

LICITAÇÃO: AQUISIÇÃO DE MATERIAIS MÉDICOS POR FAMÍLIA DE PRODUTOS

Recebido em 06/11/2014. Aprovado em 18/01/2015.
Avaliado pelo sistema *double blind peer review*.

Karine Daniele Byhain de Souza¹
Edison Luiz Leismann²
Priscila Conde Bogo³

Resumo:

Este trabalho teve como temática comparar sucintamente o processo licitatório na modalidade pregão, em sua fase interna e externa para aquisição de materiais médicos em um hospital universitário, abordando a experiência da instituição após adoção da licitação de materiais médicos por família de produtos. Para tanto foi realizada pesquisa bibliográfica e coleta de dados por meio de consulta ao sistema de gerenciamento da instituição em estudo, para diagnosticar o sucesso na contemplação dos itens licitados. Após foram compiladas as informações e relatadas considerações sobre a adoção de licitação por família de produtos.

Palavras-chave: Licitação; fase interna, fase externa, materiais médicos.

BIDDING: ACQUISITION OF MEDICAL SUPPLIES BY PRODUCT FAMILY

Abstract:

This work has the theme briefly compare the bidding process in the modality trading in its internal and external phase for the acquisition of medical supplies in a university hospital, addressing the experience of the institution after adoption of the bidding for medical devices by product family. For both literature search and data collection was done through consultation with the management system of the institution under study, to diagnose success in contemplation of tendered items. After the reported information and considerations about the adoption of procurement by product family were compiled.

Keywords: Bidding; internal phase; external phase; medical materials.

1 INTRODUÇÃO

As instituições públicas devem realizar aquisições e serviços conforme determina a legislação que rege o assunto. Na esfera federal, a Lei 8.666/1993 institui normas para licitações e contratos para a Administração Pública, disciplinando a realização de compras e serviços.

Além das modalidades de licitações previstas na referida Lei Federal, em 2002 foi criada uma nova modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e

¹ Especialização em Contabilidade, Perícia e Auditoria pela Universidade Norte do Paraná (UNOPAR). Agente Universitário da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). E-mail: karine.dbs@gmail.com

² Doutorado em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Docente da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). E-mail: elleismann@gmail.com

³ Mestre em Enfermagem pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Agente Universitário da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). E-mail: pribogo@hotmail.com

serviços comuns, por meio da Lei 10520/2002.

Dados apresentados pelo Comprasnet (2014), revelam que em 2013 foram licitados, por meio do portal de compras do governo federal, 37.140 pregões, sendo 184 na forma presencial e 36.956 na forma eletrônica, com um gasto de R\$ 41,7 bilhões de reais.

O quantitativo de licitações e os valores envolvidos revelam a importância do processo licitatório. Contudo, para que este seja bem sucedido, é preciso ter cautela tanto na fase interna quanto na fase externa.

Para Canonico (2011), a fase interna da licitação tem grande relevância, pois nela são definidas as direções da contratação, mediante planejamento do processo, que assegurará o sucesso da licitação, garantirá a contratação mais vantajosa e o atendimento aos princípios licitatórios, quais sejam: motivação, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, isonomia, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

A partir da importância da fase interna, será abordada a realização de licitações em um hospital universitário, comparando-se processos de materiais médicos de várias classes e, posteriormente, licitações de materiais médicos por família de produto, relatando-se qual a maneira de contratação que mais se adequou ao órgão público.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para embasar o presente trabalho foi elaborado o referencial teórico contendo os tópicos licitação (conceito, princípios e modalidades), pregão (procedimentos da modalidade), fase interna (características) e fase externa (características).

2.1 Licitação

Conforme Brasil (2010), licitação é o procedimento administrativo formal onde os órgãos públicos convocam, através de edital ou convite, as empresas interessadas para ofertar propostas para fornecer bens e serviços.

Mello (2009) complementa que o procedimento licitatório se apoia na ideia de competição, que ocorrerá de forma isonômica entre aqueles que preencham os requisitos necessários ao cumprimento das obrigações que se propõem a assumir.

Para que o objetivo da licitação seja atingido, é preciso seguir os princípios que norteiam o processo licitatório. De acordo com Vareschini (2013), a Lei 8666/1993, em seu art. 3º, elenca a observância ao princípio da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, sendo que a licitação será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e demais que lhe são correlatos.

Sobre os princípios descritos no art. 3º da Lei Geral de Licitações, Braunert (2012) expõe que isonomia determina o tratamento de maneira igualitária a todos os interessados e participantes de uma licitação. Ressalta, ainda, que o princípio da isonomia significa tratar com igualdade os iguais e com desigualdade os desiguais.

Vareschini (2013) descreve o sentido de cada princípio, a saber:

Legalidade: expressa o dever da Administração em seguir a legislação vigente, sendo que os atos praticados devem estar em conformidade com as normas a si aplicáveis. Assim, o gestor público somente pode agir nos casos previstos em lei. Segundo a autora, esse princípio deve ser interpretado em um sentido mais amplo, devendo o gestor seguir o ordenamento

jurídico como um todo, e não apenas a forma da lei. Desta forma, a administração deve adequar-se ao conjunto de regras e princípios que formam o regime jurídico administrativo.

Impessoalidade: prevê a atuação administrativa pautada por critérios objetivos, sem qualquer valoração pessoal do agente que possa auxiliar ou prejudicar determinada pessoa. Então, este princípio proíbe qualquer tratamento diferenciado que vise a beneficiar um ou outro.

Moralidade: impõe à Administração o dever de atuar de acordo com os princípios éticos, compatíveis com sua finalidade e natureza.

Igualdade: consiste em fornecer o mesmo tratamento àqueles que se encontram na mesma posição jurídica. Portanto, em licitação é possível conceder tratamento diferenciado, desde que haja justificativa plausível.

Publicidade: pauta-se no dever da transparência administrativa, devendo ser públicos e acessíveis todos os atos do procedimento licitatório. Tal publicidade deve dar-se nas formas previstas em lei.

Probidade administrativa: determina que para a Administração deve prevalecer o interesse público e a única vantagem a ser buscada é a da proposta que melhor atenda o interesse público.

Vinculação ao instrumento convocatório: estabelece que o órgão licitante deve atuar estritamente em conformidade com o estipulado em edital. Desta forma, o edital vincula a Administração e os licitantes, sendo o edital a lei interna da licitação.

Julgamento objetivo: exige que o certame seja processado e julgado com critérios objetivos e precisos descritos no edital e de acordo com o tipo de licitação adotado.

Para aplicação destes princípios, a Lei 8.666/93, em seu art. 22, enumera as cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

Quadro 1 – Modalidades de licitação, características, prazos e valores

Modalidade	Características	Prazo de publicação	Limites de valores
Concorrência	Podem participar quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos para execução de seu objeto.	30 dias ou 45 (técnica e preço ou melhor técnica)	Acima de R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia; Acima de R\$ 650.000,00 para compras e serviços.
Concurso	Para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração.	45 dias	Não se aplica
Convite	Empresas do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade gestora ou administrativa.	5 dias úteis	Até R\$ 150.000,00 para obras e serviços de engenharia; Até R\$ 80.000,00 para compras e serviços.
Leilão	Venda de bens móveis inservíveis para a Administração, de produtos legalmente apreendidos ou penhorados e para alienação de bens imóveis. Alienação: transferência do domínio de bens públicos a terceiros (venda de um bem público).	15 dias	Não se aplica
Tomada de Preços	Interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data de recebimento das propostas.	15 dias	Até R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia; Até R\$ 650.000,00 para compras e serviços.

Fonte: Elaborado pelos autores de acordo com o constante na Lei 8.666/93.

2.2 Pregão

Em 2002, foi criada uma nova modalidade de licitação, o pregão, por meio da Lei 10.520/2002, a qual é destinada para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa é feita por meio de propostas escritas e lances verbais, em uma única sessão pública, ou mediante utilização de recursos de tecnologia da informação.

De acordo com Vareschini (2013) o pregão possui algumas peculiaridades, pois é destinada à contratação de bens e serviços comuns, sem limites de valores. Nesta modalidade houve a inversão das fases e concentração da fase recursal. Há a possibilidade de redução dos valores através da etapa de lances e é conduzida por um único servidor auxiliado pela equipe de apoio.

A Lei do Pregão prevê, em seu art. 4º, que, durante o certame do pregão primeiramente serão abertos os envelopes contendo as propostas e análise da sua conformidade. Na sequência, haverá etapa de lances, em que os representantes presentes na sessão pública ou participantes da sessão eletrônica terão a oportunidade de disputar os itens reduzindo os valores inicialmente cotados. Após, será aberto o envelope de habilitação do licitante que apresentou a menor proposta.

Ainda segundo a referida Lei, a etapa de recursos ocorre somente após declarado o vencedor do certame, abrangendo recursos da proposta e da habilitação. É necessário mencionar que, de acordo com o art. 3º, o responsável pela condução do certame é o pregoeiro, que é auxiliado pela equipe de apoio.

Conforme o Decreto 7.892/2013, há a possibilidade de aplicar ao pregão o sistema de registro de preços, que é o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisições de bens para contratações futuras. Esta forma de contratação poderá ser adotada quando houver a necessidade de contratações frequentes, quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas e quando for possível definir o quantitativo que será necessário para a instituição.

2.3 Fase interna

O processo licitatório é dividido em duas fases, a fase interna e a fase externa. Na fase interna, conforme Brasil (2010), são realizados os trâmites prévios à contratação, tais como: verificação da necessidade do objeto, confecção do termo de referência ou projeto básico, estimativa da contratação e definição das condições que devem estar presentes no instrumento convocatório.

Maia (2010) acrescenta que é nesta fase que estão as decisões que vão condicionar todo desenvolvimento do processo licitatório, incluindo a justificativa para contratação futura e as condições para participação no certame.

2.4 Fase externa

Já a fase externa, de acordo com Brasil (2010), tem início com a publicação do edital e é finalizada com a aquisição do bem, prestação do serviço ou execução da obra.

2.5 Licitação por classe de material

A ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária (2003, p. 29), informa que se entende “por família de produtos para saúde o grupo de produtos de um mesmo fabricante, onde cada produto que a constitui contém características semelhantes”.

A mesma Agência em outra publicação, orienta quanto à organização dos processos licitatórios para aquisição de materiais médicos e informa que os produtos que serão licitados devem estar organizados por similaridade, com foco no mercado, visando à ampliação da competição entre os fornecedores (ANVISA, 2010).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para embasar teoricamente o trabalho, foi realizada pesquisa bibliográfica, que, conforme Gil (2010), é realizada com apoio de material já publicado, sendo possível consultar revistas, jornais, livros, teses, dissertações, anais de eventos científicos e também material disponibilizado na internet.

As informações sobre os processos licitatórios foram reunidas mediante coleta de dados do sistema de gerenciamento hospitalar da instituição em estudo, comparando-se o ano de 2013 (maio ao início de outubro) ao mesmo período de 2014. Esta limitação de tempo ocorreu, pois foi a partir de maio de 2014 que os materiais médicos do hospital passaram a ser licitados por família de produtos.

A busca destas informações teve caráter de pesquisa documental, pois de acordo com Lakatos e Marconi (2003), a pesquisa documental é realizada em documentos denominados fontes primárias, como relatórios, contratos, publicações administrativas, entre outros. Complementam ainda, que a fonte destes documentos pode ser arquivos públicos, arquivos particulares e fontes estatísticas.

Após a coleta de dados, estes foram analisados e sua interpretação se deu de acordo com a abordagem quantitativa. Segundo Gerhardt e Silveira (2009), os resultados da pesquisa quantitativa tendem a enfatizar os aspectos mensuráveis da pesquisa, evidenciando objetividade na coleta e análise dos dados e analisando os dados numéricos através de procedimentos estatísticos.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

A coleta de dados do sistema de gerenciamento hospitalar identificou as informações abaixo descritas.

Tabela 1 – Pregões homologados de materiais médicos de maio ao início de outubro de 2013

Pregão	Número de itens em edital	Número de itens não contemplados	Percentual
PE 002/2013	46	29	63,04
PP 011/2013	4	0	0,00
PE 012/2013	21	2	9,52
PP 014/2013	91	12	13,19
PE 015/2013	280	124	44,29
PE 016/2013	1	0	0,00
PP 019/2013	289	161	55,71
PE 019/2013	4	0	0,00
PP 022/2013	164	42	25,61
PE 023/2013	18	6	33,33
Média	91,8	37,6	24,47

PP – Pregão Presencial; PE – Pregão Eletrônico

Fonte: Elaborado pelos autores com base no sistema de gerenciamento hospitalar da instituição

Os levantamentos demonstram a realização de 10 pregões no período apurado, sendo 4 pregões na forma presencial e 6 pregões na forma eletrônica, com um total de 918 itens, bem como um percentual médio de 24,47% de itens não contemplados nas licitações.

Já o período de maio até o início de outubro de 2014 apresenta os dados abaixo mencionados.

Tabela 2 – Pregões homologados de materiais médicos de maio ao início de outubro de 2014

Pregão	Número de itens em edital	Número de itens não contemplados	Percentual
PP 019/2014	27	1	3,70
PP 020/2014	4	0	0,00
PP 022/2014	31	6	19,35
PP 025/2014	19	1	5,26
PP 028/2014	87	37	42,53
PP 033/2014	44	7	15,91
PP 029/2014	20	2	10,00
PP 034/2014	21	4	19,05
PP 037/2014	46	12	26,09
Média	33,22	7,78	15,77

PP – Pregão Presencial; PE – Pregão Eletrônico

Fonte: Elaborado pelos autores com base no sistema de gerenciamento hospitalar da instituição

As informações da tabela 2 apresentam a homologação de 9 pregões, todos na forma presencial, com um total de 299 itens e um percentual médio de 15,77% de itens não contemplados.

A instituição realizou, em 2013, 4 processos licitatórios em que houve mais de 90 itens licitados em cada um deles e com 34,70% dos itens não contemplados, razão pela qual passou a analisar, por meio do Setor de Padronização de Produtos para a Saúde, a melhor maneira de diminuir este percentual de itens não contemplados.

Para licitar materiais médicos, é necessário exigir uma série de documentos que normatizam sua fabricação e distribuição, como, por exemplo: registro do produto no Ministério da Saúde, autorização de funcionamento emitido pela ANVISA para fabricante e distribuidora, licença sanitária emitida pela Vigilância Sanitária da sede do fabricante e da distribuidora e certificado de boas práticas de fabricação, além da necessidade de exigir amostra para averiguar se o produto cotado pelo licitante atende as exigências dispostas em edital.

As licitações com vários itens englobavam anteriormente várias famílias de produtos. Por sua vez, a partir da necessidade de observar as formalidades antes aludidas, em licitações com muitos itens, a quantidade de documentos torna-se grande, assim como o número de amostras, o que pode acarretar a não entrega de documentos e de amostras.

A empresa que deixa de apresentar documentos exigidos em edital ou amostras é desclassificada do item da licitação. A apresentação de amostras em desconformidade com o que consta em edital também enseja a desclassificação de empresas. Isso fez com que muitos itens restassem frustrados no processo licitatório, ou seja, houve empresas participantes nos itens, mas, por algum motivo, foram desclassificadas. Já quando não há nenhuma empresa que tenha cotado o item, o mesmo restou-se deserto.

Em maio de 2013, passou-se a adotar a licitação de materiais médicos por família de produtos, com características semelhantes, como, por exemplo: ataduras, compressas e campo

operatório; cateter, seringa, agulha e lanceta; aventais, kits cirúrgicos, máscaras, gorro e propé.

Esta forma de licitar reduziu o número de itens por licitação e, consequentemente, o número de documentos e de amostras necessários para o processo.

Os dados evidenciam que os itens não contemplados em licitações de materiais médicos reduziram em aproximadamente 10%, o que trouxe benefícios para a instituição, pois, como se trata de hospital, a falta de produtos pode ocasionar prejuízos à assistência aos pacientes, de modo que, com o aumento da contemplação de itens, a falta de materiais foi reduzida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a instituição analisada, a licitação de materiais médicos por família de produtos proporcionou a maior contemplação de itens e uma melhoria na assistência aos pacientes, por propiciar uma variedade maior de materiais para o respectivo tratamento.

Por outro lado, houve o aumento do número de licitações, o que somente foi possível em função da ampliação quadro de servidores do Setor de Licitação e do trabalho em equipe dos setores de Padronização de Produtos para a Saúde, Compras e Licitação.

REFERÊNCIAS

ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Vigilância sanitária e licitação pública**. Brasília: ANVISA 2003. Disponível em:

http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/fc9a4b00474591589989dd3fbc4c6735/cartilha_1_licitacao.pdf?MOD=AJPERES Acesso em: 11 out 2014.

ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Pré-qualificação de artigos médico-hospitalares**: estratégia de vigilância sanitária de prevenção. Brasília:

ANVISA, 2010. Disponível em:

<http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/1776d7804745929f9b00df3fbc4c6735/Capa+-+Manual+de+Pr%C3%A9-+Qualifica%C3%A7%C3%A3o.pdf?MOD=AJPERES> Acesso em: 11 out 2014.

BRASIL, Congresso Nacional. Lei 8.666 de 21 de junho de 1993. Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 11 out 2014.

BRASIL, Congresso Nacional. Lei 10.520 de 17 de julho de 2002. Institui a modalidade de licitação denominada pregão. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm Acesso em 11 out 2014.

BRASIL, Presidência da República. Decreto 7.892 de 23 de janeiro de 2013. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm#art29.

Acesso em 11 out 2014.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4 ed. Brasília: 2010.

BRAUNERT, R. D. O. F. **Como elaborar editais e contratos para obras e serviços de engenharia**. Curitiba: JML, 2012.

CANONICO, M. R. S. O. **Proposta de processo para a elaboração da fase interna da licitação na contratação de obras de construção civil pelo setor público**. 2011. 147 f. Dissertação (Mestrado em Construção Civil no Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

CERVO, A. L. BERVIAN, P. A. SILVA, R. A. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

COMPRASNET. **Informações gerenciais de contratações e compras públicas**: janeiro a dezembro de 2013. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAIA, D. E. C. **Pregão**: uma análise do processo de aquisição de bens e serviços comuns pela administração pública. *Âmbito Jurídico*. Rio Grande, XIII, n. 79, ago. 2010. Disponível em:
http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8196. Acesso em 06 out 2014.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

VARESCHINI, Julieta M. L. **Licitações públicas**. Coleção JML Consultoria. 2 ed. Curitiba: JML, 2013.