando, também, como fornecedora do governo. Mais precisamente, foi estudado qual é o processo mais utilizado atualmente, visto que há diversas modalidades disponíveis, procurando relacionar com as características identificadas pelo fornecedor.

Esta monografia está estruturada de acordo com as seguintes seções: introdução; referencial teórico; métodos e técnicas de pesquisa; resultados e discussão; e conclusões e recomendações. Este capítulo engloba o contexto da pesquisa, as referências teóricas consideradas, a descrição das modalidades do processo de compras como ponto de passagem obrigatória do objeto de estudo, a descrição e caracterização da organização, as questões norteadoras, os objetivos geral e específico, o problema da pesquisa e a justificativa e contribuição.

1.1 Contextualização

Para Infante e Santos (2007), uma organização de saúde é um sistema produtivo de atenção à saúde, tendo como subsistema o setor de abastecimento para atender as necessidades de insumos (materiais de consumo) e de equipamentos (materiais permanentes) do trabalho assistencial.

O sistema de abastecimento é composto por quatro subsistemas: planejamento, controle, guarda e distribuição e compras. O subsistema de planejamento está ligado às tarefas de seleção, especificação e incorporação de novos materiais e sobre ele incidiam as primeiras intervenções preconizadas na metodologia. O subsistema de controle é o responsável por acompanhar e valorar estoques. Ao subsistema de guarda e distribuição cabe receber, conferir, estocar de forma organizada e distribuir internamente os materiais, enquanto o subsistema de

compras é o responsável pela aquisição de materiais.

De forma geral, os hospitais são vistos como prestadores de serviços complexos e dinâmicos, capazes de ir além de suas fronteiras institucionais, tornando-se parte de grandes redes de prestação de cuidados de saúde que eles próprios diversificam e dinamizam. Especificamente sobre o ramo hospitalar, setor ao qual a presente pesquisa está circunscrita, a organização de saúde, em sua atividade principal, visa restabelecer e preservar a saúde de pacientes, bem como utilizar instrumentos eficazes para contribuir com a melhora contínua dos mesmos. Para isso, é preciso planejar, coordenar e integrar os vários fluxos existentes nesse processo para que seja possível tornar o processo de abastecimento mais dinâmico e melhorar a saúde pública no Distrito Federal.

1.2 Formulação do problema

O foco principal das atividades da rede pública de saúde é a promoção, proteção e recuperação da saúde e novos hábitos para obtenção da qualidade de vida, tentando prestar serviços de qualidade e eficiência à sociedade, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos. Devido à maior conscientização da população e à situação ainda precária do Sistema de Saúde, há uma demanda crescente por serviços de qualidade e a custos baixos na rede hospitalar. É nesse cenário que iniciativas vêm sendo implementadas a fim de garantir condições de acesso à rede: contratação de pessoal capacitado, adoção de novas tecnologias de informação como forma de reestruturar o sistema, desenvolvimento de ferramentas de gestão, implementação de prontuário eletrônico, formalização de atividades. No geral, são ações pouco conhecidas do público, mas que vêm ganhando força na gestão da saúde no Distrito Federal.

Atualmente, toda a parte de compras do governo passa pela Lei 8.666/93, a chamada Lei de Licitações, mas é reconhecida a complexidade do procedimento e sua importância para o atendimento ao interesse público. Meirelles (1989) traz o conceito de licitação:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa proporcionar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais, e alienação de bens públicos

Porém, com a situação da saúde pública em caos no Distrito Federal e com o contínuo desabastecimento das redes, foi implementado o PDPAS, cujo objetivo era que as UEx pudessem seguir um procedimento mais rápido e menos burocrático para atender as demandas urgentes e emergenciais de materiais, equipamentos, entre outros.

Entretanto, o Programa vem sendo utilizado não somente para essa finalidade, mas também como abastecedor das Unidades de Saúde. Percebe-se que o programa não atende apenas às demandas emergenciais e urgentes dos hospitais, ele também vem sendo utilizado para suprir todas as necessidades dos hospitais devido a falta de abastecimento pela Administração Central.

Por esse motivo, tornou-se imprescindível entender os procedimentos de compra de produtos/serviços visando responder ao seguinte questionamento: qual é, atualmente, o processo de compras no setor público de saúde do Distrito Federal?

1.3 Objetivo Geral

Este trabalho tem como objetivo principal descrever o processo de compras no setor público de saúde do Distrito Federal com base em um estudo de caso da empresa São Bernardo - Soluções Hospitalares.

1.4 Objetivos Específicos

- 1) Identificar as formas de compra da área de saúde pública do Distrito Federal;
- 2) Identificar as oportunidades e dificuldades encontradas no setor;

- 3) Descrever a modalidade de compra mais utilizada atualmente e os motivos pelos quais ela tem sido escolhida.

1.5 Justificativa

Segundo Pereira (2002), é perceptível para a sociedade e, especialmente, para os usuários do serviço médico-hospitalar, que os hospitais precisam estar preparados para cuidar de demandas extremas. Ainda sobre o assunto, Pereira (2002) comenta que a necessidade de se adotar inovações no sistema de logística de qualquer hospital, em última instância, está relacionada com um fato extremamente sensível: da eficiência e da eficácia dessa atividade depende, muitas vezes, a própria vida do paciente.

A falta de profissionais que dominem e possuam habilidades para planejar, executar e analisar todas as atividades de forma integrada culmina em problemas referentes ao armazenamento inadequado, erros de cálculo nos relatórios de entrada e saída de materiais, esquecimento e atraso na emissão de documentos relativos ao fluxo de material e procedimentos de contagem física inadequados.

Esse cenário tem causado transtornos operacionais, tanto para as atividades-fim (serviços médicos, de enfermagem, diagnóstico, entre outros), quanto para as atividades-meio, como é o caso da logística hospitalar interna, responsável pelo abastecimento de medicamentos e de material médico hospitalar.

Aliado à burocracia e lentidão dos procedimentos de licitação atuais, esse cenário traz uma situação de emergência para a saúde pública do DF. Dessa forma, é de fundamental importância que os processos sejam compreendidos e que seja entendido quais são as lacunas que os procedimentos de compra precisam preencher, para que futuramente sejam feitas análises profundas de cada uma das oportunidades e pontos negativos para que se possa estabelecer propostas para que essas lacunas sejam fechadas e que a área de saúde trabalhe de forma mais eficiente e mais coesa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Administração Pública

A razão da existência de uma organização governamental é criar valor para a sociedade. Diz a Constituição Brasileira (BRASIL, 1988) que são objetivos fundamentais desta República promover o bem de todos garantindo o desenvolvimento nacional numa sociedade justa, livre e sem pobreza. Esses objetivos vão ao encontro daqueles de sociedades mais desenvolvidas, como a americana, que pretende criar o crescimento econômico, com a integração dos pobres nesse processo de crescimento (OSBORNE e GAEBLER, 1998).

Para atender os objetivos traçados pelo governo, ele vai à sociedade captar recursos, através de impostos. Posteriormente, a administração pública transforma esses recursos em serviços e bens, e os devolve à sociedade, com valor agregado. Como qualquer empresa, os produtos gerados devem ter valor superior aos recursos recebidos. Esse valor precisa ser enxergado pela sociedade para que ela sinta-se satisfeita e perceba a importância continuar contribuindo com os recursos para o governo.

O setor público tem tido a preocupação crescente com a questão da eficiência e transparência da utilização dos recursos, o que leva a uma ampla discussão da necessidade de profissionalização das ações das atividades meio, dentre elas o setor de compras. A oferta de produtos de qualidade, em quantidades adequadas, adquiridos por um preço razoável são aspectos-chave na viabilização econômica das unidades (LUIZA *et al.*, 1999).

A gestão pública vem adquirindo uma nova relevância no cenário nacional. É percebida uma mudança na postura das lideranças, no sentido da impossibilidade de se produzir transformação na sociedade sem a construção de um projeto estratégico que oriente as ações governamentais. A implementação de uma política de gestão pública orientada para o alcance de resultados é a nova tendência da administração pública (LEMOS, 2009). São os paradigmas de eficácia gerencial sendo cada vez mais aplicados à gestão pública: a qualidade total a custos baixos

nos serviços e o governo orientado por missões e objetivos, voltado para o mercado (CATELLI *et al.*, 2001). Aqui o mercado é a população, seu cliente final.

Com base nisso, uma mudança importante que está ocorrendo na gestão de suprimentos no âmbito da administração pública é o interesse de algumas instituições no aprimoramento dos processos relacionados à gestão de suprimentos, com a incorporação de modernas ferramentas de administração, criando condições para que o gerenciamento desses itens seja feito de forma profissional (ENAP, 2002).

A melhoria da qualidade dos serviços do setor de compras pode ser alavancada pelo uso de novas tecnologias de compras, que envolvem a tecnologia da informação disponível no mundo globalizado atual, e da implantação de técnicas que busquem a integração entre clientes e fornecedores (COLETTI *et al.*, 2002).

No setor público a gestão de recursos é bastante criteriosa em termos de regras e forma, com base na legislação, para que se evite o consumo indevido dos recursos públicos.

Na mesma linha que o fazem as grandes empresas contemporâneas, as instituições públicas devem ser flexíveis e adaptáveis, oferecendo serviços eficientes. O governo deve ser empreendedor e criativo, buscando novas formas de gerar receitas com aqueles serviços que oferece. Deve pensar no retorno de seus investimentos e não focar apenas nos gastos. Enfim, deve ter uma visão de futuro, e tomar decisões baseado nessa visão (OSBORNE e GAEBLER, 1998).

Qualquer unidade da administração pública pode ter uma gestão com enfoque nos resultados, com uma avaliação econômica das suas atividades, já que trabalham com um orçamento monetário, o que não quer dizer que seja fácil mensurar seus benefícios (CATELLI *et al.*, 2001).

Normalmente nas organizações governamentais as receitas não são facilmente quantificáveis, pois muitas vezes trata-se de serviços à população, como assistência médica, ensino, segurança pública, etc. Tanto as empresas públicas como as privadas, em tese, buscam comprar produtos com o menor preço, mas que atendam perfeitamente ao uso a que se destinam, ou seja, com a qualidade

desejada.

2.1.1 Burocracia na Administração Pública

A administração burocrática era baseada em controles formais, forte padronização e controle dos procedimentos e processos. Concentrava-se nos processos legalmente definidos. Por muitas décadas ela foi considerada o melhor modelo para a administração pública brasileira.

Os conceitos desta administração foram baseados na segurança de evitar a corrupção e o nepotismo, dentre outros. Os controles são preventivos.

Segundo Carvalho (2005), o modelo burocrático mostrou-se eficaz para um Estado menor, mas aos poucos, devido ao inchamento de suas funções, tornou-se lento e pesado, trazendo diversos problemas relativos à gestão. As decisões eram bastante restritas e com uma quantidade de controles excessiva.

2.1.2 Administração Pública Gerencial

A administração pública gerencial é orientada pelo controle por resultados, ao contrário da administração burocrática, que privilegiava o controle de processos, com muitas restrições nas decisões. É no modelo gerencial que a administração pública trabalha nos dias atuais. O papel do Estado no Brasil começou a ser revisto a partir da crise capitalista mundial dos anos 1970, passando-se paulatinamente do modelo burocrático para o gerencial.

São características da administração pública gerencial (PEREIRA, 1997):

- Ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- Orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- Fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de

participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;

- Separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- Distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, monopolistas por definição, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
- Transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- Adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;
- Terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

2.1.3 O Controle das Atividades da Administração Pública

Os contratos firmados pela Administração Pública com particulares são procedimentos considerados relevantes no sistema econômico brasileiro, haja vista o grande valor envolvido. Daí a importância de se fazer com que a seleção dos contratados pelo Poder público aconteça com um alto rigor, inclusive, nos casos em que a licitação pública é legalmente dispensável em face do valor reduzido e da particularidade da contratação (dispensa de licitação), ou ainda, quando é autorizada por lei a não realização do procedimento licitatório por inviabilidade de competição (inexigibilidade).

O controle da Administração pública surge, assim, para verificar se a atuação do Poder público, notadamente de seus agentes, estão em consonância com os ditames preceituados pela Lei. Acerca de seu sentido relevante nas

atividades administrativas no exercício de suas funções, Di Pietro (2002) nos dá o claro sentido desse controle, quando afirma:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, [...].

Tem-se, ainda, que a sociedade, como um todo orgânico, é a principal responsável pela fiscalização dos gastos públicos. Isto porque qualquer valor desviado dos cofres públicos implica em menos investimento na saúde, educação, segurança, cultura e outras áreas relevantes, além de prejuízo ao erário, o que se torna necessária uma maior participação dos cidadãos na Administração pública, aproximando-se Estado e sociedade, como forma de assegurar uma maior transparência e um efetivo controle.

Para a racionalização dos gastos públicos faz-se necessário, portanto, além do aperfeiçoamento do controle da atividade administrativa, a participação da comunidade como forma de evitar os desperdícios e desvio de recursos públicos.

Todo ato praticado pela Administração Pública goza de presunção de legitimidade, embora não possua este um valor absoluto, admitindo prova em contrário, ou seja, a possibilidade de o administrado provocar a sua revisão.

As contratações firmadas pelo Poder público, em regra, devem ser precedidas de licitação pública, sendo este um procedimento administrativo de estrito rigor formal, cujo objeto é a seleção do melhor contratante, realizando-se em fases internas e externas. Nos casos de descumprimento desse procedimento evidencia-se a formação de um ato administrativo irregular e que, poderá causar lesão ao particular e, senão, à própria Administração Pública.

Os elementos básicos do controle, na visão de Carvalho Filho (2011) são a fiscalização e a revisão. O primeiro consiste no poder de verificação que se faz sobre a atividade administrativa e a finalidade pública, enquanto que o segundo, no poder de corrigir as condutas administrativas que tenham vulnerado normas legais.

A Constituição de 1988 estabelece parâmetros rígidos de obediência obrigatória, estabelecendo ainda instrumentos processuais para o exercício efetivo desse controle junto aos órgãos jurisdicionais, como o mandado de segurança, a ação popular, a ação civil pública.

Estabelece o texto Constitucional, Art. 74, o chamado controle interno, que consiste no controle realizado pela própria entidade ou órgão responsável pela atividade administrativa a ser controlada, ou seja, é aquele feito pela própria estrutura interna da Administração Pública. Tem-se ainda o controle externo, realizado por outro órgão não integrante da estrutura administrativa daquele que sofrerá o controle, normalmente realizado pelos Tribunais de Contas em auxílio ao Poder Legislativo.

2.2 Formas de Compras no Setor Público

A gestão da cadeia de suprimentos é um conceito amplo que inclui o gerenciamento de toda a cadeia de suprimentos, desde o fornecedor de matéria-prima bruta até o consumidor final.

Dentre as várias definições para Cadeia de Suprimentos encontradas na literatura, Carmo (2003) traz a seguinte:

A cadeia de suprimento engloba todas as empresas que participam das etapas de formação e comercialização de um determinado produto ou serviço que será entregue a um cliente final, desde a compra de matéria prima, passando pela transformação desta matéria em produtos intermediários e depois em produtos finais, até a entrega destes últimos ao cliente final (LEE e BILLINGTON, 1995). Essas empresas podem ser de diversos tipos, desempenhando diferentes responsabilidades na cadeia, desde a extração de um minério ou a manufatura de um componente até uma prestação de um serviço logístico ou de vendas. Dependendo do seu produto, a companhia pode participar de diferentes cadeias.

[...]

Uma cadeia de suprimento é formada por diversas empresas membros que possuem diferentes interesses individuais e objetivos corporativos. Apesar das diferenças, essas empresas, hoje, dependem uma das outras para que possam atender às necessidades cada vez mais exigentes do cliente final.

O processo Compras/Suprimento tem como objetivo principal gerenciar as relações de parceria com fornecedores para garantir tanto respostas rápidas como a contínua melhoria de desempenho (FLEURY, 2000). A parceria com os fornecedores agrega para a empresa compradora confiabilidade, seja do fornecedor com relação ao que sua organização vai faturar, agregando valor aos produtos comprados e, muitas vezes, focando a sua produção na necessidade desse cliente, seja do comprador, que tem mais garantia de que seus pedidos chegarão no tempo e com qualidade desejados. Tal parceria favorece e muito a agilidade da área de compras.

O departamento de compras tem importância bastante estratégica nas empresas públicas, representando um dos pilares da instituição (BATISTA e MALDONADO, 2008), já que normalmente é o local em que se aplica a maior parte dos recursos orçamentários existentes. A necessidade de se comprar cada vez melhor é enfatizada por todos os empresários, juntamente com a necessidade de se estocar em níveis adequados e de racionalizar o processo produtivo (DIAS, 1993).

Ao contrário dos compradores de empresas privadas, que compram materiais e serviços de quem achem mais conveniente, os compradores públicos não podem agir livremente; precisam respeitar a legislação, que apresenta procedimentos específicos para garantir eficiência, tendo em vista os recursos financeiros e o interesse público. Na prática é montado um processo com vários documentos e informações apresentados em ordem cronológica como autorizações, pedidos, levantamentos, cotações, mapa de preços, despachos, documentos de habilitação, notas de empenho e pagamentos (BATISTA e MALDONADO, 2008). O comprador gasta mais tempo com a documentação do processo do que se preocupando com o eixo da compra, a aquisição do material.

Monczka *et al.* (2009) resume que a área de compras com bom desempenho é aquela que trabalha bem as cinco frentes a seguir, conforme ilustrado na Figura 1:

- I. melhor qualidade;
- II. melhor quantidade;
- III. melhor momento;

IV. melhor preço;

V. melhor fornecedor.



Figura 1: Frentes de trabalho da área de compras.
Fonte: Monczka *et al.* (2009)

Entende-se como “melhor” nem sempre sendo a maior ou a menor do mercado. Por exemplo, o produto com a melhor qualidade de compra não é o produto de melhor qualidade que o mercado oferece. É simplesmente a melhor qualidade que a sua empresa necessita, no nível que será exigido pelo seu cliente. Da mesma forma, o melhor preço não será necessariamente, o menor preço do mercado fornecedor. Uma luva cirúrgica de menor preço pode atender a alguns procedimentos, mas nem sempre passará pelo crivo de um controle de qualidade extremamente exigente, que analisa uma amostra grande, de modo a evitar ao máximo a contaminação da equipe que a utiliza.

Mastella (2004) lembra que é importante que a organização delegue autoridade ao comprador, pois desta forma ele terá liberdade de atuação, podendo responsabilizar-se pelos negócios fechados. Entretanto, nenhuma empresa delegará autoridade a um profissional que não se apresente como merecedor de tal confiança. Dessa forma, o comprador deve ser um bom negociador, profissional com

visão, iniciativa, objetividade e capacidade de decisão, além disso, precisa ter boa comunicação e saber ouvir os argumentos do vendedor. É fundamental ser uma pessoa idônea e, acima de tudo, ter ética em todo o processo.

Aliás, a importância da ética é comum a todas as profissões, mas para algumas, como a de médico, engenheiro e comprador, ela toma uma dimensão muito grande (MARTINS, 2002). Algumas empresas chegam a estabelecer um código de conduta ética claro para seus colaboradores, de modo que também seus fornecedores tenham conhecimento, para que eles possam reclamar caso sintam-se prejudicados.

As condutas antiéticas tendem a ser menos frequentes hoje em dia, com o advento das novas formas de comprar (Internet, Pregão Eletrônico, etc.), em que boa parte da negociação fica exposta na rede. Entretanto, há que se tomar cuidado com especificações extremamente detalhadas, que praticamente restringem o fornecimento a uma única empresa. A ética, neste caso, não se restringe à atuação do comprador, mas da equipe técnica que especifica o material a ser comprado.

Os compradores públicos trabalham com muitas limitações, impostas em sua maioria pela legislação, que tem a finalidade principal de assegurar que as aquisições sejam eficazes, eficientes e honestas.

Para que façam uma boa compra eles precisam de uma boa especificação de materiais e/ou serviços, especificações claras, com a maior quantidade de informações possível, de modo que o fornecedor não tenha dúvida do que o comprador esteja querendo adquirir, e possa cotar os produtos corretamente. As especificações são fornecidas pelos solicitantes, os prováveis usuários, a quem a compra se destinará, ou constam de catálogos.

2.2.1 Processo Básico de Compras

Monczka *et al.* (2009) aponta o que ele denomina de 6 grandes estágios do processo de aquisição. Observe-se que os autores não aceitam o comprador como

um simples emissor de pedidos, mas um analista com visão ampla, preocupado com o todo da companhia. São eles:

1. Previsão e planejamento
2. Requisições
3. Identificação do fornecedor
4. Contratação/Ordem de compras
5. Recebimento do material/serviço
6. Pagamento e medição do desempenho

Cada um desses estágios estão detalhados abaixo, de modo a clarear a visão sobre as atividades específicas.

2.2.1.1 Previsão e Planejamento

É preciso que a previsão das necessidades de suprimentos seja confiável no que concerne a quantidades, qualidade e prazos necessários para a companhia operar. Esses dados são fundamentais para que o comprador faça com eficiência o seu trabalho. Dessa forma, tanto Compras como a Produção devem despender o tempo necessário para efetuar com qualidade esse planejamento de materiais (GAITHER e FRAZIER, 2001).

2.2.1.2 Requisições

Quando os clientes internos percebem a necessidade de compra de determinados materiais/serviços, emitem as requisições de compras. Trata-se de um documento que oficializa que determinado setor, dentro da empresa, precisará da quantidade certa do material correto, no momento ideal. Estes documentos podem

ser requisições de compra de usuários internos, previsões e pedidos de clientes, ou mesmo necessidades de materiais identificadas durante o desenvolvimento de novos produtos.

2.2.1.3 Identificação e Seleção do Fornecedor

A pesquisa de fornecedores é o elemento básico para a operação da seção de compras. Um programa de aquisição não terá sucesso a menos que relacionamentos cooperativos de fornecedor/cliente sejam estabelecidos e mantidos. A escolha dos fornecedores será influenciada pela combinação de critérios, como os apresentados abaixo, e pode ser feita com a ajuda de técnicos da área usuária. São fatores importantes para a seleção dos fornecedores (POZO *apud* MASTELLA, 2004; DIAS, 1993; ALVAREZ e QUEIROZ, 2004):

- Análises de valores;
- Condições de entrega e serviço;
- Desempenho real no atendimento de pedidos anteriores;
- Continuidade do fornecimento;
- Determinação e o encontro da qualidade certa;
- Estabelecimento de padrões;
- Estudo para determinar se o produto deve ser fabricado ou comprado;
- Instalações do fornecedor devem apresentar seu potencial para atender a demanda da empresa compradora;
- Localização de uma fonte de suprimento, afinal a distância entre fontes de suprimento e comprador geralmente influencia no tempo necessário para se obter as mercadorias, além de poder afetar a confiabilidade dos prazos de entrega.

A seleção pode ser feita por licitação ou por negociação. No caso da licitação, usada principalmente quando o preço é o critério principal para a compra, há que levar em conta se o volume a ser adquirido viabiliza esse procedimento, se as especificações do material que se quer comprar estão suficientemente claras para ao fornecedor, se existe uma quantidade suficiente de fornecedores no

mercado, e se a empresa compradora não tem preferências por determinado fornecedor, dadas as especificidades daquilo que pretende adquirir.

As transações entre fornecedores e compradores devem dar lugar às relações entre eles. Transações são simples trocas de produtos, enquanto o método que tem por objetivo maior estabilidade nos relacionamentos, com permanência, é o de relações (HUDLER, 2002 *apud* ALVAREZ e QUEIROZ, 2004). Nesse caso dedica-se atenção às relações entre as empresas. É mais demorado, mas os frutos são colhidos por mais tempo.

2.2.1.4 Contratação/Ordem de Compras

Definido o fornecedor de quem se vai adquirir o produto, deve-se então emitir um documento a esse fornecedor com todos os dados necessários para o perfeito entendimento do que se pretende comprar. Trata-se da Ordem de Compra que, uma vez aceita pelo fornecedor, torna-se um contrato legal para a entrega das mercadorias de acordo com os termos nela apresentados (ARNOLD, 1999). Nela deve estar clara a quantidade a ser entregue, unidade de fornecimento, descrição do material/serviço que está sendo comprado deixando clara a qualidade necessária, preço unitário e total dos itens, prazo de entrega, condições de pagamento, endereço de onde se deve entregar, número da ordem de compra e a sua data de emissão.

2.2.1.5 Recebimento do Material/Serviço

O departamento de compras é responsável por acompanhar a entrega das ordens de compras firmadas. O acompanhamento deve ser ativo, desde o momento do pedido até a efetiva entrega (VIANA, 2008). Atrasos nas entregas, sejam por necessidade do fornecedor ou mesmo da empresa compradora, devem ser negociados por Compras. A demanda pode ser alterada com o tempo, e o comprador deve ser capaz de conferir agilidade à entrega de alguns itens e retardar outras (ARNOLD, 1999), muitas vezes visando que o estoque da companhia não

fique repleto de produtos que só serão consumidos tempos depois. Isso também evita prejuízos ao balanço financeiro, porque posterga o pagamento de produtos que só serão faturados à frente. A comunicação do comprador com o fornecedor deve ser eficiente, e este último deve ser informado sobre as reais necessidades de seu cliente para que possa prever as necessidades no tempo certo.

Após esse recebimento a empresa compradora deverá, nos casos em que se fizer necessário, fazer uma análise qualitativa do material adquirido e, se ele não estiver de acordo com as especificações firmadas em contrato, ela poderá devolver o material requisitando outro que atenda, ou mesmo rescindindo o contrato de compra.

2.2.1.6 Pagamento e Desempenho

Desde que a empresa vendedora tenha entregado o material conforme solicitado pela compradora, o departamento financeiro dessa última passa a ter a obrigação de pagar pelo material entregue.

Os eventos críticos relacionados à compra devem ser guardados num banco de dados que relacione o material comprado, o fornecedor, e o evento. Esses apontamentos devem ser uma rotina da equipe de compras. O banco de dados com o desempenho dos fornecedores servirá como base para futuras compras, de modo a melhorar constantemente o nível das aquisições da empresa compradora.

Tanto Slack *et al.* (2007) quanto Gaither e Frazier (2001) apresentam um esquema para clarear os eventos entre o comprador, o fornecedor e o usuário numa aquisição típica, neste caso voltado para a linha produtiva. Mas é base para aquisições de insumos de quaisquer áreas. Esse esquema é apresentado através da Figura 2.

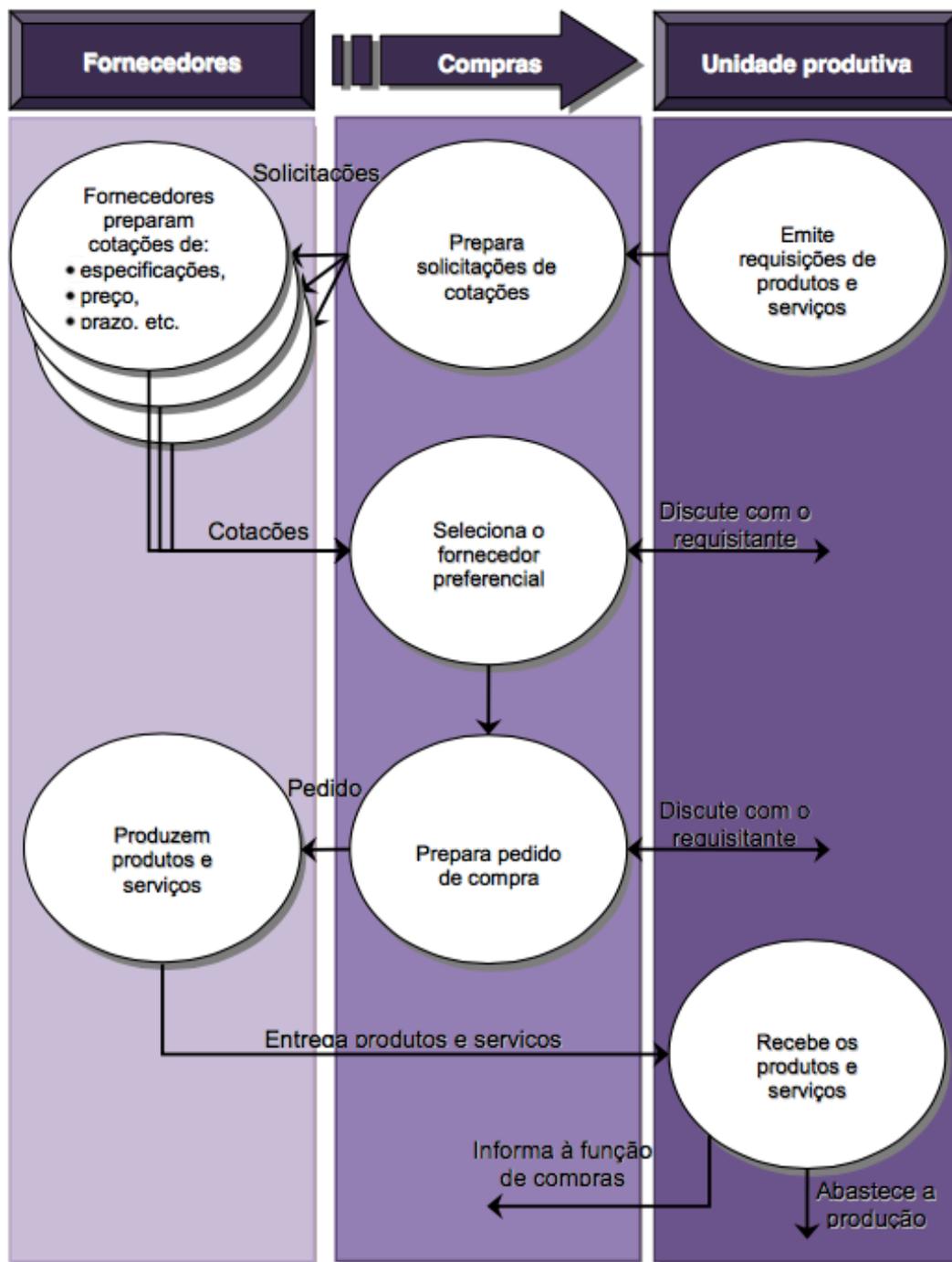


Figura 2: A função de compras une a empresa e seus fornecedores

Fonte: Slack *et al.* (2007)

Há uma interdependência entre todos os atores da cadeia de suprimentos. Trata-se de uma relação de “ganha-ganha”, em que se um dos elos falhar, todos podem ter prejuízos. Para tanto é preciso confiança mútua e cooperação entre

fornecedor e cliente. Explora-se a economia de escala, usando-se poucos fornecedores, localizados preferencialmente próximos ao ponto de demanda dos compradores, e partilhando com eles informações o mais precisas possível, de modo que possam planejar a sua produção de acordo com as necessidades de seus clientes, reduzindo o tempo de reabastecimento.

2.2.2 Contratos de Longo Prazo

As compras podem ser feitas pontualmente, a cada necessidade que se apresenta, ou por contratos firmados para prazos estendidos.

Viana (2008) faz o discernimento das formas de comprar, conforme segue. No primeiro caso os pedidos de compra não consideram o comportamento periódico. Existe uma necessidade inconstante de compra, esporádica, ou então uma necessidade constante, para consumo regular, mas com a repetição das compras.

Já no caso de contratos de longo prazo, que objetiva o fornecimento de materiais de consumo regular, as entregas devem ser parceladas, combinadas por um cronograma preestabelecido, ou por meio de autorizações de fornecimento emitidas de acordo com a necessidade do comprador. Normalmente essas compras são firmadas para um período igual ou superior a 12 meses, e a principal característica é a redução dos preços unitários, já que as encomendas são maiores, proporcionando economia na produção em grande escala e redução dos detalhes de vendas, como deslocamento de vendedores e cotações repetitivas.

Os contratos de longo prazo geram vantagens tanto para os compradores, como ampliação do poder de negociação pela maior quantidade envolvida, simplificação dos procedimentos de compras, redução dos estoques imobilizados e redução dos atrasos de entrega dada a programação pré-agendada, quanto para os fornecedores, como segurança de fornecimento programado durante a validade do contrato, possibilidade de reduzir os custos de produção, redução dos custos com vendas e comodidade na transação comercial.

Para que se possa usufruir com qualidade de todas as vantagens que a

contratação de longo prazo proporciona, a contratante precisa ter garantia de que os produtos comprados chegarão no prazo necessário para o perfeito andamento da sua máquina produtiva e/ou administrativa, ou seja, que não vai faltar material. E quando o período fica muito longo, é comum que se perca o controle, tanto o fornecedor, por algum esquecimento ou erro no planejamento, quanto o comprador, que se ocupa de novos pedidos.

2.2.3 Lei 8.666

A Constituição Federal de 1988 definiu que as aquisições públicas fossem feitas através de processo licitatório, garantindo o uso eficiente do dinheiro e a igualdade de condições aos concorrentes (CARVALHO, 2005). E então veio a regulamentação do previsto na Constituição dado que, em 21 de julho de 1993, foi sancionada a Lei 8.666, que estabelece normas sobre licitações e contratos administrativos, sejam eles compras de materiais ou contratação de serviços no âmbito dos Poderes da União, Estados, e Municípios. Tanto os órgãos da administração direta quanto os da administração indireta, aí incluídas as fundações, ficam subordinados a esta Lei (BRASIL, 1993).

Neste ponto faz-se importante conceituarmos o que é licitação. Segundo Meirelles (*apud* CAIXETA e FURTADO, 2004), trata-se do procedimento administrativo através do qual a administração seleciona a proposta mais vantajosa conforme o seu interesse, atuando com moralidade nos negócios administrativos, e propiciando igual oportunidade a todos os interessados.

Apesar de ter sido criada como um meio de gerar economicidade, moralidade e igualdade nas contratações públicas, a Lei 8.666 tem como características a rigidez e o elevado controle burocrático. A realização de qualquer compra é demorada, até mesmo na mais simples modalidade, devido ao excesso de formalismo e de uniformidade nos procedimentos (PIMENTA *apud* CARVALHO, 2005).

A administração pública ainda trabalha na maior parte de suas compras, com o menor preço, por força da Lei, o que prejudica a melhor qualidade das

aquisições. E por qualidade não se entenda somente qualidade do produto comprado, entenda-se receber o produto no melhor momento, pagando-se um preço justo a um fornecedor confiável. Em resumo uma melhor composição dos cinco pontos base de uma boa compra: qualidade, quantidade, momento, preço e fornecedor.

2.2.4 Os Princípios

A Lei 8.666 (BRASIL, 1993) ressalta que, na licitação, todos os princípios básicos da administração pública devem ser respeitados, como legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, que serão explicados mais adiante. Além disso, garante o princípio constitucional da isonomia, ou igualdade, base dos demais. Através da licitação a administração pode selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, respeitando os princípios que a regem.

Caixeta e Furtado (2004) consideram que os princípios da economicidade e da isonomia sejam os pilares da licitação pública. O da economicidade porque busca a contratação de menor custo para a Administração Pública. E o da isonomia porque permite que qualquer interessado na licitação tenha igual oportunidade de vender o seu produto ou serviço.

Além dos princípios explícitos na Lei 8.666, muitos deles constantes da Constituição, há os não mencionados diretamente, chamados de correlatos, princípios administrativos que também orientam as licitações, como os princípios da eficiência, do formalismo, da razoabilidade, da motivação, da supremacia e da indisponibilidade do interesse público e da adjudicação compulsória. Com base no estudo desses autores são apresentados os princípios abaixo, representados de forma esquemática na Figura 3.



Figura 3: Princípios aplicáveis às licitações

Fonte: Caixeta e Furtado (2004)

Como será apresentado no próximo capítulo, as compras nos órgãos públicos podem ser feitas através de concorrência, tomada de preços, convite, pregão, dispensa de licitação e inexigibilidade.

2.2.5 Dispensa de Licitação

Tolosa Filho (1998) cita que:

O afastamento de licitação através de dispensa tem como pressuposto circunstâncias predeterminadas com suporte no princípio da economicidade, na urgência, na segurança, dentre outras, enquanto a inexigibilidade decorre das circunstâncias do executor do contrato ou do bem que se deseja contratar, os quais não permitem que se estabeleçam comparações, impossibilitando, assim, a concorrência.

Assim como a Constituição determina como regra geral a obrigatoriedade de

realização de Licitação, também autoriza que a Administração Pública possa dispensar o procedimento para a aquisição de certos produtos ou bens expressamente elencados, além das hipóteses de alienações. A licitação dispensável é, portanto, aquela que se realiza diante das situações taxativamente previstas nos artigos 17 e 24 da Lei nº 8.666/93.

Acerca, das hipóteses legais de dispensa, prescritas nos artigos citados acima na Lei de Licitações, Di Pietro (2002) os divide em quatro categorias: em razão do pequeno valor, em razão de situações excepcionais, em razão do objeto e em razão da pessoa, destacando que:

Em razão do pequeno valor, é dispensável a licitação para obras e serviços de engenharia (....). Em razão de situações excepcionais, a dispensa é possível em certas situações em que a demora do procedimento é incompatível com a urgência na celebração do contrato ou quando sua realização puder, ao invés de favorecer, vir a contrariar o interesse público, ou quando houver comprovado desinteresse dos particulares no objeto do contrato.

Dessa forma, são elas (BRASIL, 1993):

- Serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite da modalidade convite, ou seja, até R\$ 8.000,00 (oito mil reais), desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;
- Guerra ou grave perturbação da ordem pública;
- Emergência ou calamidade pública, nos casos urgentes em que não seja possível aguardar os prazos necessários para a execução de uma licitação, o que poderia ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial;
- Quando não tiver havido interessados à licitação anterior e, caso se fizesse outra licitação nos moldes normais, a Administração sofreria prejuízos;
- Para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada.

Como se trata de uma aquisição sem licitação, o departamento de compras tem obrigação de negociar com o fornecedor, visando economicidade, assim como faria um comprador do setor privado.

2.2.6 Inexigibilidade

Quando houver inviabilidade de competição, a licitação é inexigível, ou seja, não é possível realizar uma licitação, haja vista que um dos possíveis competidores possui qualidades que atendem de forma exclusiva às necessidades da Administração Pública, inviabilizando os demais participantes. São casos que se enquadram aqui, com base na legislação:

- Aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;
- Contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

(BRASIL, 1993)

São inexigíveis, por exemplo, assistência técnica a produtos com garantia.

Vale ressaltar que a utilização da inexigibilidade deverá obedecer à comprovação de exclusividade em relação à especificação do item a ser contratado, sendo vedada a indicação de uma marca específica quando houver mais de uma que atenda as exigências descritas no item (JUSTEN FILHO *apud* CARVALHO, 2005).

Em inexigibilidades é de fundamental importância que o setor de Compras aplique o recurso público de forma ética e obedeça aos princípios da economicidade e da moralidade. Como o fornecedor sabe que a compra só pode ser feita com ele, o comprador precisa valer-se dos mais inteligentes e sólidos argumentos de negociação para conseguir realizar uma boa compra, exatamente como é feito em outras empresas.

Dentro das regras de licitação previstas no ordenamento jurídico, a específica contratação direta pela via da inexigibilidade, tem algumas de suas hipóteses enumeradas no artigo 25, inciso I a III, da Lei nº 8.666/93:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Atualmente, são hipóteses de inexigibilidade previstas na Lei de Licitações:

- a) a aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros onde só exista um produtor, empresa ou representante exclusivo;
- b) a contratação de serviços técnicos profissionais especializados;
- c) a contratação de profissional de qualquer setor artístico.

Logo, caso o agente público identifique uma necessidade de contratação de um objeto que suas características tornem inviável qualquer estabelecimento de critérios objetivos de competitividade, poderá ser contratado diretamente.

Sobre a inexigibilidade de licitação destaca Gasparini (1993):

Inexigível é aquilo que não pode ser exigido, asseguram os dicionaristas. Inexigibilidade, a seu turno, é a circunstância do que não pode ser exigido. Desse modo, a inexigibilidade da licitação é a circunstância de fato ou de direito encontrada no bem que se deseja adquirir, na pessoa que se quer contratar ou com quem se quer contratar, que impede o certame, a concorrência; que impossibilita o confronto das propostas para os negócios pretendidos por quem, em princípio, está obrigado a licitar, e permite a contratação direta, isto é, sem a prévia licitação.

Prevista no primeiro dos incisos do art. 25 da Lei no 8.666/93, a aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, se torna inexigível em razão da falta

de interessados em negociar com a administração pública, ou seja, seria inútil realizar uma licitação, dentro de suas regras gerais, por não haver mais de um produtor, empresário ou representante que pudesse participar do certame. Existe, portanto, no caso dessa inexigibilidade, exclusividade em relação ao produtor, empresa ou representante comercial.

Ressalta-se, que a lei veda a preferência de marca, cabendo, por sua vez, ao agente público comprovar a exclusividade através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes.

As inexigibilidades de licitação são, portanto, hipóteses em que a realização do certame, tal qual a regra geral, seria impossível ou inviável tecnicamente, e que demandam do agente público especial atenção, ante a margem de subjetividade que cada caso concreto poderá propiciar, notadamente quando o contratado é único por reunir as condições necessárias à plena satisfação do objeto do contrato (incisos II e III do art. 25).

2.2.7 Registro de Preços

Em particular, a Lei 8.666 indica que as aquisições devem, sempre que possível, ser processadas através de sistema de registro de preços. Entretanto, a mesma legislação não obriga a Administração a firmar as contratações. Ela pode utilizar outros meios, desde que assegure ao beneficiário do registro a preferência em igualdade de condições (BRASIL, 1993).

O registro de preços é uma forma de contratação em que a Administração faz uma licitação prevendo o consumo de certa quantidade de material, mas ela não tem a obrigação de adquirir tudo. Quando quiser comprar, ela o fará no preço acordado no processo licitatório, e pode pedir a quantidade que desejar, até o limite do quantitativo previsto no processo licitatório, não precisando solicitar tudo.

Este é um ótimo meio de se comprar material de uso comum, como material

de escritório, produtos de informática, e material de produção de consumo frequente. A Administração sabe que vai precisar, tem uma estimativa diante do histórico de consumo, mas não corre o risco de ficar com o estoque cheio de produtos que serão usados por um longo período. Pode ir pedindo aos poucos, de acordo com a sua necessidade. Isso gera economia para a Administração, tanto porque não há necessidade de disponibilizar um grande volume de capital em uma única compra, haja vista que estas serão realizadas de acordo com as necessidades, como também haverá uma redução significativa de gastos com gestão de grandes estoques. Além do quê, o trâmite burocrático demorado da licitação só acontecerá uma vez.

Para o fornecedor também é bom porque ele tem a garantia de que, pelo período licitado, normalmente 12 meses, quem fornecerá aquele produto será ele. Entretanto fornecedores muito distantes enfrentam problemas de custo da entrega quando são solicitados pequenos volumes, deixando algumas vezes a Administração com falta de material.

E há ainda a possibilidade de outros órgãos da administração aderirem ao registro de preços já firmado, desde que o fornecedor aceite contratar com eles também. Neste caso não é preciso fazer outro processo licitatório, gerando economia de tempo e dinheiro.

2.3 Licitação Pública

Para a Administração Pública quanto ao procedimento de compras e alienações, a lógica de que sua atuação consiste em gerir e administrar a coisa pública, devendo, para tanto, utilizar-se do procedimento formal da licitação. A palavra licitação comporta vários significados, estando quase todos ligados à idéia de “oferecer”, “arrematar”, “fazer preço sobre a coisa” e “disputar” (MOTTA, 1999).

À Administração Pública, ao pretender adquirir bens e serviços, ou aliená-los, cabe, portanto, formalizar dentro de um processo administrativo a prática de determinados atos procedimentais que lhes são atribuídos pela Lei de Licitações, para fins de contratar ou adquirir tais bens e serviços, ou aliená-los, ressalvados os

casos de contratação direta, onde também deverá fazê-lo dentro de específicas condições.

Grande parte das aquisições é licitada para ser entregue de uma só vez. O fornecedor compromete-se a fazer a entrega no prazo firmado no instrumento convocatório, e entrega todo o material licitado em uma só viagem.

Isso é interessante para o fornecedor, que terá um gasto único com transporte, mas pode não ser vantajoso para a Administração caso a previsão de consumo de todos os itens não seja imediata, pois ao contrário do registro de preços, ficará com o almoxarifado ocupado por muito tempo, além de pagar todos os produtos de uma só vez.

É de interesse da Administração que, visando economicidade, as compras sejam subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, sempre que possível (BRASIL, 1993). Isso traz três vantagens imediatas:

- I. Postergação dos pagamentos, otimizando o uso dos recursos financeiros;
- II. Uso de menos espaços nos almoxarifados, que muitas vezes são alugados;
- III. Redução da possibilidade de que os produtos tenham as suas validades vencidas antes de serem usados.

A compra parcelada nada mais é do que uma licitação nos moldes normais, mas em cujo edital existe um cronograma de entrega, que deve ser seguido pelo fornecedor. Normalmente é usada para materiais que serão destinados a uma linha produtiva, e que tenham seu uso estimável através de cronograma.

2.3.1 Licitações e seus Princípios

Selecionar os contratados via licitação ou contratá-los diretamente consiste em uma das atuações administrativas do Estado e, como forma de afirmação da legalidade existente dentro dessa relação, sempre devem ser atendidos os princípios e normas do ordenamento que caracterizam o sistema jurídico das contratações administrativas.

Acerca dos princípios, que, como já explicitado, constituem elemento fundamental para a compreensão deste instituto jurídico da Licitação no ordenamento brasileiro, a legislação constitucional cuidou de explicitá-los no artigo 3º, da Lei no. 8.666/93. São eles: o princípio da legalidade, o da impessoalidade, o da moralidade, o da igualdade, o da publicidade, o da proibição administrativa, o da vinculação ao instrumento convocatório, o do julgamento objetivo, além do princípio da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, este último acrescido pela Medida Provisória no. 495/2010, convertida na Lei no. 12.349/2010.

Sobre a posição primordial conferida aos princípios no ordenamento jurídico-constitucional, Barbosa (2010) afirma:

Além da função fundamentadora, os princípios, em consequência, têm também função interpretativa, haja vista que servem como auxílio no entendimento do sentido das normas e contribuem para resolver os conflitos normativos. Através desta função, os princípios permitem interpretar uma norma obscura ou solucionar aparentes contradições entre normas, fazendo que se prefira, entre várias interpretações possíveis, aquela que esteja de acordo com os princípios.

Assim, sobre os princípios da licitação, apresenta-se em seguida seus significados básicos.

2.3.1.1 O Princípio da Legalidade nas Licitações

Alicerce de toda atividade administrativa, o princípio da legalidade encontra-se previsto no inciso XXII do art. 37, da CF/88 e significa basicamente, que a administração somente pode fazer o que lhe autoriza a lei, não cabendo prevalecer a vontade pessoal do agente público.

Considera-se, também, como princípio essencial dentro do campo específico das Licitações públicas, em virtude de que deve extrema obediência às regras procedimentais previstas em lei. Encontra-se também no art. 4º da Lei 8.666 nos seguintes termos:

Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel

observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Tem ligação, portanto, com o princípio da legalidade, a estrita vinculação a um procedimento administrativo formal, como acentua-se o parágrafo único do art. 4º da Lei de Licitações, sob pena de nulidade quando da não observância da formalidade prevista, que possa causar prejuízo para o licitante ou para o interesse público. O princípio da legalidade é, desse modo, indissociável das regras procedimentais que vinculam a realização de licitações públicas no ordenamento jurídico brasileiro, cabendo sua observância pela administração pública.

2.3.1.2 Princípio da Impessoalidade

Este princípio determina ao agente público que sempre busque alcançar o interesse público, e, deverá fazê-lo dispensando um mesmo tratamento a todos os administrados que se encontrem na mesma situação.

O Princípio da Impessoalidade tem extrema relação com o princípio da moralidade, uma vez que a conduta do administrador deverá ser no sentido de tratar de forma impessoal todos que se encontrem em idêntica situação, pois do contrário, ou seja, se pessoas com idênticas situações são tratadas de modo diferente, a conduta administrativa estará sendo ilegal, além de imoral.

2.3.1.3 Princípio da Moralidade

Exige que toda a atividade administrativa seja realizada dentro de padrões éticos, importando, no caso específico das licitações, que tanto a Administração como o licitante atuem dentro do processo licitatório com comportamentos e atitudes honestos, probos, leais, escorreitos e de boa-fé parte a parte.

A moralidade obriga, assim, que todos os atos praticados pelo agente público, dentro de sua competência, sejam atos que estejam de acordo com as

finalidades de interesse público.

Por certo, o princípio da moralidade exige do administrador público e dos participantes de Licitação que atuam, não apenas de forma lícita, mas também consoante a moral, os bons costumes, dentro da mais ampla integridade de caráter e honradez possível.

2.3.1.4 Princípio da Igualdade

Constitui um dos alicerces da licitação uma vez que assegura igualdade de direitos a todos os particulares interessados em contratar com o poder público. Encontra-se previsto no § 1º, do art. 3º da Lei no. 8.666/93, bem como no artigo 37, inciso XXI, da Constituição, tal a importância de seu significado dentro de toda a atividade administrativa.

Seu significado implica que a administração não estabeleça condições de preferência em favor de determinado licitante, ou seja, que os requisitos específicos estabelecidos no Edital ou no Instrumento Convocatório, não sejam direcionados para que somente um, ou poucos licitantes possam participar do certame, sob pena de constituir violação a esse princípio, desvio de poder e até mesmo crime descrito na própria Lei de Licitações.

2.3.1.5 Princípio da Publicidade

Aplicado também em relação à administração pública em geral, com ressalva apenas nos casos especificados na Lei, o princípio da publicidade é de suma importância em matéria de licitação. Diz respeito à divulgação da abertura do certame pela administração pública para conhecimento de todos os interessados, bem como aos atos realizados dentro do processo, nas suas várias fases, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar até mesmo a possibilidade de fiscalizar a legalidade.

Posteriormente, os atos e termos da licitação devem ser expostos ao conhecimento dos interessados (licitantes ou terceiros) para possibilitar, inclusive, o controle popular, bem como para validar o ato administrativo realizado dentro do certame.

2.3.1.6 Princípio da Probidade Administrativa

Em estreita relação com o Princípio da Moralidade, o princípio em referência traduz-se no sentido de honestidade, boa-fé por parte dos administradores, com vistas para que sua atividade esteja de fato voltada para o interesse público, que no caso das licitações consiste em selecionar a proposta mais acertada possível.

2.3.1.7 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

Princípio que está estritamente relacionado com o procedimento a ser adotado dentro do processo licitatório, que se constitui de um procedimento inteiramente vinculado à lei. Estando de acordo os termos e condições norteadores do certame, o processo licitatório irá seguir um encadeamento lógico e articulado, em etapas cuidadosamente previstas no Convite, Edital ou regulamento.

2.3.1.8 Princípio do Julgamento Objetivo

Segundo Meirelles (1985):

O princípio do julgamento objetivo afasta o discricionarismo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a aterem-se ao critério prefixado pela Administração, levando sempre em consideração o interesse do serviço público, os fatores qualidade, rendimento, eficiência, durabilidade, preço, prazo, financiamento, carência e outras condições pertinentes pedidas ou admitidas pelo edital.

Isto é, a escolha da melhor proposta deverá ser pautada dentro dos critérios

objetivos estabelecidos, sem, contudo, qualquer oportunidade de conveniência livre por parte do administrador público.

2.3.1.9 Princípio da Promoção do Desenvolvimento Nacional Sustentável

O princípio em referência foi introduzido pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que resultou da conversão da Medida Provisória nº 495 e cuidou de alterar o art. 3º da Lei de Licitações, fazendo incluir dentre seus princípios o da promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Ainda, acrescentou os parágrafos 5º a 13 no art. 3º da Lei Concorrencial aduzida. Segundo Justen Filho (2011):

Essas inovações estipularam preferências diversas a bens e serviços produzidos no Brasil. Em essência, essas preferências podem traduzir-se na vitória de propostas de produtos nacionais cujo preço seja inferior a 25% as ofertas de produtos provenientes do estrangeiro ou que não preencham os requisitos previstos no diploma. Essas inovações ainda não receberam efetiva aplicação concreta, mas exigem uma meditação mais profunda.

Nos processos de licitação previstos na Lei de Licitações, deverá, assim, ser estabelecido margem de preferência para aquisição de produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras.

2.3.2 Modalidades de Licitação

A Constituição expressamente aponta a obrigatoriedade de licitação como regra geral, ali estabelecendo que o seu respectivo procedimento ofereça iguais oportunidades de contratação a todos os eventuais fornecedores ou prestadores de serviço. Sobre a estrutura procedimental da licitação e suas modalidades Justen Filho (1999) diz:

As diversas modalidades representam, na verdade, diversas formas de regular o procedimento de seleção. As diversas espécies de procedimento distinguem-se entre si pela variação quanto à complexidade de cada fase do procedimento e pela variação quanto à destinação de cada uma dessas

fases. Qualquer que seja a espécie de licitação, sempre nela se verificam determinadas etapas.

A Lei de Licitações prevê em seu artigo 22 quais as modalidades que a Administração Pública deverá se valer para contratar com fornecedores de bens e serviços, ou alienar bens. São, portanto, modalidades de licitação:

I - Concorrência;

II - Tomada de preços;

III - Convite;

IV - Concurso;

V – Leilão;

VI - Pregão.

A Lei indica os critérios de aplicação de uma ou outra dentre as modalidades previstas. No geral, a escolha da modalidade de licitação é dada pelo valor do objeto a ser contratado. Entretanto concurso, leilão e pregão têm características diversas e não estão vinculados a tabela de valores.

2.3.2.1 Concorrência

Para tanto, Concorrência (§ 1º do art. 22 da Lei 8.666/93) 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.

Tendo em vista o valor estimado da contratação, feito pelos agentes públicos, os objetos que tiverem um valor superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) deverão obrigatoriamente ser licitados por concorrência.

2.3.2.2 Tomada de Preços

A Tomada de Preços (§ 2º do art. 22, da Lei de Licitações) se realiza 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.

Para que a compra seja feita através desta modalidade, seu valor estimado pela Administração não pode ser superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

2.3.2.3 Convite

Quanto ao Convite (§ 3º do art. 22 da Lei 8.666/93) se dá 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.

As compras só podem ser licitadas através desta modalidade se o valor estimado pela Administração para esta compra for menor ou igual a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

2.3.2.4 Concurso

A modalidade Concurso (§ 4º do art. 22 da Lei de Licitações) é cabível apenas 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.

2.3.2.5 Leilão

A Lei 8.666 define assim a quinta modalidade de licitação, o Leilão (§ 5o do art. 22 da Lei de Licitações, com redação dada pela Lei 8.883/94):

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.

Trata-se de uma espécie de leilão reverso, onde o vencedor da licitação será aquele que oferecer o menor lance, seja em sessão pública ou por meio eletrônico. Para se chegar à proposta mais vantajosa os licitantes podem renovar os seus lances.

Quando a Administração define o vencedor ao final do certame, ela considera que tal fornecedor entregará o objeto licitado conforme as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital, respeitando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

2.3.2.6 Pregão

Já a modalidade Pregão foi instituída pela Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, objetivando a aquisição de bens e serviços de uso comum, cujos padrões de desempenho, qualidade e julgamento das propostas possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, qualquer que seja o valor estimado da contratação.

Criado originariamente para a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), mas que em função do seu sucesso, foi transferido posteriormente para toda a administração brasileira, onde passou aos poucos de procedimento optativo para obrigatório num crescente rol de situações. Sobre o surgimento do Pregão, assinala Sundfeld (2009):

O surgimento do pregão é uma espécie de resposta a alguns dos problemas da Lei no. 8.666/93. Isto é, procurou-se adotar uma visão que levasse em conta o custo e o tempo. A razão para o surgimento dessa inovação reside no fato de que, se não houvesse uma simplificação do procedimento de licitação, a tendência de fuga se perpetuaria. Assim, objetivou-se estancar este movimento, por meio de adaptações na licitação que fossem capazes de atender às necessidades do interesse público e da eficiência da administração. Pode-se dizer que, nesse sentido, a experiência do pregão tem sido bem-sucedida, havendo, de fato, um ganho de eficiência sem que fosse perdido algo realmente fundamental.

O Pregão veio, então, como tentativa de desburocratizar e agilizar os processos de licitação, principalmente no tocante aos contratos menores ou de rápida conclusão, passando a sua aplicação a dar-se no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Realiza-se através de duas modalidades: o Pregão Presencial (ou comum) e o Pregão Eletrônico. O primeiro se caracteriza pela presença física dos licitantes e do pregoeiro, em ambiente físico; enquanto o segundo se processa de modo virtual, por meio da Internet. O julgamento das propostas é feito considerando a de valor mais baixo e somente haverá necessidade de examinar os documentos de habilitação relativos ao licitante vencedor, daí sua principal diferença para com as demais modalidades de licitação previstas na Lei 8.666/93, que é a inversão das etapas.

Cada vez mais os sistemas eletrônicos de gestão estão sendo incorporados às atividades de compras. Isso é mais desenvolvido em organizações mais sofisticadas. Eles podem resultar em redução dos custos, aumento da velocidade na colocação dos pedidos, diminuição de ineficiências da cadeia de suprimentos e maior controle das operações (PANORAMA LOGÍSTICO, 2008).

Com a evolução da tecnologia da informação nasceu o Pregão na forma eletrônica. Ele foi regulamentado em 2005, pelo Decreto nº 5.450. É uma modalidade de licitação realizada à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

Descritas as modalidades de licitações faz-se necessário traçar algumas considerações acerca dos tipos de licitação, os quais estão previstos no § 1º, do artigo 45 da Lei 8.666/93 e compreendem quatro categorias, quais são:

I – De menor preço;

II – A de melhor técnica;

III – A de preço e técnica;

IV – A de maior lance ou oferta.

Tal disposição está relacionada diretamente com o tipo de licitação apontada no certame licitatório e o julgamento das propostas apresentadas pelos licitantes concorrentes, vez que a depender da modalidade licitatória escolhida, será aplicado determinado tipo de licitação para fins de julgamento das propostas.

Registra-se que o tipo "menor preço" é a regra para as compras em geral, sendo vencedor nesse caso o licitante que, atendendo as condições e especificações previstas no edital, apresentar a proposta de menor preço, inclusive na modalidade Pregão. São, portanto fatores essenciais de julgamento neste tipo de licitação o atendimento às especificações estabelecidas no instrumento convocatório e o menor preço apresentado. Além disso, é imprescindível que o preço seja compatível com o praticado no mercado, como forma de garantir a execução do contrato pelo vencedor.

Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" são utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.

O Pregão Eletrônico facilita o acesso de fornecedores dos cantos mais distantes do Brasil, acirrando a disputa e, na maioria das vezes, favorecendo a economicidade dos órgãos administrativos. Como a internet está acessível a todos, basta conectar-se ao site do governo (Comprasnet), dispor de um certificado digital fornecido por ele e participar do processo licitatório.

Durante a etapa de lances ninguém sabe quais as empresas estão participando, nem o momento exato em que não será mais aceito nenhum lance. A Administração só toma conhecimento das empresas que estão participando do

certame após a etapa de lances. E o vencedor pode ser uma empresa com a qual o comprador esteja acostumado a se relacionar, como também uma completa desconhecida, desde que atenda às exigências do edital de convocação.

As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.

(BRASIL, 2005)

Toda e qualquer comunicação que acontece durante o pregão eletrônico entre o licitante (fornecedor) e o pregoeiro (comprador) é registrada em ata, e de domínio público. O pregoeiro tem condição de negociar com o vencedor, solicitando redução de preço. Mas se o licitante não aceitar negociar, o pregoeiro é obrigado a aceitar o preço oferecido por ele, já que foi quem ofertou o menor dos lances.

Assim como há vantagens, há dificuldades geradas pelo Pregão Eletrônico. Ao permitir que empresas situadas longe do ponto de entrega participem e ganhem a licitação, dificilmente comprador e vendedor virão a se conhecer e firmar parcerias, prática positiva no mercado privado. Além de propiciar a dificuldade de entrega dos produtos.

Uma das formas de se evitar que os órgãos da Administração Pública tenham problemas em receber materiais de acordo com o esperado é seguindo à risca o artigo 28 do Decreto 5.450, que apresenta as penalidades àqueles que não cumprirem o contratado durante a licitação. O licitante poderá ficar até cinco anos sem contratar com qualquer órgão da União, e sua penalidade será obrigatoriamente registrada no Sistema de Cadastro de Fornecedores do governo.

Art. 28. Aquele que, convocado dentro do prazo de validade de sua proposta, não assinar o contrato ou ata de registro de preços, deixar de entregar documentação exigida no edital, apresentar documentação falsa, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo, fizer declaração falsa ou cometer fraude fiscal, garantido o direito à ampla defesa, ficará impedido de licitar e de contratar com a União, e será descredenciado no SICAF, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

(BRASIL, 2005)

2.4 Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde (PDPAS)

Atualmente a situação encontrada na prática pelo Distrito Federal é a ocorrência de desatenção aos preceitos constitucionais informadores da saúde, chegando ao ponto de perder vidas (LIMA, 2011).

Não são isolados os casos em que o desabastecimento crônico fez com que a única alternativa para não deixar a situação virar calamidade pública era recorrer à realização de procedimentos de compra mais ágeis. Muitas vezes equipamentos hospitalares de suporte à vida ficam parados durante meses por falta de manutenção ou procedimentos simples como curativos, entre outros, não podem ser realizados por falta de materiais básicos. Devido à essa realidade do Distrito Federal, seria ideal que existissem mecanismos para que as compras pudessem ser realizadas com maior rapidez.

Partindo deste cenário, em julho de 2010, a SES/DF decidiu pela adoção de um conjunto de práticas denominado “Plano de Ação para a Saúde”. Segundo o plano, o DF vivia uma situação de desabastecimento pelas seguintes causas:

- Processos licitatórios de aquisição dos insumos com tramitação lenta;
- Processos licitatórios com falhas na instrução;
- Processos licitatórios suspensos pelo Tribunal de Contas do DF – TCDF;
- Processos licitatórios paralisados na Central de Compras;
- Processos de aquisição de insumos por Dispensa de Licitação e de forma Emergencial;
- Contratos de prestação de serviço vencidos e vencendo a curto prazo;
- Ausência de contratos de manutenção de equipamentos;
- Rede com necessidades crônicas de reparos;
- Utilização indevida de contratos de manutenção predial.

O PDPAS, Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde, fez-se válido a partir da publicação do Decreto nº 31.625, de 29 de abril de 2010, com a finalidade principal de dar autonomia gerencial progressiva para as Unidades

Executoras (UEx) - Diretorias Gerais de Saúde (DGS) e Unidades de Referência Distrital da Rede Pública de Saúde (URD), no sentido de destinar verbas públicas aos hospitais e regionais de saúde para que os mesmos possam adquirir insumos urgentes e oferecer aos pacientes maior qualidade nos atendimentos enquanto a rede de saúde promove novas licitações de produtos e serviços destinados ao abastecimento, visto que por muitas vezes esses procedimentos licitatórios são longos devido questões burocráticas.

Sua operacionalização se dá por meio de repasse de recursos financeiros do Governo do Distrito Federal em conta específica de titularidade das unidades hospitalares e as compras são realizadas por meio de dispensas de licitação limitadas pelo valor do gasto, na forma da Lei 8.666/93. Esses repasses têm como objetivo apoiar supletivamente a execução de atividades desenvolvidas pelas DGSs e URDs (MANUAL PRÁTICO DE ROTINAS DO PDPAS, 2010).

Os itens “a”, “b”, “c” e “d” do capítulo IV da Portaria nº 83/10, estabelecem quais são os montantes a serem transferidos bimestralmente pela SES DF:

A. Para as Diretorias Gerais de Saúde, Hospitais Regionais e Unidades de Referência Distrital serão transferidos valores calculados com base no faturamento mensal aferido pelos Sistemas de Informação Hospitalar – SIH e Ambulatorial – SIA do SUS.

B. Para as Diretorias Gerais de Saúde, o valor a ser transferido a cada dois meses será a soma do equivalente a 10% do faturamento médio mensal do Hospital Regional e do equivalente a 8% do faturamento médio mensal do conjunto das unidades localizadas na Regional, aí incluído o Hospital Regional.

C. Para as Regionais de Saúde que não dispõem de hospital em seu território, o valor será o equivalente a 10% do seu faturamento médio mensal.

D. Para as Unidades de Referência Distrital, o valor total será o equivalente a 10% do faturamento médio mensal do estabelecimento em questão.

O programa é uma inovação nas ações administrativas no setor público pelo fato de descentralizar as decisões e os recursos da Administração Central para os órgãos colegiados, as Unidades Executoras. Ele foi elaborado para aplicação das Diretorias Regionais e Unidades de Referência Distrital, que são UEx dos recursos, tendo sido definidas em conformidades com o plano diretor do Distrito Federal através da portaria 83/2010. Assim, são Diretorias Regionais:

- A. Asa Sul / HRAS
- B. Asa Norte / HRAN
- C. Sobradinho / HRS
- D. Planaltina / HRPL
- E. Taguatinga / HRT
- F. Ceilândia / HRC
- G. Gama / HRG
- H. Brazlândia / HRBZ
- I. Paranoá / HRP
- J. Guará / HRGu
- K. Núcleo Bandeirante, Candangolândia e Riacho Fundo
- L. Samambaia
- M. Recanto das Emas
- N. São Sebastião / HRSS
- O. Santa Maria / HRSM

A mesma portaria ainda define que, pela especificidade de suas características, foram definidas como Unidades de Referência Distrital (URD)s:

- P. Hospital de Base do Distrito Federal / HBDF;
- Q. Hospital São Vicente de Paula / HSVP;
- R. Hospital de Apoio de Brasília / HAB;
- S. Centro de Orientação Médico-Psico-Pedagógica/ COMPP;
- T. Laboratório Central do Distrito Federal / LACEN DF;
- U. Instituto de Saúde Mental / ISM.

VII. As Unidades de Referência Distrital – URD são unidades públicas de atenção à saúde vinculadas diretamente à SES DF, destacadas por seus atributos de complexidade, especialização ou finalidade como de referência para todas as DGS (Art. VII da Portaria 83/2010).

Segundo esta mesma portaria, cada uma das unidades realizou um cadastro no CNPJ e recebeu contas bancárias de titularidade da Secretaria de Saúde, com movimentação específica na unidade, por CNPJ, a título de movimentar os repasses.

Segundo o decreto nº 31.625/2010, art. 4º, os recursos do PDPAS não poderão ser aplicados no pagamento de despesas com:

- I – Pessoal e encargos sociais, qualquer que seja o vínculo empregatício;
- II – Implantação de novos serviços;
- III – Gratificações, bônus e auxílios;
- IV – Festas e recepções;
- V – Viagens e hospedagens;
- VI – Obras de infra-estrutura, excetuados pequenos reparos de estrutura
- VII – Aquisição de veículos;
- VIII – Aquisição e/ou locação de equipamento de informática;
- IX – Pesquisas de qualquer natureza; e,
- X – Publicidade.

Os recursos do PDPAS são utilizados para as seguintes finalidades:

- I – Adquirir materiais de consumo e medicamentos, padronizados pela SES;
- II – Realizar reparos nas instalações físicas e equipamentos;
- III – Contratar serviços com pessoas jurídicas e físicas, observando as normas legais;
- IV – Pagar outras despesas, disciplinadas pela SES.

(MANUAL PRATICO DE ROTINAS DO PDPAS, 2010).

O Decreto 31.625/10 deu vida ao processo e ratificou a questão de que as ações seriam progressivas ao estabelecer que, nesta primeira etapa, as unidades ainda estão em fase de aprendizado sobre as possibilidades de gasto da nova ferramenta, portanto basicamente somente se permitiriam compras emergenciais e de pequenos reparos nas instalações das unidades de saúde.

De acordo com o artigo VI, a fim de dar consequência ao disposto no Decreto no 31.625, as DGS e URD devem, dentre as suas atribuições regimentais, reforçar as atividades gerenciais listadas a seguir:

- a) Planejamento do consumo mensal de medicamentos e material de consumo
- b) Atualização diária, no sistema informatizado, da movimentação dos estoques de medicamentos e outros insumos, garantindo também registro de todas as aquisições realizadas com recursos do PDPAS;
- c) Controle da dispensação de medicamentos e utilização de material de consumo;
- d) Levantamento e priorização dos reparos necessários nas estruturas físicas, mobiliário e equipamentos;
- e) Acompanhamento dos indicadores de produção e de qualidade da atenção;
- f) Alimentação acurada e oportuna dos Sistemas de Informação de base nacional, em especial do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, do Sistema de Informações Ambulatoriais – SIA/SUS;
- g) Acompanhamento do desempenho e necessidades.

2.4.1 Fracionamento de Despesas

As aquisições, conforme o programa prevê, serão limitadas pelo valor do gasto, conforme a Lei no 8.666/93, com o limite de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) anuais, sob pena de responsabilidade pessoal do exequente, porém traz inovações no sentido de que, no caso deste programa de descentralização as despesas não se realizarão por elementos de despesa, mas sim por código de produto.

Esse ajuste se dá porque, na classificação de elementos de despesa, os medicamentos pertenceriam a um único elemento de despesa, o que tornaria o programa inviável, pois, limitaria os gastos anuais a R\$ 8.000,00 (oito mil reais) em medicamentos. Isso, na prática, significaria que as unidades teriam o dinheiro sem

poder de fato realizar o gasto. Assim, definiu-se que, cada produto dentro do cadastro da SES possui um código e que, esse código seria a referência para o limite dos gastos. Definiu-se então, que os gastos chegariam a até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) anuais por código de produto.

A Lei nº 8.666/93 define em seu art. 23 § 5º em que consiste o fracionamento de despesas e a sua proibição. Ocorrerá fracionamento de despesa sempre que essa for dividida para aquisição de insumos ou bens em modalidade de licitação inferior à devida por lei, ou, para efetuar a compra direta, sem licitação. Além disso, a normatização do PDPAS não somente cumpriu as regras da Lei, como também criou restrições que vinculam o gasto e exigem a apresentação de três propostas válidas, isto é, que atendam todas as exigências do Pedido de Cotação e do Projeto Básico, para justificar a escolha do fornecedor vencedor.

O Projeto Básico é o documento que propicia à Administração conhecer o objeto que se quer licitar, de forma detalhada, clara e precisa. Deve passar ao licitante as informações necessárias à boa elaboração de sua proposta. Nos termos do artigo 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93:

O projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilitem a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

No caso do PDPAS, o projeto básico deve ser feito também para aquisição de medicamentos e materiais de consumo. A adoção desse instrumento é essencial para o bom andamento dos processos, na medida em que constitui um orientador para os licitantes, amplia a transparência e fortalece o trabalho técnico a ser desenvolvido.

Com a finalização do Projeto Básico, o setor responsável pela instrução das aquisições deverá elaborar o Pedido de Cotação PDPAS. Após a elaboração do pedido de cotação do PDPAS, a Administração deve convidar entre os possíveis interessados do ramo de que trata o objeto da licitação em número mínimo de três,

cadastrados ou não. E, logo depois, encaminhar esse pedido aos interessados que sejam do ramo do objeto licitado.

Após todo este processo faz-se relatórios de prestação de contas e encaminha-se para Secretaria de Saúde a cada dois meses. Com este recurso os hospitais regionais passam a ter um valor bimestral para suprir suas necessidades que não são supridas pela Secretaria de Saúde.

As DGS/URD só estão autorizadas a realizar compras sob dispensa de licitação, com limite de gastos até oito mil reais, assim, o fracionamento da despesa deve ser observado com muita atenção pelos hospitais e postos de saúde em todo o Distrito Federal. Neste sentido, o Manual Prático de Rotinas do PDPAS (2010) estabelece:

Não serão consideradas como fracionamento de aquisição, as despesas relativas aos insumos adquiridos por mais de uma DGS ou URD, em um mesmo mês, quando os mesmos estiverem destinados a populações residentes em espaços geográficos distintos, em conformidade com a normatização complementar da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

A determinação do Decreto nº 31.625/2010 é a de que quando a atividade ultrapassar o limite de gasto, a compra deve ser realizada pela administração central. O art. 7º, IV informa que quando a aquisição de material ou contratação de serviços ultrapassarem o limite de que trata o parágrafo anterior, a licitação será realizada na modalidade pertinente, pelo nível central da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

A regra constitucional para aquisições do setor público, na forma do Art. 37 é a de que se realizem licitações, nas modalidades pertinentes, para que seja assegurada a igualdade de participação a todos os concorrentes.

Assim, em conformidade com a lei de licitações é possível dispensar a licitação em dois casos, (Art. 24, I e II), conforme já citado anteriormente neste trabalho:

I - Para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I, do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; (limite: R\$ 15.000,00)

II - Para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II, do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez.

Com o contínuo desabastecimento da rede aliado ao tamanho das equipes das UEx, que geralmente são pequenas, é dificultado o cumprimento dos prazos estabelecidos para a entrega das prestações de contas. Além disso, os treinamentos não são frequentes e são insuficientes para uma eficiente execução do programa, sendo possível perceber que os trabalhadores ainda possuem insegurança nas tomadas de decisões (LIMA, 2011).

2.4.2 Benefícios do PDPAS

Segundo Gomes (2013), ao investigar quais expectativas foram atendidas com o programa, de forma geral, foram encontrados diversos aspectos como:

- Agilidade e rapidez nas aquisições de materiais e insumos; visto que não há o tempo desde a identificação da necessidade, a formulação do processo licitatório, a realização da licitação e entrega do insumo demandado;
- Melhoria na questão física no que tange as pequenas reformas e consertos de equipamentos não cobertos por contratos;
- Atendimento mais preciso e eficiente aos pacientes, garantindo prestação de serviços essenciais à saúde, por ter o hospital a possibilidade de compras emergenciais, de insumos básicos para o atendimento de forma geral;
- Criação de uma conscientização por parte dos servidores em relação ao desperdício de materiais;
- Qualidade de vida para os pacientes;
- Urgência nas soluções dos problemas de abastecimento.

Sob o ponto de vista do hospital como unidade prestadora de serviço de manutenção da vida humana, foi possível identificar os seguintes pontos:

- Diminuição da exposição do hospital na mídia;
- Solução rápida de problemas com abastecimento;
- Agilidade no pronto atendimento ao paciente;
- Agilidade nas demandas internas dos servidores;
- Descentralização do abastecimento;
- Melhor relacionamento com fornecedores.

2.5 São Bernardo - Soluções Hospitalares

A Cirúrgica São Bernardo deu início às suas atividades em 1984 com o propósito de atender a demanda por produtos e serviços hospitalares no Distrito Federal. Desde então, a nova São Bernardo – Soluções Hospitalares se destaca pela qualidade na venda e assistência técnica de equipamentos hospitalares.

A empresa já trabalhou com várias áreas do ambiente hospitalar, desde o fornecimento de ceras químicas para o piso de hospitais até mesmo com tomógrafos importados de última geração. Atualmente, a empresa trabalha com uma multinacional focada nos equipamentos para Unidades de Terapia Intensiva - UTIs, com monitores multiparamétricos, ventiladores pulmonares, cardioversores, ventiladores de anestesia, dentre outros. Mesmo a multinacional não exigindo nenhuma forma de "selo" de qualidade ou procedimento, os gestores da empresa optaram por prever qualquer medida futura e buscaram o sistema de qualidade ISO 9001/2008.

Hoje a empresa, que já está no setor de prestação de serviço para equipamentos no ramo hospitalar há mais de 30 anos, é uma revenda com assistência técnica. Porém, com uma recém reforma estrutural executada no ano de 2011, foi possível aplicar também uma reforma estrutural interna, ou seja, uma

reforma organizacional. Atualmente possui uma estrutura com engenheiros, 56 técnicos, equipe de vendas, equipe de "educação continuada" e "*Back Office*" comercial.

Atuando nas principais áreas médicas, a São Bernardo conta com uma equipe de profissionais devidamente treinados e capacitados para atender todas as necessidades do cliente. Através do compromisso de oferecer sempre os melhores produtos e soluções, trabalham com representações exclusivas de algumas das maiores e mais conceituadas marcas existentes no mercado.

Sua Política da Qualidade é:

Buscar a excelência na comercialização, representação e importação de produtos e equipamentos hospitalares, garantindo a agilidade, melhor assistência técnica e prestação de serviços, visando à satisfação dos clientes e melhoria contínua.

Sua Missão:

Oferecer, com excelência, soluções de alta qualidade que nossos clientes tenham orgulho em usufruir e que contribuam de verdade para a saúde humana, dia após dia.

E, por fim, sua Visão:

Ser reconhecida como empresa líder nos mercados de saúde em que atua por ser seriamente comprometida com seus clientes, com seus colaboradores e com a melhoria da saúde brasiliense.

Nos últimos anos, tem-se observado no ambiente hospitalar que a utilização de equipamentos para a saúde tem aumentado tanto em quantidade, como em variedade e em complexidade (ANVISA, 2010).

Educação Continuada: Filosofia de aprendizagem com o objetivo de fornecer ou renovar informações (Dicionário Michaelis).

Back Office: Departamento que fornece apoio dentro de uma empresa, normalmente é uma equipe que fica no escritório prestando auxílio a funcionários de campo (Dicionário Michaelis).

A Engenharia Clínica foi criada nos Estados Unidos da América em 1960 e surgiu da necessidade de gestão para equipamentos eletrônicos nos estabelecimentos de saúde, os quais ainda eram inovações muito recentes, e possivelmente não haviam recebido devida atenção aos prováveis riscos de segurança que poderiam acarretar ao paciente (BRONZINO, 1992).

Dessa forma, a Engenharia Clínica pode representar um canal de comunicação entre a dimensão do cuidado ao paciente e a dimensão tecnológica presente no EAS, tendo um papel importante no processo de análise e investigação de acidentes, que podem ser ocasionados por diversos fatores. Por isso, é importante que o setor de Engenharia saiba atuar nesses casos, reconhecendo suas consequências. Os acidentes com equipamentos médicos podem (SOUZA, 2010):

- Ocasionar óbitos;
- Ocasionar dano físico ao paciente;
- Indisponibilizar o equipamento;
- Criar processos judiciais;
- Denegrir a imagem da instituição e dessa forma elevando o custo ao EAS.

2.5.1 Processo de Certificação

Segundo Cury (1993), o conceito mais adequado para a área organizacional de uma empresa é:

Especialidade administrativa cujo objetivo é estabelecer uma infraestrutura compatível com os propósitos da empresa e, em consequência, definir métodos e processos de trabalho indispensáveis à efetividade gerencial através de análises e diagnósticos organizacionais, manutenção e melhoria da estrutura organizacional e de análises, revisões e racionalizações dos métodos e processos de trabalhos da empresa.

Em resumo, o setor responsável pela organização e qualidade tem a necessidade de conhecer todos os sistemas e processos de trabalho. Este setor deve possuir conhecimento tanto em aspectos técnicos – funcionalidade, segurança, manutenibilidade, operacionalidade, confiabilidade – quanto em aspectos gerenciais

– relacionados à organização dos serviços, à redução de gastos desnecessários e na gestão de pessoal (BESKOW, 2001).

O principal objetivo de uma área organizacional dentro de uma empresa, sendo ela do setor da saúde ou não, é estruturar os processos. Os processos demonstram a necessidade de análise da produtividade, da padronização das atividades, da formação continuada dos recursos humanos e da implantação de sistemas de informação. Estes podem mudar de nomenclatura, mas possuem sempre o mesmo objetivo, a qualidade (BESKOW, 2001).

A normalização tem como objetivos a economia, a comunicação, a segurança, a proteção do consumidor e a eliminação de barreiras técnicas e comerciais. Um sistema de gestão da qualidade é uma estratégia da alta gerência, em administrar e aumentar a competitividade dentro do mercado e entre as organizações (TAJRA, 2011).

Ainda hoje, no Brasil, nenhum órgão ou agência reguladora, como o Ministério da Saúde ou a ANVISA possuem controle no fornecimento de serviços na assistência técnica de equipamentos. Os prestadores de serviço de assistência técnica e manutenção de produtos e equipamentos de saúde não têm uma legislação voltada para si. Não existe sequer um levantamento nacional da qualidade do serviço prestado nos aparelhos, o que coloca em risco a segurança do paciente (PIO, 2012).

Parte das empresas de manutenção de produtos médicos e serviços de saúde não são tradicionalmente do setor, de forma que não possuem a estrutura adequada, os equipamentos específicos e nem os profissionais especializados. De acordo com a RDC nº 02/2010, todo equipamento produzido ou importado hoje no Brasil é de responsabilidade dos EAS (Estabelecimentos Assistenciais de Saúde). A importância destes processos consiste no fato de que uma especificação ou instalação errada irá ocasionar desperdício de recursos durante toda a vida útil do equipamento.

Os hospitais são organizações que possuem um alto investimento. Houve um período onde se fez parte da cultura empresarial brasileira a noção de que a

segurança representava um gasto sem retorno financeiro, o que levava muitas empresas a colocarem as questões de segurança em um plano inferior nas prioridades administrativas. Contudo, na dinâmica atual do mercado, esse padrão já não se faz presente. Muitas empresas buscam, mais do que nunca, padrões de segurança e qualidade nunca antes exigidos. Empresas de saúde fazem parte de um sistema complexo e estão hoje em um mercado globalizado (BRITO, 2006).

As empresas que buscam a qualidade em seus produtos e serviços têm conhecimento da importância da padronização dos procedimentos internos. Dessa forma, muitas delas buscam adotar normas de padronização, como a ISO (*International Organization for Standardization*).

As empresas que se anteciparem à essa nova estrutura estarão em melhor posição para aproveitá-la. De acordo com Tajra (2011), a empresa deve estabelecer uma estratégia a partir de uma vantagem competitiva, tendo como foco o custo ou a diferenciação.

Portanto, as empresas devem definir sua posição no mercado a partir da estratégia do menor preço ou possuir um diferencial que promova um valor ao cliente. Valor esse, encontrado geralmente pela qualidade e acreditação.

Observa-se que, na falta da qualificação, a única forma de ter sua participação no mercado está no menor preço, mesmo que isso represente serviços e equipamentos de baixa qualidade. Assim, a crescente demanda por serviços e produtos desse setor introduziu um perfil onde a guerra de preços, de uma forma ou de outra, é acompanhada pela discrepância na qualidade do serviço. Porém, a uniformização do mercado é uma tendência, tanto em qualidade como em produtos (PIO, 2012).

Um dos sistemas mais conhecidos na área da saúde, sendo utilizado também por outros setores empresariais, tem sido a Norma NBR ISO 9001:2008. Esta ferramenta garante uma procura sistemática de padrões e processos eficientes. Segundo Tajra (2011), tem como foco a melhoria contínua e íntegra das responsabilidades da alta gestão em todo o processo a partir da sua participação na análise crítica do sistema, pelo seu comprometimento diante dos colaboradores na

gestão de recursos humanos, materiais e de infraestrutura, além da sua atuação com os clientes externos.

A certificação ISO é tida como um instrumento gerencial para aumentar a qualidade dos produtos/serviços. A adoção de normas como esse padrão traz muitas vantagens para a empresa uma vez que lhe confere maior produtividade e organização. Este também é um elemento de grande credibilidade para os clientes e se torna um padrão de qualidade dentro do setor aumentando a competitividade. Por esse motivo, há muitos recursos normativos que ajudam neste objetivo. Através destas normas é possível extinguir o desperdício e o imprevisto na rotina de uma empresa, aumentando a qualidade e diminuindo os custos (TAJRA, 2011).

Como a certificação não é obrigatória, para as organizações que optam por ela, a mesma é mais uma forma de reconhecimento público de que os processos estão dentro da especificação exigida pelos protocolos de qualidade (ALBERTAZZI, 2008).

Segundo a ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), os maiores beneficiados com o processo de certificação são os fabricantes, os consumidores e o governo, ou seja (ALBERTAZZI, 2008):

- Fabricantes: A certificação garante a eficácia dos sistemas de controle e uma maior garantia da qualidade nas empresas, reduzindo a perda de produtos e o custo do serviço;
- Consumidores: O produtos ou serviços certificados possuem uma maior confiança e qualidade, identificando para o consumidor os que são controlados e testados conforme os padrões exigidos;
- Governo: A certificação é um instrumento que o governo pode utilizar para criar uma infraestrutura técnica adequada que auxilie o desenvolvimento tecnológico, melhorando o nível de qualidade dos produtos nacionais.

Antes da certificação, todos os procedimentos da empresa eram verbais ou assistemáticos, e, com a ajuda do estudo em qualidade organizacional, foi possível ajustar muitos procedimentos desnecessários. Durante toda execução da

reestruturação foi necessário treinar os colaboradores para que compreendessem a necessidade de padrões, procedimentos e protocolos.

2.5.2 Comercial

O Departamento Comercial passou por uma reeducação organizacional, assim como todos dentro da empresa.

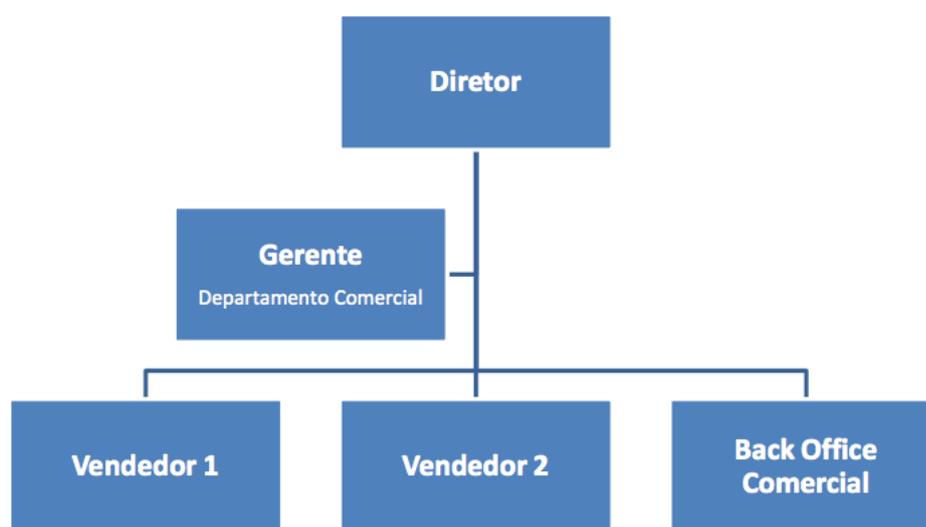


Figura 4: Organograma do Departamento Comercial

Fonte: Pio (2012)

Com a certificação, a empresa passou por uma reorganização no departamento de vendas, com a definição de todos os serviços prestados, soluções possíveis de serem implementadas e equipamentos disponíveis para o mercado.

O Gerente Comercial é a pessoa responsável por coordenar toda a equipe e aplicar estratégias e diretrizes para a comercialização dos produtos da empresa. A gerência, juntamente com a equipe de "Back Office", desenvolve estudos sobre potenciais clientes de cada região, sempre buscando a ampliação dos negócios. É de responsabilidade também do "Back Office" comercial, acompanhar as atividades

dos concorrentes para recomendar a gerência alterações dos objetivos, sistemas e políticas de vendas dentro da empresa.

A equipe comercial é treinada para possuir total conhecimento de sua responsabilidade dentro da organização e seus objetivos, conhecendo também o mercado e a concorrência e o planejamento das atividades, dos clientes e dos projetos.

2.5.3 Assistência Técnica

Com a ISO, a equipe da assistência técnica passou, em primeiro lugar, por uma reeducação em sua estrutura organizacional. Além disso, deve-se sempre se atualizar sobre a necessidade de prever, planejar e executar um processo, compreendendo também a importância de um ambiente organizado, limpo, definido e do seu bem estar como membro da equipe.

Assim como o Departamento Comercial a Assistência Técnica também passou por uma reestruturação organizacional através de um Organograma, já definido com cargos e funções.

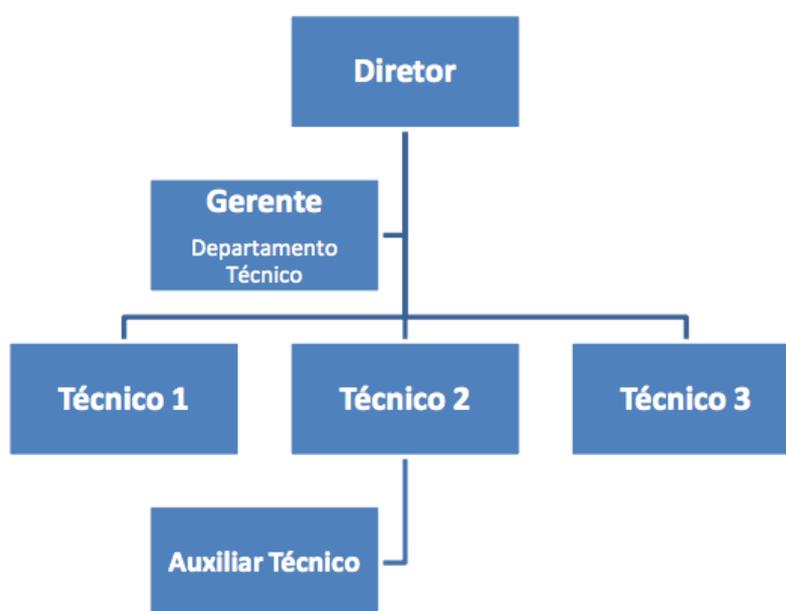


Figura 5: Organograma do Departamento Técnico

Esse departamento possui um laboratório técnico para realizar procedimentos de inspeção, teste, manutenção e calibrações, com o objetivo de cumprir normas, padrões de qualidade e garantir os requisitos das boas práticas de fabricação.

A equipe técnica passou também por treinamentos específicos e treinamentos para compreender a importância do serviço prestado. Foi imprescindível que os colaboradores técnicos participassem de cursos, principalmente quando novos equipamentos fossem ser reparados. Portanto, compreenderam que a monitoração constante da produtividade individual e da qualidade do serviço, também individual, seria monitorada com o intuito de proteger a empresa e o colaborador em si (PIO, 2012). Além disso, cada colaborador passou por um treinamento para compreender, até que ponto a má qualidade da execução de um procedimento pode afetar a confiabilidade de cada equipamento e sistema de forma integrada.

Cada colaborador da equipe técnica é responsável pelo serviço que está executando, sendo devidamente treinado e preparado para assumir tal responsabilidade. Em uma assistência técnica onde seu principal serviço é a manutenção de equipamentos hospitalares, é de grande importância a seriedade com que cada manutenção ou reparo é executado. Todos os técnicos são constantemente conscientizados que todos os equipamentos reparados podem ser equipamentos de suporte à vida, como ventiladores pulmonares.

Assim, é de suma importância a definição de uma Política de Manutenção, onde deve estar definida a provisão de manutenção e reparo de todos os equipamentos hospitalares (SOUZA, 2010). A Cirúrgica São Bernardo definiu sua Política de Manutenção, onde constam:

- Como cada equipamento deve ser mantido, por meio de procedimento escrito;
- Quais dos técnicos está autorizado a realizar a manutenção;
- A duração e periodicidade de manutenções preventivas;
- Definição das tarefas de manutenção, através de consultas a manuais técnicos do equipamento;

- Garantir que os Instrumentos de Medição estejam calibrados dentro das normas da RBC;
- Criação de protocolos de qualidade que permitam auditorias internas nos equipamentos para assegurar a qualidade do serviço técnico;
- Procedimentos para a desinfecção dos equipamentos antes de executar a manutenção.

2.5.4 Serviços

A empresa não possui um Departamento de Serviços de forma individual, ele tem como objetivo auxiliar toda a operação, pois todos os setores são agregados e correlacionados à prestação de serviço. Tanto vendas como assistência técnica fazem parte dos serviços da empresa. No final, todo o sistema está voltado para o fornecimento de serviços.

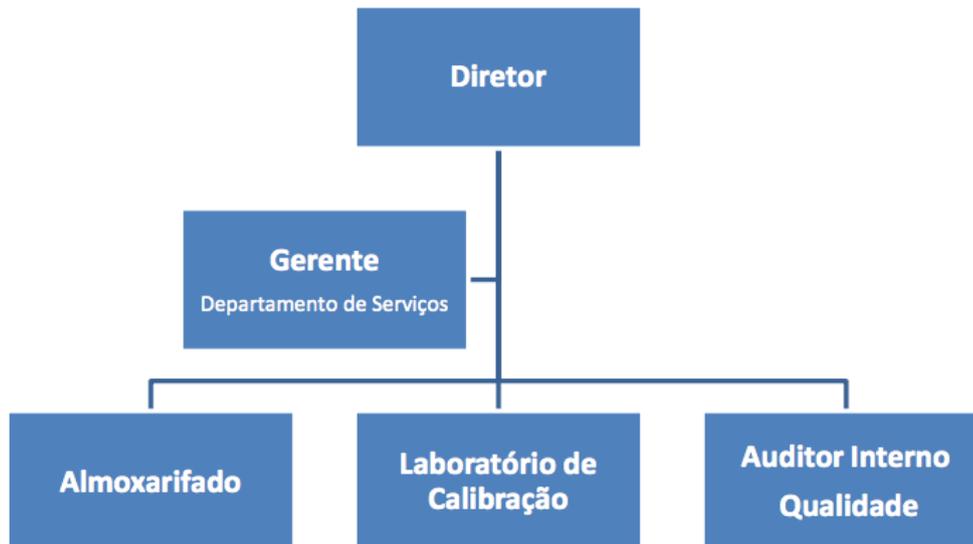


Figura 6: Organograma do Departamento de Serviços

Fonte: Pio (2012)

O Departamento de Serviços pode ser considerado um dos essenciais dentro do organograma geral da empresa. Fazem parte da base de serviços três

níveis fundamentais da organização da empresa, são eles: o almoxarifado, o auditor interno para a qualidade e o laboratório de calibração.

2.5.5 Pós-Venda

Atualmente a única forma de atendimento pós-venda que a empresa presta é a manutenção em equipamentos fornecidos ao mercado. Não há nenhum programa de pós-venda nem sistema para este caso.

Esse departamento, basicamente, é todo voltado para a satisfação do cliente. Porém, serve muito mais para garantir e a segurar o mercado do que satisfazer o cliente.

A empresa estuda a necessidade de criação de um Departamento de Pós-Venda que auxilie o cliente no uso, manutenção e eventuais problemas com equipamentos e serviços. Este departamento deverá acompanhar a satisfação do cliente e até mesmo do mercado como um todo. O Pós-Venda será o "*feedback*" da empresa em seus serviços, será o regulador interno da instituição.

Através da contratação de um especialista em produto, normalmente fisioterapeutas ou enfermeiras, é possível criar uma agenda de treinamentos e demonstrações de produtos.

Os profissionais dentro do EAS que forem bem treinados saberão o uso correto dos equipamentos médicos reduzindo a quantidade de chamados técnicos para o setor de manutenção e diminuindo a quantidade de erros operacionais, dessa forma prolongando a vida útil do equipamento e deixando em evidência a qualidade do produto. A satisfação no serviço também cresce pois o treinamento se torna um símbolo de valorização do funcionário do EAS.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Este capítulo aborda os procedimentos metodológicos referentes à realização da pesquisa, com seus respectivos fundamentos teóricos, no intuito de atingir os objetivos estabelecidos no estudo. Dessa forma, são apresentados o tipo e descrição de pesquisa realizada, a descrição da empresa, o instrumento utilizado na pesquisa e os procedimentos para a coleta dos dados. As opções metodológicas são apresentadas em detalhes nas seções que compõem o mesmo. A partir da forma como a pesquisa foi realizada foi possível atingir os objetivos propostos neste trabalho, assim como responder ao seu problema central.

3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa

A pesquisa é o processo de investigação que permite obter novos conhecimentos, ratificando ou refutando os pré-existentes. Segundo Leite (2008), é através da pesquisa que a ciência progride e atinge seus objetivos, de servir como instrumento de desenvolvimento do homem e sua sociedade. Mas, para ser científica, é imprescindível que faça uso de métodos e das técnicas científicas.

Gil (1996) propõe três classificações para a pesquisa quanto à natureza: explicativa, descritiva e exploratória. Esta pesquisa, que teve por objetivo compreender o processo de compras utilizado atualmente no setor de saúde no DF e suas características, consiste em um estudo descritivo, pois se propõe a descrever as características de um fenômeno não inteiramente desconhecido (RICHARDSON, 2007).

Quanto à técnica deste trabalho, é do tipo estudo de caso, a qual apresenta como estratégia de pesquisa, contribuir com o conhecimento que se tem do fenômeno individual, organizacional, social, político e de grupo, além de outros fenômenos relacionados. Nesse propósito, Yin (2005), ressalta que:

O estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência.

Em função do objetivo estabelecido para a pesquisa proposta, optou-se pela adoção de um único caso de estudo em uma organização especializada na área de equipamentos hospitalares, a São Bernardo - Soluções Hospitalares.

A opção pelo estudo de caso como estratégia de pesquisa busca obter um entendimento sobre a dinâmica do processo de compras públicas no contexto hospitalar, portanto este estudo se caracteriza como uma pesquisa de natureza qualitativa. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente organizacional é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é, também, um sujeito-chave (GIL, 1996).

3.2 Caracterização da organização *lócus* do estudo

Esta pesquisa foi realizada na empresa São Bernardo - Soluções Hospitalares, que atua na área de equipamentos hospitalares e tem contratos com o governo. Essa opção pela São Bernardo se justifica em razão de esta empresa ter muitos anos no setor de saúde, tendo um conhecimento do mercado como um todo, e trabalhar tanto com a área pública quanto com a privada, possibilitando uma boa análise das características de cada área e suas particularidades. Outro fator preponderante para a escolha da organização foi a maior facilidade de acesso à organização e aos dados necessários para realização deste trabalho. Foram realizadas entrevistas informais com um dos proprietários na empresa ao longo dos meses de abril e maio de 2016, nos quais foi possível entender a estrutura e funcionamento da empresa, além de entender na prática os processos de compras no setor de saúde público e suas características.

3.3 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa

A pesquisa documental complementa a informação obtida por outros métodos.

A análise documental permite passar de um documento primário (em bruto), para um documento secundário (representação do primeiro). São por exemplo, os resumos ou abstracts (compilação do documento segundo certas regras); ou a indexação, que permite, por classificação em palavras-chave, descritores ou índices, classificar os elementos de informação dos documentos, de maneira muito restrita. (BARDIN, 1977).

Também foi utilizada a revisão bibliográfica, ou revisão da literatura, que tem como objetivo a análise crítica, meticulosa e ampla das publicações correntes em uma determinada área do conhecimento. Esse método procura explicar e discutir um tema com base em referências teóricas publicadas em livros, revistas, periódicos, artigos e outros. Busca também, conhecer e analisar conteúdos científicos sobre determinado tema (MARTINS e PINTO, 2001).

Segundo Marconi e Lakatos (2007), a pesquisa bibliográfica não é apenas uma mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre determinado assunto, mas sim, proporciona o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras.

3.4 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Para a coleta de dados na análise documental e na análise bibliográfica, um conjunto de textos e resumos foram utilizados e produzidos com o objetivo de auxiliar no tratamento dos dados, como o conjunto de leis e decretos sintetizados em uma tabela de registro. Para cada documento foi criado uma ficha de leitura contendo resumos, referências bibliográficas, além de algumas transcrições de trechos que foram utilizados posteriormente. Desta forma, para desenvolver o trabalho analítico foram utilizados como fontes, documentos oficiais – como leis, manual de rotinas, resoluções, decretos; bem como documentos produzidos no contexto da organização analisada e referências teóricas já publicadas anteriormente sobre o tema tratado.

Documento	Descrição
Constituição Brasileira de 1988	Artigos 196, 197 e 198
Lei no 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Apresenta os procedimentos essenciais para a realização de licitações e a formalização de contratos administrativos.
Decreto No 31.625, de 29 de abril de 2010.	Institui o PDPAS para as Diretorias Gerais de Saúde e as Unidades de Referência Distrital da Rede Pública de Saúde do Distrito Federal.
Portaria no 82, de 28 de maio de 2010.	Estabelece os valores a serem transferidos no escopo do PDPAS.
Portaria no 83, de 28 de maio de 2010.	Regulamenta o PDPAS instituído pelo Decreto no 31.625, de 29 de abril de 2010.
Portaria no 84, de 28 de maio de 2010.	Dispõe sobre o Controle, a Avaliação de Resultados e as Prestações de Contas dos recursos do PDPAS no âmbito da Rede Pública de Saúde do DF.
Manual Prático de Rotinas do PDPAS (2010).	Elaborado de acordo com a Legislação do Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde - PDPAS

Quadro 1. Resumo dos documentos governamentais utilizados na pesquisa documental

Fonte: autora

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde (PDPAS), apesar de seus inúmeros pontos positivos, atende parcialmente aos seus objetivos, visto que seu objetivo principal é destinar recursos financeiros supletivamente às ações da SES/DF, porém ele vem sendo utilizado não somente para essa finalidade, mas também como abastecedor das Unidades de Saúde.

Percebe-se que o programa não atende apenas às demandas emergenciais e urgentes dos hospitais, ele também vem sendo utilizado para suprir todas as necessidades dos hospitais devido a falta de abastecimento pela Administração Central. Muitos itens passam a não poder mais serem adquiridos por atingirem o valor limite de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) em um mesmo ano, deixando de ser uma alternativa em caso de desabastecimento emergencial, que deveria ser seu foco.

Segundo Lima (2011), quanto à execução do PDPAS, foi possível detectar as seguintes dificuldades encontradas:

- Contínuo desabastecimento da rede pública de saúde;
- Equipe de trabalho com pequeno número de servidores;
- Sobrecarga de trabalho;
- Pouco treinamento e capacitação dos servidores;
- Alta rotatividade de pessoal nas UEx;
- Falta de estrutura administrativa;
- Falta de implantação dos Conselhos de Administração;
- Não-estruturação das Gerências de Apoio Administrativo e Financeiro (GAAF).

Nesse sentido, para focar nos objetivos do programa percebe-se a necessidade de a rede pública de saúde se restabelecer, o que poderia resolver o problema de desabastecimento da própria rede. Enquanto a rede pública não se reestabelecer, resolvendo os problemas de desabastecimento da própria rede, o programa continuará preenchendo lacunas que são de responsabilidade da SES/DF, quando seu objetivo básico é garantir o melhor atendimento do usuário. Dessa

forma, o PDPAS não pode ser considerado a ferramenta mais utilizada hoje, corretamente, para atendimento das demandas da população.

Antes do surgimento do Pregão Eletrônico, não havia modalidade preferencial de licitação para a realização de compras públicas. Elas apresentavam-se de formas variadas, dependendo do produto/serviço que se pretendesse adquirir, sendo as mais comuns a modalidade Convite, Tomada de Preços e Concorrência.

Porém, a implantação de uma plataforma eletrônica para a realização do Pregão gerou um redesenho do processo de compras de órgãos públicos, garantindo muitas melhorias e maior agilidade nas aquisições. Melhorias como a economia de recursos, por serem realizadas atividades administrativas de forma automática e eletrônica, economizando materiais, além de aumento no número de participantes no processo, aumentando a concorrência e, conseqüentemente, assegurando melhores preços. A disponibilidade da licitação na Internet permite maior conhecimento de interessados em participar do processo licitatório e, além disso, há o desconhecimento dos concorrentes entre si, visto que o sistema não permite o acesso à essa informação, reduzindo assim as chances de haver uma possível combinação de preços.

Houve também otimização de pessoal, com o redirecionamento de recursos humanos das atividades burocráticas para atividades relacionadas à negociação com fornecedores.

A maior agilidade se deve principalmente à verificação dos documentos apenas do vencedor. No processo tradicional, a documentação de todos os participantes são verificados antes da abertura das propostas, ocasionando uma grande lentidão no processo como um todo. Essa alteração foi fundamental para o sucesso do Pregão Eletrônico, visto que, além da redução de tempo no caso do mesmo número de participantes, nessa modalidade a publicidade é ainda maior e há mais concorrentes que na modalidade tradicional.

Com relação à segurança também foram percebidas melhorias. Há garantia de compra dentro das disposições legais e o acesso é restrito somente para usuários autorizados, o que garante a confidencialidade das informações. A melhoria

da segurança também é relacionada com o aumento da transparência de todo o processo, onde há a divulgação de todas as etapas realizadas, além do princípio da impessoalidade também ser respeitado e incrementado, visto que o certame é realizado sem a presença dos interessados, diminuindo a área de influência pessoal.

As desvantagens do Pregão Eletrônico passam pelas dificuldades encontradas na implementação do sistema, principalmente no fator humano. Alguns órgãos indicaram desconhecimento operacional do sistema, porém, após a intensificação de treinamentos e incentivo das equipes de coordenação e apoio, as instituições superaram as dificuldades em sua maioria.

Portanto, as desvantagens encontradas são superáveis e não têm impacto significativo na adoção dessa modalidade de licitação. As suas vantagens, em contrapartida, são bastante significativas e trazem muitos benefícios ao processo de compras público. Por essas razões, desde a sua criação, a forma de aquisição de bens e serviços comuns passou a ser, preferencialmente, o Pregão Eletrônico.

4.1 Características do Fornecimento ao Governo

Com relação às características do fornecimento ao governo apontadas pela empresa tratada neste trabalho, há pontos bem específicos que trazem a diferença entre a prestação de serviços entre a área pública e privada. Entre elas, é possível citar a relação entre margem e escala. Em geral, as empresas reduzem as margem de lucro ao máximo possível para vencer uma licitação. Em compensação, o volume das compras feitas pelo governo costuma ser maior do que o das empresas privadas, representando um ganho através da escala.

Essa característica pode ser vista de forma positiva, porém pode trazer algumas dificuldades para empresas menores. Muitas delas podem chegar à falência pois, como normalmente a compra governamental é de um volume significativamente maior, várias empresas pequenas investem tudo para fornecer ao governo. Em um eventual atraso de pagamento, essas empresas não sobrevivem.

De outra forma, mesmo com o pagamento no prazo e o giro da empresa, o

aumento no volume de encomendas pode resultar na falta de tempo e espaço físico para atender de forma satisfatória os clientes antigos, no caso pessoas físicas e empresas privadas, que certamente farão falta no futuro, quando o contrato com o governo for finalizado.

Portanto, as organizações que costumam trabalhar para o governo acabam por ficar dependentes dele. De forma que, sendo o maior comprador, em momentos de crise como o que vivemos atualmente, o governo não honrando com suas dívidas faz com que o todo o mercado seja abalado, seja por falência de pequenas empresas por não receberem ou pela dificuldade de empresas maiores, no caso de falta de um relacionamento estreito com o setor privado, que poderia fazer diferença no giro das mesmas.

Grande parte dos fornecedores e prestadores de serviços estão interligados entre si e com o governo. Essa ligação pode ser evidenciada de algumas formas, como por exemplo, um hospital privado que aluga seus leitos de UTI para o SUS. Em um eventual atraso de pagamento por parte do setor público, os fornecedores deste hospital privado, que muitas vezes também são fornecedores diretos do governo, acabam sendo duplamente prejudicados.

O procedimento adotado pela gestão pública é de realizar o pagamento somente depois que o serviço/produto é entregue e, muitas vezes, de modo parcelado, ao contrário das empresas privadas, que geralmente pagam até 50% do valor cobrado na hora da encomenda. Ou seja, é de fundamental importância o cálculo correto do capital de giro para atendimento a um órgão público, em função do valor das encomendas e prazo de pagamento, para que se reduza as chances de faltar capital.

Na visão da empresa, o governo é o melhor cliente, porém o processo de pagamento é lento e muito mais burocrático, reafirmando os pontos acima. Especialmente na fase de mudança de governos, as empresas passam a sofrer mais com a falta de pagamento, visto que há prioridade em pagar dívidas do atual governo, causando um grande atraso em honrar dívidas de governos anteriores.

Além do fator econômico, uma característica observada no serviço aos

órgãos públicos com o aumento do número de concorrentes nos processos licitatórios é que muito da política de controle de fornecedores está sendo deixada de lado para abrir o mercado para *players* menores porém menos especializados e preparados. Por não haver uma legislação específica para o setor de saúde, muitas empresas participam sem ter uma estrutura focada nessa área e, conseqüentemente, sem ter uma qualidade tão alta quando empresas especializadas. Porém, ainda são frequentes os casos de falta de fiscalização e o sucateamento de equipamentos hospitalares, portanto dificilmente fornecedores que apresentam equipamentos com defeitos ou ciclo de vida menor do que o esperado terão retorno negativo do governo.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O Direito à saúde é parte de um conjunto de direitos chamados de direitos sociais, que têm como inspiração o valor da igualdade entre as pessoas. No Brasil este direito foi reconhecido na Constituição Federal de 1988, conforme abaixo:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução dos riscos de doença e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Este é um direito fundamental do cidadão que tem aplicação imediata, isto é, pode e deve ser cobrado. A saúde é um direito de todos por que sem ela não há condições de uma vida digna, e é um dever do Estado por que é financiada pelos impostos que são pagos pela população. Desta forma, para que o direito à saúde seja uma realidade, é preciso que o Estado crie condições de atendimento em postos de saúde, hospitais, programas de prevenção, medicamentos, entre outros. Além disto é preciso que este atendimento seja universal, atingindo a todos os que precisam, e integral, garantindo tudo o que a pessoa precise.

A criação do SUS está diretamente relacionada a tomada de responsabilidade por parte do Estado. A ideia do SUS é maior do que simplesmente disponibilizar postos de saúde e hospitais para que as pessoas possa acessar quando precisem, a proposta é que seja possível atuar antes disso, através dos agentes de saúde que visitam frequentemente as famílias para se antecipar os problemas e conhecer a realidade de cada família, encaminhando as pessoas para os equipamentos públicos de saúde quando necessário. Desta forma, organizado com o objetivo de proteger, o SUS deve promover e recuperar a saúde de todos os brasileiros, independente de onde moram, se trabalham e quais os seus sintomas. Infelizmente esse sistema ainda não está completamente organizado e ainda existem muitas falhas, no entanto, seus direitos estão garantidos e devem ser cobrados para que sejam cumpridos.

Dessa forma, o estudo apresentado buscou descrever as formas de compra da área de saúde do Distrito Federal. Este objetivo foi atendido, de forma com que

foi pesquisado as mais diversas modalidades de abastecimento da rede de saúde, as quais têm seu embasamento na Lei 8.666/93, a Lei das Licitações, sendo abordada cada modalidade, suas características e utilizações. São suas modalidades: Tomada de Preços, Convite, Concurso, Pregão, Leilão e Concorrência. Também foram abordados casos em que o processo de licitação não é exigido, que são os casos de Dispensa de Licitação, que respeita um limite de valor, e de Inexigibilidade, que são os casos em que uma licitação não é possível por apenas uma empresa atender de forma exclusiva às necessidades da Administração Pública, não havendo concorrência.

No Distrito Federal, houve, também, a implementação do PDPAS, porém percebe-se que as demandas urgentes da população estão sendo atendidas, porém de forma descontrolada. Os hospitais estão tendo de suprir todas as demandas e não somente as urgentes, devido a contínua falta de abastecimento pela rede da SES/DF.

Dessa forma, foi também objetivo deste estudo encontrar a forma mais eficiente para o processo de abastecimento da rede, por isso foi verificada a modalidade de compra mais utilizada atualmente e os motivos pelos quais ela tem sido escolhida. A forma encontrada foi o Pregão Eletrônico. Com a implantação dessa modalidade, o processo de compras foi redesenhado, garantindo melhorias como a economia de recursos, com redução nos custos de materiais e de mão de obra, além do aumento da concorrência por ser um meio disponível na Internet em que os interessados podem se cadastrar e participar. Também foi identificado uma otimização de pessoal, maior agilidade no processo, característica fundamental para seu sucesso, além de melhorias de segurança, tanto no sentido de confidencialidade de informações quanto no sentido de aumento de transparência, reduzindo as chances de corrupção.

Buscando também entender as oportunidades e pontos negativos encontrados pelos fornecedores para prestar serviços à Administração Pública, foi feito um estudo de caso com a empresa São Bernardo - Soluções Hospitalares, identificando características como a redução da margem de lucro ao máximo para vencer a licitação, ganhando na escala. Porém, empresas menores podem vir a ter problemas visto que várias delas investem tudo para fornecer ao governo, não

sobrevivendo a um eventual atraso de pagamento.

De outra forma, todas as organizações que costumam trabalhar para o governo acabam por ficar dependentes dele, fazendo com que todo o mercado seja abalado quando o governo não honra com suas dívidas, situação comuns nos casos de troca de governo, em que o novo governo se preocupa em honrar, primeiramente, dívidas atuais, deixando as dívidas dos governos anteriores em segundo plano, entre outras situações.

Na visão da empresa, o governo é o melhor cliente, porém o processo de pagamento é lento e muito mais burocrático. O procedimento adotado pela gestão pública é de realizar o pagamento somente depois que o serviço/produto é entregue e, muitas vezes, de modo parcelado, ao contrário das empresas privadas, que geralmente pagam até 50% do valor cobrado na hora da encomenda.

Além do fator econômico, uma característica observada no serviço aos órgãos públicos com o aumento do número de concorrentes nos processos licitatórios é que muito da política de controle de fornecedores está sendo deixada de lado para abrir o mercado para *players* menores porém menos especializados e preparados, não havendo uma legislação específica para o setor de saúde.

A identificação dessas características serve como base para pesquisas futuras, visto que a análise dessas situações a fundo e formulação de estratégias para sanar essas lacunas podem vir a trazer muito mais sinergia entre empresas fornecedoras e a Administração Pública, melhorando o mercado como um todo e trazendo muitos benefícios para a população, que tem por direito o atendimento de qualidade e suporte à vida.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. L. **Da formulação à implementação**: análise das políticas governamentais de educação profissional. Tese de doutorado defendida no Instituto de Geociências da Unicamp, 2003.

ALVAREZ, M. P.; QUEIROZ, A. A. **A evolução das responsabilidades e atribuições da função compras/suprimentos**: um estudo na indústria têxtil-confecção de Santa Catarina. Dissertação Mestrado. UFSC, 2004.

ARNOLD, T. J. R. **Administração de Materiais**. São Paulo: Atlas, 1999.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1977.

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. V. **O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.42, n.4, ago. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Planalto**, Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns. Diário Oficial, Brasília, **Distrito Federal**, 31 mai. 2005.

BRASIL. 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. **Planalto**, Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Diário Oficial, Brasília, **Distrito Federal**, 17 jul. 2002.

CAIXETA, J. M.; FURTADO, L. R. **Os princípios administrativos aplicáveis às Licitações Públicas: a doutrina dominante e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União.

Brasília - DF, 2004.

CAMPOS, C. J. G. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Bras Enferm**, v.57, n. 5, 2004.

CARMO, L. F. R. R. S. **Contribuição para sistematizar a análise da dinâmica de cadeias de suprimento**: proposta de um método de análise e a sua aplicação à indústria automotiva. 2003. 207 f. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Engenharia Industrial, Rio de Janeiro, 2003.

CARVALHO, P. C. S. **Política de compras na administração pública brasileira**. In: RHS Licitações – Conteúdo. 2005.

CATELLI, A.; PARISI, C.; SANTOS, E. S.; ALMEIDA, L. B. **Um sistema para a gestão econômica de organizações governamentais empreendedoras**. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 52, n.3, jul-set. 2001.

COLETTI, J. A. Ro.; CASTALLANELLI, C.; FRIES, M. G. M.; DIDONET, S. R. **A importância da gestão de compras para a competitividade das empresas**: o caso da Rede Super. XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Curitiba-PR, out. 2002.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 14a Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DIAS, M. A. P. **Administração de materiais**: uma abordagem logística. São Paulo: Atlas, 1993.

DISTRITO FEDERAL. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE. **Manual Prático de Rotinas do PDPAS** – Aquisição de Bens e Serviços. 2010, 1a Edição.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto no 31.625**, de 29 de abril de 2010. Institui o Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS para as Diretorias Regionais de Saúde e as Unidades de Referência Distrital da Rede Pública de Saúde do Distrito Federal. Diário Oficial [do] Distrito Federal, Brasília, DF, 30 abr. 2010.

DISTRITO FEDERAL. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE. **Portaria no 82**, de 28 de maio de 2010. Estabelece os valores a serem transferidos no escopo do Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS da SES DF. Diário Oficial [do] Distrito Federal, Brasília, DF, 01 jun. 2010.

DISTRITO FEDERAL. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE. **Portaria no 83**, de 28 de maio de 2010. Regulamenta o Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS instituído pelo Decreto no 31.625, de 29 de abril de 2010. Diário Oficial [do] Distrito Federal, Brasília, DF, 01 jun. 2010.

DISTRITO FEDERAL. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE. **Portaria no 84**, de 28 de maio de 2010. Dispõe sobre o Controle, a Avaliação de Resultados e as Prestações de Contas dos recursos do Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS no âmbito da Rede Pública de Saúde do Distrito Federal. . Diário Oficial [do] Distrito Federal, Brasília, DF, 01 jun. 2010.

FARIAS, J. S. **Inovação em Gestão Hospitalar apoiada em tecnologia de informação e comunicação: um estudo em hospitais de Brasil e Espanha**. PPGA, 2010. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

FLEURY, P. F. **Conceito de logística integrada e supply chain management**. In: FLEURY, Paulo Fernando; WANKE, Peter; FIGUEIREDO, Kleber Fossati. Logística empresarial: a perspectiva brasileira. São Paulo. Atlas, p. 27-48; 2000.

FRANCINI, W. S. **Modelos de gestão da inovação: Um Estudo de Casos em Empresas Brasileiras do Setor Petroquímico**. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2012. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

GAITHER, N.; FRAZIER, G. **Administração da produção e operações**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 11a Ed., São Paulo: Saraiva, 2006.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1996.

GOMES, N. L. **Descentralização do Processo Gerencial do Abastecimento do Hospital Regional de Ceilândia: um estudo sob a abordagem da Inovação Administrativa**. Monografia em Administração – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

GONÇALVES, E.L. **Gestão Hospitalar: Administrando um hospital moderno**. São Paulo: Saraiva, 2006.

INFANTE, M.; SANTOS, M.A.B. A organização do abastecimento do hospital público a partir da cadeia produtiva: uma abordagem logística para área de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v.12, n. 4, jul./ago.2007.

ISIDRO FILHO, A. **Adoção de Inovações apoiadas em tecnologias de informação e comunicação, formação de competências e estratégias de aprendizagem em hospitais**. PPGA, 2010. Tese (Doutorado em Administração)- Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

LEMOS, C. S. **Gestão pública orientada para resultados: avaliando o caso de Minas Gerais** (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2009.

LIMA, J. V. **Implementação do Programa de Descentralização Progressiva das Ações de Saúde da Secretaria de Saúde do Distrito Federal**. Monografia em Administração- Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

LUIZA, V. L.; CASTRO, C. G. S. O.; NUNES, J. M. **Aquisição de medicamentos no setor público: o binômio qualidade-custo**. Caderno de Saúde Pública, v.15, n.4, p.769-776, out./dez. 1999.

MACHADO, D. D.P.N.; BARZOTTO, L. da C. Ambiente de Inovação em Instituição Hospitalar. **RAI – Revista de Administração e Inovação**. São Paulo, v. 9, n. 1, p. 51 - 80, jan./mar. 2012.

MAGALHÃES, M. G. **Gestão do Hospital São João Batista - Contribuições para o Desenvolvimento de uma Gestão Participativa e Descentralizada**. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública)- Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouça, Rio de Janeiro, abr/2006.

MARCONI, M.A. & LAKATOS, E.M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 6a edição, São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, P. G. **Administração de materiais e recursos patrimoniais**. São Paulo: Saraiva, 2002.

MASTELLA, A. **Análise do Processo de Compras de duas Empresas Varejistas**, IBMEC-RJ, Rio de Janeiro, 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo, Hucitec-Abrasco, 1992.

MONCZKA, R. M.; HANDFIELD, R. B.; GIUNIPERO, L. C.; PATTERSON, J. L. **Purchasing and Supply Chain Management**. South-Western Ed. United States, 2009.

MOTTA, C. P. C. **Eficácia nas licitações e contratos** – estudos e comentários as Leis 8.666/93 e 8.987/95. 8a ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

NEVES, J. L. Pesquisa Qualitativa – Características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, v.1, n. 3, 2o sem./1996.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o Governo**: como o espírito empreendedor está transformando o Setor Público. Brasília: MH Comunicação, 1998.

PANORAMA LOGÍSTICO (2008). **Gestão de Suprimentos nas Empresas Industriais Brasileiras**: Práticas e Tendências em Compras 2008. COPPEAD / UFRJ.

PEREIRA, J.M. A importância da logística no âmbito hospitalar. **Notícias hospitalares gestão de saúde em debate**. São Paulo, n. 37, jun./jul. 2002.

SLACK, N.; CHAMBERS, S.; HARLAND, C.; HARRISON, A.; JOHNSTON, R. **Administração da Produção**. São Paulo: Ed. Atlas. 2a Ed.2002.

SOUZA, A. A.; AMORIM, T. L. M.; GUERRA, M. Análise dos Sistemas de Informações de hospitais. **RAHIS - Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde**. Minas Gerais, Jul/dez 2008.

SUNDFELD, C. A. **Como reformar as licitações**. Revista de Interesse Público, ano 11, n. 54, mar./abr. 2009. Belo Horizonte: Fórum , 2009.

TOLOSA FILHO, B. **Contratando sem licitação** – comentários teóricos e práticos. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

VIANA, J. J. **Administração de materiais**: um enfoque prático. São Paulo: Atlas, 2008.

YIN, R. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.