

COMPRAS PÚBLICAS EM HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS: UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DE 2018

Recebido em 01/07/2020. Aprovado em 30/12/2020.
Avaliado pelo sistema *double blind peer review*.
Artigo premiado Prêmio Belmiro Siqueira 2019

Daniela Mayumi Yamaji¹
Saulo Fabiano Amâncio Vieira²

Resumo:

O objetivo geral deste trabalho é estabelecer um modelo de mapeamento e analisar as compras públicas de um hospital universitário de um município de médio porte. No Brasil, a maior parte da população depende exclusivamente da saúde pública, portanto, a gestão de compras é pertinente, pois por meio desta, os recursos são alocados em compras de materiais e serviços nos hospitais. O estudo é empírico, descritivo e de abordagem quantitativa. É um estudo de caso com aspectos de pesquisa-ação e coleta de dados secundários. Foram analisados 525 processos de compra, sendo que mais da metade são da modalidade de Dispensáveis e a média de tramitação é de 190 dias. A pesquisa contribui para melhor gerenciamento das compras públicas na área da saúde. Sugere-se para pesquisas futuras o acompanhamento cotidiano das compras no Hospital Universitário de Londrina para comparar com o presente diagnóstico.

Palavras-chave: Compras públicas; Hospital Universitário; Gestão hospitalar.

PUBLIC PURCHASES IN UNIVERSITY HOSPITALS: AN ANALYSIS OF THE 2018 BIDDING PROCESSES

Abstract:

The objective of this paper is to establish a model of mapping and analyze the public purchases of a university hospital of a medium-size city. In Brazil, most part of population depends solely on public health, therefore, the management of purchases is relevant, because through this, the resources are allocated in purchases of materials and services in hospitals. The study is empirical, descriptive and has a quantitative approach. It's a case study with aspects of action research and secondary data collection. 525 purchases processes were analyzed, more than a half were of the dispensable modality and the average processing time is 190 days. The research contributes for better management of public purchases in healthcare. It is suggested for future researches the daily monitoring of the purchases in University Hospital of Londrina to compare with the present diagnosis.

Keywords: Public Purchase. University Hospital. Hospital Management.

¹ Residente Técnico de Gestão Pública e Graduada em Administração pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), Brasil. E-mail: daniela.mayumi@uel.br

² Doutor em Administração pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE). Professor Adjunto do Curso de Administração e Permanente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina (PPGA/UEL), Brasil. E-mail: saulofav@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O setor de compras das organizações tem caráter estratégico na sua gestão e compreende a busca pelo menor preço, o bom relacionamento com os fornecedores até o prazo de entrega e controle de qualidade dos produtos negociados (Slack *et al*, 2006). As organizações públicas brasileiras também prezam pela gestão de suprimentos, especialmente devido a transformação decorrente da reforma gerencialista do Estado na década de 1990 (Bresser-Pereira, 2009).

A reforma gerencialista teve por objetivo promover eficiência e eficácia na gestão da máquina pública (e das compras públicas da mesma forma), uma vez que antes era pautada em princípios legalistas e tecnicistas da tradicional burocracia Weberiana (Sechi, 2009). Esse objetivo impactou também as compras públicas no setor da saúde pública, devido ao grande volume financeiro e quantitativo das compras desse setor.

A saúde pública é especialmente afetada pela qualidade da gestão de compras, tendo em vista que cerca de 70% da população no Brasil depende exclusivamente do Sistema Único de Saúde - SUS (Mais Saúde, 2015). Consequentemente, o orçamento da saúde pública é um dos maiores na gestão pública nacional, sendo que R\$ 4,8 bilhões foram gastos com 102.639 processos de compra em 2018 (Painel de Compras, 2018). No âmbito estadual, o repasse federal apenas ao Estado do Paraná em 2018 foi de R\$ 4.715.870.347,38 (Saúde com Transparência, 2019).

As compras públicas em hospitais públicos, assim como em hospitais universitários, são da mesma maneira pertinentes, já que a má gestão de compras pode acarretar queda na qualidade do atendimento à população.

Os hospitais, enquanto organizações, sofreram sua principal mudança a partir do Relatório Flexner de 1910, a partir do qual a comunidade de ensino da medicina sofreu diversas transformações, como, por exemplo, a divisão do currículo em teórico – nas universidades e prático/clínico – nos hospitais-escola. (Araújo & Leta, 2014; Flexner, 1910; Médici, 2001). A partir desse momento, a formação de médicos passou a necessitar de práticas em hospitais competentes para o ensino e aprendizagem da medicina, o que ocasionou o surgimento dos hospitais universitários. Atualmente, os hospitais universitários são caracterizados por: i) ser extensão de uma instituição de ensino em saúde, ii) promover treinamento, ensino e pesquisa universitária na saúde, iii) ser reconhecido legalmente como hospital universitário e, iv) oferecer atendimento médico de nível terciário (de maior complexidade) à população (Médici, 2001).

O Hospital Universitário de Londrina – HU-UEL é o maior órgão suplementar da Universidade Estadual de Londrina – UEL, vinculado ao Centro de Ciências da Saúde – CCS desta e implantado como hospital universitário em 1970 (Relatório de Atividades, 2016). O HU-UEL já abrange na sua área de atendimento mais de 250 municípios do Paraná e de outros estados como Mato Grosso do Sul, São Paulo e Rondônia. Sua missão é prestar assistência à população, com excelência e qualidade, de modo a contribuir com a qualidade de vida desta, baseada no tripé de ensino, pesquisa e extensão atrelados ao Sistema Único de Saúde – SUS (Hospital Universitário, 2019).

A regulamentação das compras do HU-UEL é submetida à Lei nacional nº 8666/93 e também à Lei nacional nº 10.520/02, que institui o pregão, em especial o pregão eletrônico, que antes era restrito à União; à Lei Estadual nº 15.608/07, a qual normatiza licitações, contratos e convênios no Estado do Paraná à administração pública desta esfera e ao decreto nº 5.892/09, que é o manual de compras da UEL (Relatório de Atividades, 2016).

Além da submissão à série de normativas supracitadas, os processos de compra do HU-UEL têm outras dificuldades, dentre as quais destacam-se: a submissão ao conjunto de

normativas supracitadas, que acarretam morosidade aos processos; a falta de servidores para o setor de compras, o que faz com que os servidores estejam com trabalho acumulado e trabalhando constantemente em “regime de urgência”. a retenção e/ou congelamento de recursos para o Hospital pelo Governo Estadual, que limita as compras e atrasa o início de licitações; e a falta de gerenciamento dos processos.

Discorrido o contexto no qual a pesquisa está situada, é estabelecido o seguinte problema que esta propõe-se a responder: Como ocorreu o fluxo processual das compras públicas no Hospital Universitário de Londrina em 2018? Para tanto, formulou-se o seguinte objetivo geral da pesquisa: analisar o processo de compras públicas de um hospital universitário de um município de médio porte.

Este estudo justifica-se teoricamente pela carência de estudos que relatam o adequado gerenciamento dos processos de compra em suas diferentes etapas. Estudos similares que se debruçam para o mesmo objeto, mesmo que em contextos diferentes, foram identificados na literatura nos estudos de Tridapalli *et al* (2018), Pereira (2019) e Borges, Walter & Santos (2016). No que tange aos aspectos práticos, justifica-se pela necessidade de otimização e melhoria do fluxo de processos, no qual os hospitais universitários ganham diferenciais estratégicos nos quesitos de transparência, economicidade e agilidade nas compras públicas, de modo que podem aperfeiçoar todo o funcionamento da instituição.

Dessa maneira, o presente estudo busca preencher a lacuna de conhecimento a respeito das compras públicas da saúde em hospitais universitários e contribuir de maneira prática para que estes tenham maior controle e eficiência em seus processos de compra.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 COMPRAS PÚBLICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

A compra pública é o meio pelo qual o setor público adquire bens e serviços, atendendo normas estabelecidas conforme leis próprias, como a Lei Nacional de Licitações, e também conforme leis estaduais, municipais e de portarias de órgãos públicos.

De maneira simples, compras públicas podem ser conceitualizadas como um procedimento formal por meio do qual os entes governamentais obtêm bens e serviços, incluindo serviços de construção ou obras públicas. (Ribeiro, Inácio-Júnior, Raun & Li, 2017 p. 3)

Dessa maneira, as compras públicas têm a função de garantir o funcionamento da máquina pública, promover bem-estar social à população e são um componente relevante à implementação e efetividade das políticas públicas.

Até a criação da Lei nº 8.666/93, as compras públicas sofreram algumas transformações significativas. Entre elas, Fernandes (2016) destaca em seu estudo a instituição da CCC (Comissão Central de Compras), o Departamento Administrativo de Serviço Público (Dasp) e a Reforma da Gestão Pública que culminou na Lei Nacional de Licitações. A CCC foi resultado de uma política de centralização e padronização nas compras públicas inspiradas em modelos internacionais ocorrida no governo de Getúlio Vargas (1931-1934). Sucedeu ao CCC, a criação do Departamento Administrativo de Serviço Público (Dasp), sendo que este conduziu a reforma administrativa do Estado Novo entre 1937 e 1941 (Fernandes, 2016).

A Reforma da Gestão Pública ocorreu durante o primeiro governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado implantado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Orçamento (Bresser-Pereira, 2009), baseando-se nos princípios do *New Public Management* (NPM, conhecida no Brasil como

Gestão Pública Gerencial). Este movimento opõe-se ao modelo burocrático weberiano (rigidez nas realizações de tarefas, formalidade, impessoalidade e profissionalismo), pois baseia-se nos valores de eficiência, eficácia e competitividade (Secchi, 2009). Foi a partir da Reforma da Gestão Pública que foi criada a Lei Nacional de Licitações.

A Lei Nacional nº 8666/93 é a principal norteadora das compras públicas no Brasil. Ela estabelece os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência às compras públicas, além dos entes subordinados da lei, as modalidades, os prazos legais, os procedimentos a serem observados, o julgamento das propostas, a celebração de contratos, possibilidades de recurso, crimes e penas relacionados às compras públicas (Lei nº 8.666, Art.3º, 1993 p.13).

O princípio de legalidade limita a atuação dos agentes públicos àquilo que está estabelecido em lei, para que não haja uso abusivo de poder, enquanto o de impessoalidade diz respeito à intenção do ato administrativo público, que deve visar o bem comum e não particular, tanto daquele que realiza o ato, quanto daquele que recebe. A moralidade pressupõe honestidade na administração pública, bem como o discernimento entre aquilo que é lícito e ilícito do trabalho de um agente público (Garcia & Araújo, 2012). O princípio de publicidade estipula a publicação dos atos administrativos públicos para que se obtenha transparência no poder público. Por último, o princípio de eficiência estabelece que a administração pública busque atingir seus objetivos com menor custo possível, sendo que esta “significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado” (Seresuela, 2002, p. 1). Desta maneira, o princípio de eficiência garante que além de observar os critérios de como fazer previstos nos outros princípios, o agente também não perca de vista o resultado de suas ações, isto é, a eficiência.

2.2 MODELOS DE ESTUDOS DE COMPRAS PÚBLICAS

Os estudos que têm como escopo a investigação das compras públicas podem ser realizados de diferentes maneiras. Dentre as encontradas, foi possível observar a utilização de banco de dados nacionais online e a realização de estudos de casos de órgãos públicos específicos, como o Tribunal Regional Eleitoral ou prefeituras.

No estudo de Faria *et al.* (2010), os autores coletaram dados pelo Siasg (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais) e pelo ComprasNet para analisarem as correlações lineares entre as seguintes variáveis: quantidade de fornecedores, frequência de transação, especificação do objeto, quantidade a ser comprada com a obtenção de menores preços nas compras realizadas por meio de pregão eletrônico. O resultado da pesquisa demonstrou que há correlação positiva significativa entre todas elas e a obtenção de menor preço. A única exceção foi entre a obtenção de menor preço e a especificação do objeto, o que significa que, quanto maior a especificação do objeto, maior a propensão a se obter preços mais elevados.

Borges, Walter & Santos (2016), investigaram o fluxo processual das compras públicas do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba (TRE-PB) e propuseram o redesenho do processo de pregão presencial com registro de preço. Foram eliminadas etapas que não adicionavam novas informações ao processo ou eram repetitivas, enquanto outras foram adiantadas e ainda outras foram agregadas às atividades já existentes. O objetivo do estudo foi promover eficiência aos processos de compras do TRE-PB diminuindo o tempo de tramitação necessários.

Tridapalli *et al.* (2018) realizaram uma revisão bibliográfica de gestão de cadeia de suprimentos nos âmbitos internacional e nacional seguido de um estudo de caso na cidade de Londrina-PR a fim de propor um modelo de gestão da cadeia de suprimentos para municípios

de médio porte em países em desenvolvimento. O modelo estabelecido buscou agilidade, economicidade, transparência e redução dos custos operacionais, o que acarreta na eficiência das políticas públicas.

Na pesquisa de Pereira (2019) foi elaborado um modelo de gestão de compras públicas para um município de pequeno porte, no qual evidenciou-se a importância do treinamento e capacitação dos servidores para que conduzam as compras de maneira eficiente e responsável, observadas as leis que regulamentam tais processos, especialmente a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) por meio da qual foi estabelecido a uma Secretaria Municipal a centralização das compras públicas de todo o município de modo que “todo ciclo do processo de compras públicas fica sob responsabilidade de uma única unidade gestora, possuindo como objetivo a eficiência da máquina pública” (Pereira, 2019, p. 94). O autor ressaltou a dificuldade de municípios de pequeno porte na gestão das compras públicas, uma vez que não tem quantidade e treinamento de servidores como em municípios maiores, tampouco infraestrutura administrativa similar.

2.3 COMPRAS PÚBLICAS NA ÁREA DA SAÚDE

Manter a qualidade e gerir os custos das compras na saúde é um desafio aos servidores e administradores dos hospitais universitários, uma vez que muitas vezes suas receitas dependem totalmente, ou na maior parte, dos repasses governamentais (Dallora & Forster, 2008). Além disso, a vasta regulamentação das compras públicas faz com que o processo se torne lento e oneroso, fazendo com que os servidores envolvidos priorizem a lei e não o usuário da saúde pública.

O estudo de Luiza, De-Castro e Nunes (1999) discute sobre as compras públicas na saúde sob a perspectiva de qualidade e custo. Se, por um lado a Lei Nacional de Licitações prevê a aquisição de produtos pelo menor preço, do outro, os fornecedores podem aproveitar-se desta para oferecer produtos de baixa qualidade.

O quadro é deveras desfavorável ao serviço público: de um lado fornecedores bem equipados; de outro, uma organização constituída de servidores mal treinados e freqüentemente desmotivados, atendendo não aos interesses de seus clientes/usuários, mas sim exclusivamente a interpretações da legislação (p. 774).

Dessa forma, os órgãos licitadores devem blindar-se por meio da especificação do objeto, especialmente medicamentos, para que a qualidade não seja perdida. Luiza, De-Castro e Nunes (1999) concluem que para evitar tais conflitos na gestão de materiais da saúde pública os agentes devem: conhecer o produto, conhecer o fornecedor e estabelecer regras explícitas a eles e constituir um sistema de compras em que os compradores sejam facilmente identificáveis.

Diante das dificuldades referidas nas compras públicas na área da saúde e com intuito de auxiliar as compras públicas na área de saúde no país, promover o acompanhamento dos preços, promover transparência e fornecer informações que auxiliem na tomada de decisão dos gestores públicos, o Departamento da Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento (DESID) do Ministério de Saúde criou em 1998 o Banco de Preços em Saúde (BPS), um sistema gratuito e acessível a toda a população (Ministério da Saúde, 2019). A ferramenta é uma maneira de facilitar a pesquisa de preços, realizada antes da abertura da licitação, na qual são fixados os valores máximos para a compra de cada item.

O aperfeiçoamento das compras públicas é parte imprescindível para a gestão de custos de um hospital, como afirmam Dallora e Forster (2008) em sua pesquisa bibliográfica a respeito da gestão de custos em hospitais universitários:

além da complexidade dos serviços prestados, pelo grande aporte de recursos públicos necessários ao seu funcionamento e pelo que representam na produção da assistência médica brasileira (...) o modelo de gestão adotado por esses hospitais deve ser de excelência e servir de exemplo para demais unidades e aos profissionais de saúde, especialmente pelo seu caráter de ensino (Dallora & Forster, 2008 p. 136).

Portanto, a gestão de custos dos hospitais universitários tem ainda mais obstáculos do que outros tipos de hospitais devido à sua função de ensino e atendimentos de alta complexidade à população.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa é de natureza teórica-empírica, com abordagem quantitativa, descritiva e utiliza como estratégia de pesquisa o estudo de caso do HU-UEL com aspectos de pesquisa-ação, já que foi realizada com a colaboração conjunta com os servidores da unidade de análise. Foram observados os tipos, modalidades, e prazos dos processos administrativos licitatórios realizados pelo Hospital e a relação entre essas variáveis.

A coleta de dados foi realizada por meio de dados secundários da Divisão de Materiais do HU-UEL, departamento responsável pelos processos licitatórios de compra de medicamentos, materiais laboratoriais, materiais de limpeza, gêneros alimentícios, equipamentos hospitalares e contratação de serviços de exame e manutenção.

A partir dos dados coletados, foi realizado um censo dos processos licitatórios do HU-UEL de 2018. O fluxo processual de compras foi definido em conjunto com os servidores do departamento de compras do HU-UEL por meio de reuniões, de acordo com as modalidades dos processos. Foram estabelecidos cinco grupos: Pregão Presencial, Pregão Eletrônico, Dispensável, Dispensa e Inexigibilidade, Convite e Concorrência. Dados complementares para a análise que não constavam nos relatórios da SAUEL foram coletados diretamente do Arquivo do Hospital, entre eles: as datas de assinatura e publicação dos documentos dos processos e quantidades de itens licitados.

Para o tratamento dos dados, foi elaborada uma planilha no Microsoft Excel para tabulação dos dados. Foi considerado como informações da descrição dos processos: o número dos processos, o título (objeto licitado), a unidade demandante, os valores do edital, os valores homologados, a quantidade de itens do edital, homologados e malsucedidos (desertos, fracassados ou revogados). As datas coletadas nos processos de compra foram organizadas conforme início e finalização de formação de preço, requisição de compra, termo de referência, solicitação de parecer jurídico, parecer jurídico, assinatura e publicação do edital, sessão de lances, análise de amostras, envio para procuradoria jurídica e parecer, homologação e publicação do resultado.

Tabulados os dados, foi realizada uma análise estatística descritiva dos dados. Foram comparadas as quantidades de itens previstos no edital e homologados ao final do processo, bem como o valor previsto e homologado. Além disso, foi calculado os prazos médios de

tramitação de cada fase, bem como o valor mediano e o desvio-padrão e total dos processos de cada modalidade e geral. Dessa maneira, a pesquisa buscou identificar os principais pontos de gargalo dos processos, para que o HU-Uel procure otimizá-los

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A Tabela 1 apresenta a quantidade de processos analisados pela pesquisa, a qual representa um censo nos processos licitatórios do HU-Uel de 2018. Da totalidade dos processos, foram descartados da análise 128 processos pois não se encontravam no Arquivo da organização e/ou haviam sido cancelados em algum momento do processo. Essa exclusão teve como finalidade evitar distorções nos resultados. Ao todo, foram analisados 525 processos físicos, sendo que a de maior representatividade é a Dispensável, com 245 processos (37,5%), seguida pela Dispensa e Inexigibilidade e o Pregão Eletrônico com 96 (14,7%) e 90 (13,8%) processos, respectivamente.

Tabela 1 - Quantidade de processos analisados

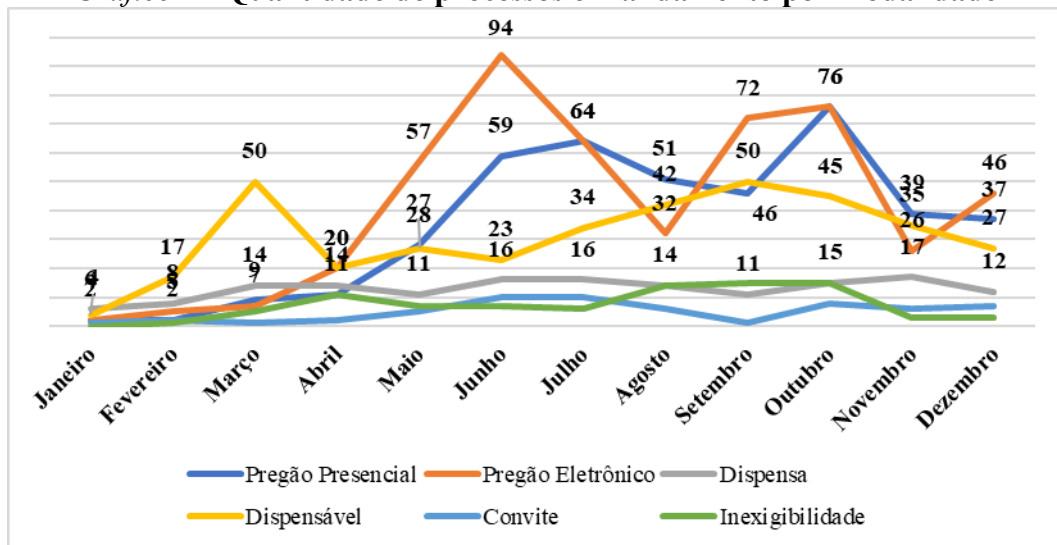
Modalidade	Analisados	Freq. (%)	Faltantes ou Cancelados	Freq. (%)	Total
Pregão Eletrônico	90	13,8%	58	8,9%	148
Pregão Presencial	78	11,9%	52	8,0%	130
Convite e Concorrência	16	2,5%	10	1,5%	26
Dispensa e Inexigibilidade	96	14,7%	0	0,0%	96
Dispensável	245	37,5%	8	1,2%	253
Total	525	80,4%	128	19,6%	653

Fonte: elaborado pelos autores (2019).

No Gráfico 1 estão apresentadas as quantidades de processos em andamento ao longo do ano de 2018 categorizados pelas seis modalidades de processos. A modalidade que tem maior quantidade de processos em andamento do ano é o Pregão Eletrônico, com 94 processos ativos em junho, sendo a modalidade com maior quantidade nos meses de abril a junho, setembro e outubro também.

Outras duas modalidades são expressivas no Gráfico 1: Pregão Presencial e Dispensável. As outras três modalidades seguem constantes com baixos níveis de processos em andamento durante o ano.

Gráfico 1 - Quantidade de processos em andamento por modalidade



Fonte: elaborado pelos autores (2019).

Nas Tabelas de 2 a 7 são apresentados os fluxos processuais das modalidades analisadas com os valores médios e medianos de cada etapa da licitação. A quantidade de etapas que um processo contém depende das exigências legais previstas para cada modalidade de licitação, da complexidade do processo. No caso das Dispensas, Inexigibilidades e Dispensáveis, se há caráter de urgência na aquisição de um bem ou serviço, o número de etapas necessárias para a compra diminui.

Tabela 2 - Fluxo Geral

FASE	PRAZO PARA ABERTURA DE P.A.	PRAZO PARA SOLICITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO	PRAZO PARA PARECER JURÍDICO	PRAZO PARA HOMOLOGAÇÃO	PRAZO TOTAL
MÉDIA GERAL	89	12	37	47	190

Fonte: elaborado pelos autores (2019).

Tabela 3 - Fluxo das Dispensas e Inexigibilidades

DISPENSA INEXIGIBILIDADE	PRAZO ENTRE INÍCIO E EFETIVAÇÃO DE PESQUISA DE MERCADO	PRAZO ENTRE PESQUISA DE MERCADO E ABERTURA DE P.A.	PRAZO PARA SOLICITAÇÃO DO PARECER PJU	PRAZO PARA O PARECER PJU	PRAZO PARA RATIFICAÇÃO DO PROCESSO	PRAZO ENTRE RATIFICAÇÃO E PUBLICAÇÃO	PRAZO TOTAL
MÉDIA	34	97	13	12	6	6	148
MEDIANA	11	60	4	9	1	2	114

Fonte: elaborado pelos autores (2019).

Tabela 4 - Fluxo dos Dispensáveis

DISPENSÁVEIS	PRAZO ENTRE INÍCIO E EFETIVAÇÃO DE PESQUISA DE MERCADO	PRAZO ENTRE PESQUISA DE MERCADO E REQUISICÃO	PRAZO ENTRE REQUISICÃO DE COMPRA E ABERTURA DE P.A.	PRAZO ENTRE SOLICITAÇÃO E RATIFICAÇÃO	PRAZO TOTAL
MÉDIA	26	85	27	7	26
MEDIANA	2	14	8	0	12

Fonte: elaborado pelos autores (2019).

Nas modalidades Dispensa e Inexigibilidade (tabela 3), os maiores prazos médios são de ‘prazo entre pesquisa de mercado e requisição’ e ‘prazo entre início e efetivação de pesquisa de mercado’, com 97 e 34 dias, respectivamente. As outras quatro etapas do processo têm duração de tramitação similar, variando entre 6 e 13 dias.

O menor fluxo processual é o da modalidade Dispensável (tabela 4, que também é o de

menor tempo de tramitação, já que é um tipo de Dispensa que exige menos burocracia devido ao seu caráter de urgência. A média total deste tipo é de 26 dias. Entretanto, a média da etapa ‘prazo entre pesquisa de mercado e requisição’ é de 85 dias, o que é explicado pelas requisições que ocorrem apenas após o objeto (ou objetos) ser deserto ou fracasso (isto é, mal-sucedido) em um pregão, situação que embasa legalmente a aquisição por meio de Dispensa de Licitação.

As compras realizadas por meio de processos Dispensáveis por terem o menor prazo total médio e serem a de maior quantidade mascaram o prazo total geral dos processos, que com todas as modalidades é de 190 dias (tabela 1). Porém, ao retirar essa modalidade, o prazo total geral torna-se 223 dias, o que significa um mês a mais de tramitação.

Tabela 5 - Fluxo dos Pregões Eletrônicos

PREGÃO ELETRÔNICO	PRAZO ENTRE INÍCIO E EFETIVAÇÃO DE PESQUISA DE MERCADO	PRAZO ENTRE PESQUISA DE MERCADO E REQUISIÇÃO	PRAZO ENTRE REQUISIÇÃO E ELABORAÇÃO DE TERMO DE REFERÊNCIA	PRAZO ENTRE ELABORAÇÃO DE TERMO DE REFERÊNCIA E SOLICITAÇÃO DE PARECER PJU	PRAZO PARA O PARECER DA PJU	PRAZO PARA ASSINATURA DO EDITAL	PRAZO PARA PUBLICAÇÃO DO EDITAL	PRAZO PARA ABERTURA DOS PROPOSTAS	PRAZO ENTRE ABERTURA E DISPUTA	PRAZO ENTRE DISPUTA E PUBLICAÇÃO DE RESULTADO	PRAZO PARA ENVIO PARA PJU	PRAZO PARA PARECER PJU	PRAZO ENTRE PARECER E HOMOLOGAÇÃO	PRAZO TOTAL
MÉDIA	37	32	71	2	55	16	8	19	5	42	1	31	3	284
MEDIANA	22	1	70	0	38	16	4	15	5,5	34	0	20	1	235

Fonte: elaborado pelos autores (2019).

Tabela 6 - Fluxo dos Pregões Presenciais

PREGÃO PRESENCIAL	PRAZO ENTRE INÍCIO E EFETIVAÇÃO DE PESQUISA DE MERCADO	PRAZO ENTRE PESQUISA DE MERCADO E REQUISIÇÃO	PRAZO ENTRE REQUISIÇÃO E ELABORAÇÃO DE TERMO DE REFERÊNCIA	PRAZO ENTRE ELABORAÇÃO DE TERMO DE REFERÊNCIA E SOLICITAÇÃO DE PARECER	PRAZO PARA O PARECER DA PJU	PRAZO PARA ASSINATURA DO EDITAL	PRAZO PARA PUBLICAÇÃO DO EDITAL	PRAZO ENTRE PUBLICAÇÃO E DISPUTA	PRAZO ENTRE DISPUTA E PUBLICAÇÃO DO RESULTADO	PRAZO ENTRE PUBLICAÇÃO E ENVIO PARA PJU	PRAZO PARA PARECER PJU	PRAZO ENTRE PARECER E HOMOLOGAÇÃO	PRAZO TOTAL
MÉDIA	29	45	54	2	34	14	4	25	38	1	22	3	253
MEDIANA	13	4	48	0	20	13	2	22	22	0	14	0	218

Fonte: elaborado pelos autores (2019).

Tabela 7 - Fluxo dos Convites e Concorrências

CONVITE CONCORRÊNCIA	PRAZO ENTRE INÍCIO E EFETIVAÇÃO DE PESQUISA DE MERCADO	PRAZO ENTRE PESQUISA DE MERCADO E REQUISIÇÃO	PRAZO ENTRE REQUISIÇÃO E SOLICITAÇÃO DE ABERTURA DE P.A.	PRAZO PARA SOLICITAÇÃO DO PARECER PJU	PRAZO PARA O PARECER PJU	PRAZO PARA PUBLICAÇÃO DO EDITAL	PRAZO ENTRE PUBLICAÇÃO E ABERTURA DE PROPOSTAS	PRAZO ENTRE ABERTURA E CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS	PRAZO ENTRE CLASSIFICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO	PRAZO ENTRE HOMOLOGAÇÃO E PUBLICAÇÃO	PRAZO TOTAL
MÉDIA	15	35	36	26	52	17	16	26	1	19	232
MEDIANA	1	2	18	23	40	16	16	14	4	12	247

Fonte: elaborado pelos autores (2019).

Observa-se que no fluxo da modalidade Pregão Eletrônico (tabela 5), a etapa que leva maior tempo para ser realizada é o ‘prazo entre requisição e elaboração de termo de referência’ com média de 71 dias, seguida do ‘prazo para o parecer da PJU’ com média de 51 dias e, em terceiro lugar o ‘prazo entre disputa e publicação do resultado’, com média de 42 dias. Os menores prazos são os de ‘envio para PJU’ e o ‘prazo entre elaboração de termo de referência e solicitação de parecer PJU’ com 1 e 2 dias respectivamente.

Na modalidade Pregão Presencial (tabela 6) os maiores prazos são a segunda e terceira etapa, isto é, o ‘prazo entre requisição e elaboração de termo de referência’ e ‘prazo entre pesquisa de mercado e requisição’, com 54 e 45 dias de média, respectivamente. Outro prazo com média significativa é o ‘prazo entre disputa e publicação do resultado’, com 38 dias.

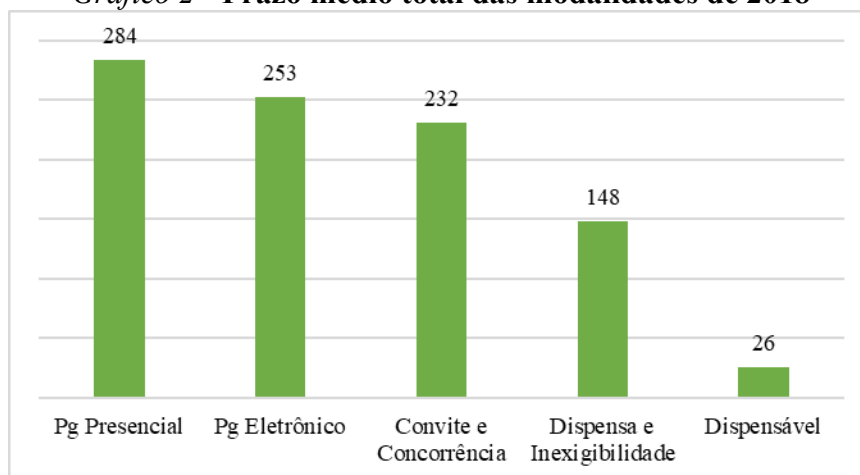
Por outro lado, os menores prazos médios de Pregão Presencial são de 1, 2 e 3 dias, sendo das seguintes respectivas etapas do processo: ‘prazo entre a publicação e envio para a PJU’, ‘prazo entre elaboração de termo de referência e solicitação de parecer’ e o ‘prazo entre parecer e homologação’.

Convite e Concorrência (tabela 7) têm seus maiores prazos médios nas etapas ‘prazo para parecer jurídico’, seguido do ‘prazo entre requisição e solicitação abertura de P.A.’ e ‘prazo entre pesquisa de mercado e requisição’, com 52, 36 e 35 dias respectivamente. O ‘prazo entre início e efetivação de pesquisa de mercado’ é o menor de todas as modalidades, sendo de 15 dias em média.

Os prazos totais médios das cinco modalidades foram maiores naqueles que têm maior quantidade de etapas, isto é, o Pregão Eletrônico, que passa por 13 etapas até ser homologado, apresentou o maior prazo total, de 284 dias, o Pregão Presencial, que tem 12 etapas, teve o segundo maior prazo total, de 253 dias. De modo oposto, a modalidade Dispensável, que compreende 4 etapas, tem a menor média total, de 26 dias.

No Gráfico 2 foram apresentadas as médias dos prazos totais de cada modalidade de processo de compra ordenados de forma decrescente. Dessa maneira, é possível observar que as modalidades que têm mais etapas têm maior prazo total, como os Pregões Presenciais, que têm a maior média 284. O contrário também é válido, já que os Dispensáveis a menor média, 26 dias.

Gráfico 2 - Prazo médio total das modalidades de 2018



Fonte: elaborado pelos autores (2019).

Na Tabela 8 são apresentadas as quantidades de processos de compra de acordo com suas durações dos processos de compra. A quantidade de processos que apresentaram duração de até 30 dias foi de 216 (41,1%), enquanto os com duração maior de um ano foram 31 (5,9%) processos.

Tabela 8 - Duração dos Processos por Estratos

Duração dos Processos de Compra	Quantidade	Freq. (%)	Freq. Acum. (%)
Até 30 dias	216	41,1	41,1
Entre 30 e 60 dias	38	7,2	48,4
Entre 60 e 90 dias	30	5,7	54,1
Entre 90 e 120 dias	18	3,4	57,5
Entre 120 e 180 dias	39	7,4	65,0
Até 1 ano	153	29,1	94,1
Mais de um ano	31	5,9	100,0
Total	525	100,0	-

Fonte: elaborado pelos autores (2019).

Observa-se por meio da frequência acumulada que 48,4% dos processos de compra do HU-Uel são tramitados em até dois meses, isto é, 60 dias, o que pode corresponder aos processos de dispensas e inexigibilidades e dispensáveis, que somam 52,2% dos processos. Por outro lado, 36,5% dos processos levam entre 120 dias e um ano para serem finalizados.

Na Tabela 9 são apresentadas as quantidades de itens previstos no edital, homologados e quantos daqueles não foram comprados, isto é, foram malsucedidos.

Tabela 9 - Quantidade de Itens por Modalidade

Modalidade	Editais	Homologados	Malsucedidos
Pg Presencial	1367	967	386
Pg Eletrônico	799	622	177
Dispensável	445	428	13
Dispensa e Inexigibilidade	579	572	7
Convite e Concorrência	47	37	9
Total	3237	2626	592

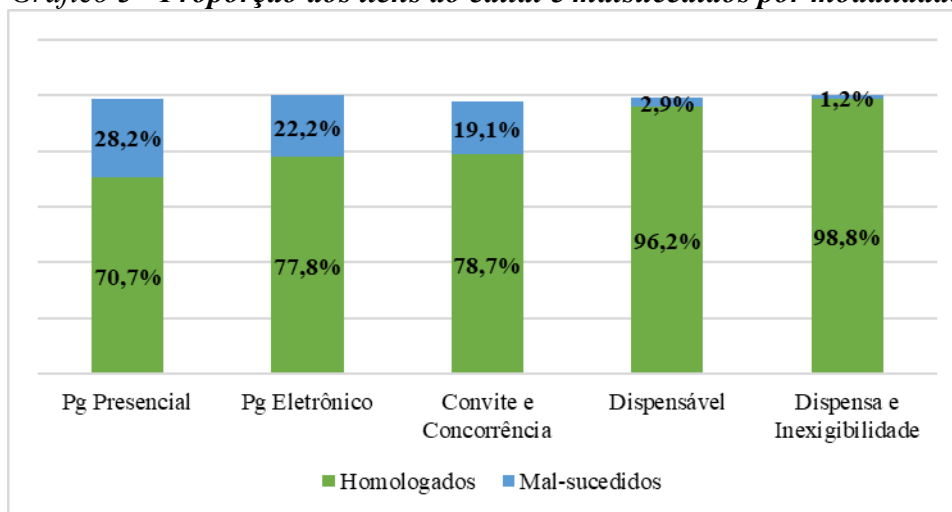
Fonte: elaborado pelos autores (2019).

Observa-se que a maior quantidade de itens é comprada por meio de Pregões Presenciais e Pregões Eletrônicos, que também têm o maior número de itens mal-sucedidos. Apesar do maior número de processos ser de dispensáveis, a modalidade apresenta 21,8% do total de itens homologados.

Já Gráfico 3 são apresentadas as proporções entre a quantidade de itens homologados e fracassados para cada modalidade.

É possível constatar que as maiores parcelas de itens malsucedidos encontram-se na modalidade de Pregão Presencial, com 28,2% destes, e a de Pregão Eletrônico e Convite e Concorrência têm proporções similares, de 22,2% e 19,1% respectivamente.

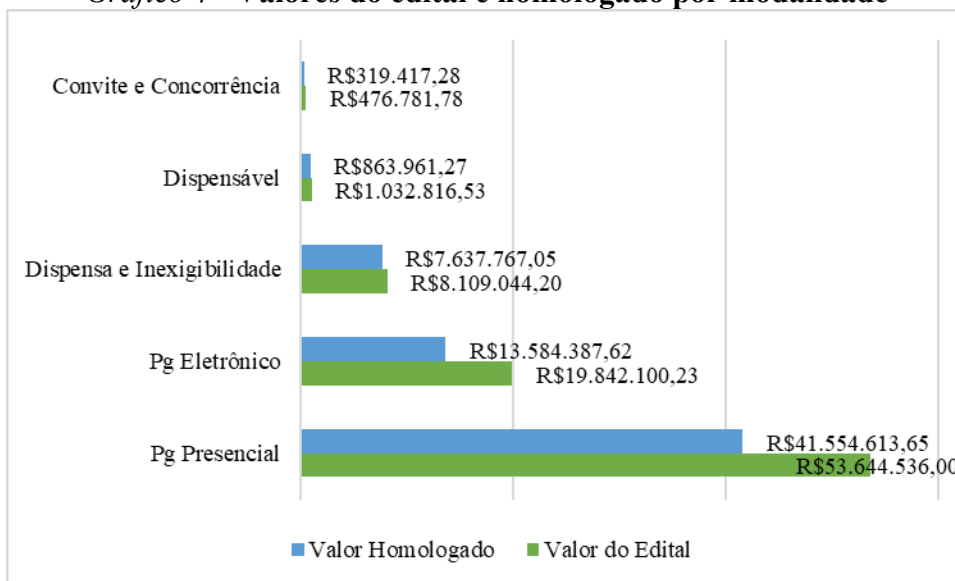
Gráfico 3 - Proporção dos itens do edital e malsucedidos por modalidade



Fonte: elaborado pelos autores (2019).

No Gráfico 6 estão dispostos a soma dos valores máximos previstos nos editais e a soma dos valores homologados de cada modalidade de processo licitatório no ano de 2018 no Hospital Universitário-UEL.

Gráfico 4 - Valores do edital e homologado por modalidade

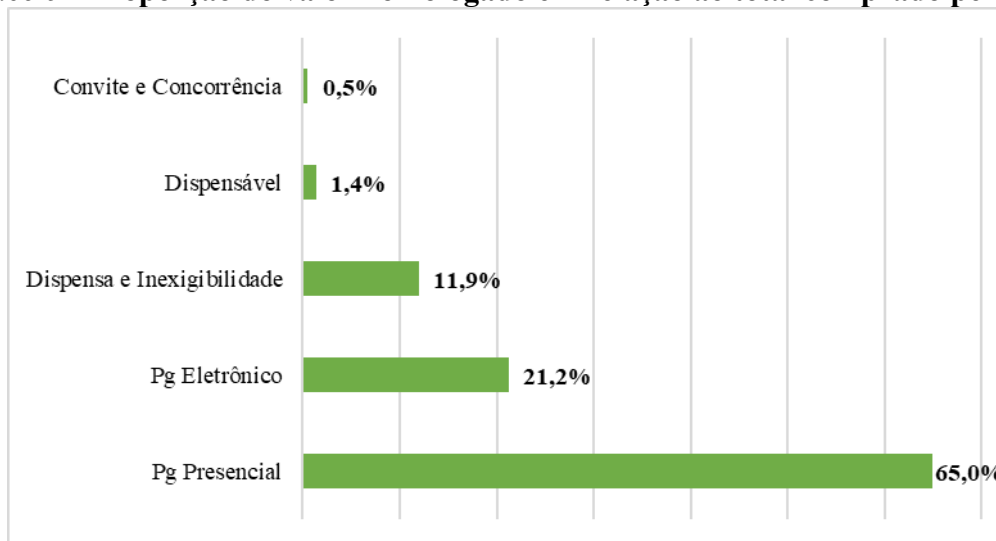


Fonte: elaborado pelos autores (2019).

A modalidade de Pregão Presencial é a que tem maior volume de compras no HU-Uel, sendo que o montante do valor homologado é maior do que todas as outras modalidades somadas (R\$ 22.406.133,48).

No Gráfico 5 são apresentados os valores percentuais da representatividade do valor homologado total de cada modalidade de compra em relação ao total comprado em 2018 no HU-Uel. Observa-se que Convite e Concorrência tem a menor representatividade (0,5%), seguida pela modalidade Dispensável com 1,4%, que contraditoriamente, tem o maior número de processos homologados (245 processos).

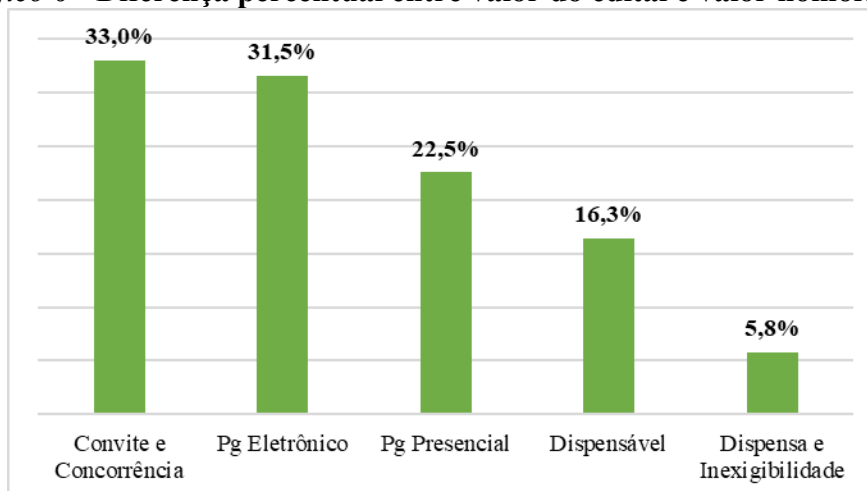
Gráfico 5 - Proporção do valor homologado em relação ao total comprado pelo H.U.



Fonte: elaborado pelos autores (2019).

No gráfico 6 são apresentadas as diferenças percentuais entre os valores máximos previstos pelos editais de licitação e seus valores respectivamente homologados.

Gráfico 6 - Diferença percentual entre valor do edital e valor homologado



Fonte: elaborado pelos autores (2019).

Comparando-se os Gráficos 6 e 7, percebe-se que apesar da maior parte do volume comprado pelo HU-UDEL ser por meio da modalidade Pregão Presencial (65%), a maior economia aparente, isto é, a diferença percentual entre valor de edital e valor homologado, encontra-se no Convite e Concorrência (33%) que, por outro lado, tem a menor representatividade no volume comprado (0,5%).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral da pesquisa foi analisar o processo de compras públicas de um hospital universitário de um município de médio porte. Como resultado da pesquisa e em resposta ao objetivo foram elaborados, juntamente com os servidores do H.U., cinco modelos de fluxos para os processos de compra: Pregão Eletrônico, Pregão Presencial, Convite e Concorrência,

Dispensa e Inexigibilidade e Dispensáveis, com 13, 12, 10 e 4 etapas respectivamente.

O mapeamento dos processos de compra de 2018 resultou na análise de 525 processos, sendo que mais da metade deles são Dispensáveis ou Dispensas e Inexigibilidades. A média geral do prazo total foi de 190 dias. O HU-Uel tem uma periodicidade de processos em andamento, sendo que o pico de processos em andamento foi da modalidade de Pregão Eletrônico em junho, com 94 processos em aberto.

A maior parte do orçamento de compras é dispendida por meio da modalidade de Pregão Presencial (65%), o que corresponde a mais de 41 milhões de reais gastos em 967 itens homologados. Contrariamente, a maior parte dos processos são de Dispensáveis (37,5%), que têm a menor média de prazo total (26 dias) e representam 1,4% das compras do HU-Uel.

Sugere-se para futuras pesquisas o acompanhamento dos processos em andamento dos processos de compra em andamento de 2019 do HU-Uel a fim de realizar uma análise comparativa entre os períodos. Sugere-se também o estudo da economia gerada pela licitação não somente pela diferença entre o valor de edital e valor homologado, mas por meio de pesquisa da variação dos preços dos itens comprados em diferentes períodos no mesmo órgão e também em outros bancos de dados.

REFERÊNCIAS

Borges, L. M.; Walter, F.; Santos, L. C. (2016) Análise e redesenho de processos no setor público: identificação de melhorias em um processo de compra. *HOLOS*. 1, 231-252.

Bresser-Pereira, L. C. (2009) *Construindo o Estado Republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV.

Dallora, M. E. L. V.; Forster A. C. (2008) Importância da gestão de custos em hospitais de ensino – considerações teóricas. *Medicina (Ribeirão Preto)*, 41(2), 135-142.

Duarte, N., B., J., Miglioli, J., P., M., Yodono, N., Araújo, T., Dallora, M. E., & Pazin-Filho, A. Gestão de compras em um hospital de ensino terciário: um estudo de caso. *Medicina (Ribeirão Preto)*, 48(1), 48-56.

Fernandes, C. C. C. (2016) A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. *Revista Serviço Público*. 67(3), 407-432.

Ferreira, V. R. S; Najberg, E.; Ferreira, C. B.; Barbosa, N. B. Corges, C. (2014) Inovação em serviços de saúde no Brasil: análise dos casos premiados no Concurso de Inovação na Administração Pública Federal. *Revista de Administração Pública*, 48(5), 1207-1227.

Flexner, A. (1910) *Medical Education in the United States and Canada: a report to the Carnegie Foundation for the Advance of Teaching*. The Carnegie Foundation, New York. Recuperado em 04 abril, 2019 de http://archive.carnegiefoundation.org/pdfs/elibrary/Carnegie_Flexner_Report.pdf

Garcia, R. C.; De-Araújo, J. M. (2012) Os princípios da administração pública no sistema jurídico brasileiro. *Revista Âmbito Jurídico*. 96. Recuperado em 05 junho, 2019 em <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/os-principios-da-administracao-publica-no-sistema-juridico->

brasileiro/#:~:text=O%20caput%20do%20art.,%2C%20moralidade%2C%20publicidade%20e%20efici%C3%Aancia.

Hospital Universitário. *O Hospital Universitário*. Recuperado em 03 abril, 2019 em <http://www.uel.br/hu/portal/>

Casa Civil: sistema estadual de legislação. *Lei Estadual nº 15608*. Recuperado em 02 abril, 2019 em <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=5844&codItemAto=39755#39755>

LEI Nº 15.608 16/08/2007. Assembleia Legislativa do Paraná. Recuperado em 06 maio, 2019 em http://www.alep.pr.gov.br/sc_integras/leis/LOS00015608.htm
Legislação Sobre Licitações e Contratos Administrativos: lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art.37, inciso XXI da Constituição Federal; e legislação correlata. 5ed. Brasília: Câmara dos deputados. Edições Câmara, 2017.

Luiza, V. L.; De-Castro, C. G. S. O.; Nunes, J. M. (1999) Aquisição de medicamentos no setor público: o binômio qualidade – custo. *Cadernos de Saúde Pública*, 15(4), 769-776. Recuperado em 16 junho, 2019 em <https://www.scielosp.org/pdf/csp/1999.v15n4/769-776/pt>

Mais Saúde: Um direito de todos. *Diretrizes Estratégicas*. Recuperado em 11 abril, 2019 em <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/pacsauade/diretrizes.php>

Médici, A. C. (2001) Hospitais universitários: passado, presente e futuro. *Revista da Associação Médica Brasileira*, 47(2), 149-156.

Ministério da Saúde. *Gestão do SUS: Banco de Preços*. Recuperado em 08 abril, 2019 em <http://portalms.saude.gov.br/gestao-do-sus/economia-da-saude/banco-de-precos-em-saude>

Painel de Compras. *Compras Públicas 2018*. Recuperado em 08 maio, 2019 em <http://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelcompras.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd04&anonymous=true>

Portal da Transparência. *Saúde 2018*. Recuperado em 08 maio, 2019 em <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/10-saude?ano=2018>

Relatório de Atividades 2016: *Hospital universitário da Universidade Estadual de Londrina - HU-UEL*. Recuperado em 03 abril, 2019 em <http://www.uel.br/proplan/novo/pages/arquivos/orgaos/HU.pdf>

Rezende, E. C. M. de; Moreira, M. F. (2018) Desempenho das compras governamentais no Brasil: trajetória do campo e proposição de agenda de pesquisa. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - ENANPAD*, Curitiba, PR, Brasil, 42.

Ribeiro, C. G., Inácio Junior, E., Rauen, A. T., & Li, Y. (2018). Unveiling the public procurement market in Brazil: A methodological tool to measure its size and potential. *Development Policy Review*, 36, O360–O377.

Richardson, R. J., Peres, J. A. S., Wanderley, J. C. V., Correia, L. M., Peres, M. H. M. (2015) *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. (3. ed.) São Paulo: Atlas.

Saúde com Transparência. Recuperado em 08 abril, 2019 em <<http://aplicacao.saude.gov.br/portaltransparencia/index.jsf>>

Secchi, L. (2009) Modelos organizacionais e reforma da administração pública. *Revista de Administração Pública*. 43, 347-369.

Seresuela, N. C. de H. (1 nov. 2002) Princípios constitucionais da Administração Pública. *Revista Jus Navigandi*, 60. Recuperado em 05 junho, 2019 em <<https://jus.com.br/artigos/3489>>

Slack, N., Chambers, S., Harland C., Harrison, A., & Johnston R. (2006) *Administração da produção e operações*. São Paulo: Atlas.

Thiolemt, M. (1947) *Metodologia da pesquisa-ação*. (2. ed.) São Paulo: Autores Associados. Recuperado em 25 junho, 2019 em <https://kupdf.net/queue/metodologia-da-pesquisa-acao-michel-thiollent_58f7fa18dc0d607d42da97ee_pdf?queue_id=-1&x=1561483631&z=MTg5LjkwLjY2LjU=>>

Yin, R. K. (2005) *Estudo de caso: planejamento e métodos*. (3. ed.) Porto Alegre: Bookman,