



**ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS**

**CAP INT ESTEVÃO LEONCIO BRAGA**

**AS PRINCIPAIS DIFICULDADES NO USO DO SISTEMA DE REGISTRO DE  
PREÇO NA COMPRA DE MEDICAMENTOS E INSUMOS PARA SAÚDE NO  
ÂMBITO DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

**Rio de Janeiro**

**2020**



**ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS**

**CAP INT ESTEVÃO LEONCIO BRAGA**

**AS PRINCIPAIS DIFICULDADES NO USO DO SISTEMA DE REGISTRO DE  
PREÇO NA COMPRA DE MEDICAMENTOS E INSUMOS PARA SAÚDE NO  
ÂMBITO DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Trabalho acadêmico apresentado à  
Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais,  
como requisito para a especialização  
em Ciências Militares com ênfase em  
Gestão de Defesa.

**Rio de Janeiro**

**2020**

**Cap Int ESTEVÃO LEONCIO BRAGA**

**AS PRINCIPAIS DIFICULDADES NO USO DO SISTEMA DE REGISTRO DE  
PREÇO NA COMPRA DE MEDICAMENTOS E INSUMOS PARA SAÚDE NO  
ÂMBITO DO EXÉRCITO BRASILEIRO.**

**Trabalho Acadêmico, apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito parcial para a obtenção da especialização em Ciências Militares, com ênfase em Gestão de Defesa, pós-graduação universitária lato sensu.**

Aprovado em 30 de setembro de 2020

**Comissão de Avaliação**

---

**EMERSON RODRIGUES DA SILVA - Ten Cel**

Cmt Curso Logística da EsAO

Presidente da Comissão

---

**JOSÉ WELLINGTON ALVES DA SILVA JÚNIOR – Cap**

1º Membro / EsAO

---

**ERLYTON TRINDADE TOMAZ- Cap**

2º Membro e Orientador /EsAO

## RESUMO

As compras públicas no Exército Brasileiro de medicamentos e insumos para saúde submetem-se às mesmas normas e regras das aquisições públicas no âmbito do governo federal. Portanto, como regra geral, medicamentos e insumos devem ser obtido através de processo licitatório. Enquadrados como bens comuns, ou seja, com características semelhantes às de mercado, e em cumprimento ao Art. 15 da Lei 8666/93, medicamentos e insumos são adquiridos, em sua maioria, pelo Sistema de Registro de Preço, no qual faz-se a licitação para registrar o valor do produto, sem existir a obrigatoriedade da compra. Essa forma de aquisição, contudo, gera alguns óbices para a Administração, dado as especificidades do mercado de medicamentos e insumos para saúde. O objetivo desse trabalho foi, portanto, verificar quais são esses empecilhos. Verificou-se que dentre os inúmeros problemas, destacam-se as dificuldades em se fazer a pesquisa de mercado e a grande volatilidade dos preços do mercado, fazendo com os processos sejam, a priori, demorados e com uma efetividade de compra menor que os 12 meses previstos da Ata de Registro de Preço. Entender tais dificuldades do processo mostrou-se de extrema importância, pois além de assegurar a proposta mais vantajosa para a Administração, também é uma forma de preservar a higidez dos recursos humanos do Exército, seu maior ativo.

**Palavras-chave:** Medicamentos. Insumos. Licitação. Sistema de Registro de Preço.

## ABSTRACT

Public purchases in the Brazilian Army of medicines and health supplies are subject to the same rules of public procurement within the federal government. Therefore, as a general rule, medicines and health supplies should be obtained through the bidding process. Framed as common goods, that is, with characteristics similar to those of the market, and in compliance with Art. 15 of Law 8666/93, medicines and inputs are acquired, mostly, by the Price Registration System, in which the bidding is made to record the value of the product, without the mandatory purchase. However, this form of acquisition generates some obstacles for the Administration, given the specificities of the market for medicines and health supplies. Thus, the objective of this work was to verify what are these obstacles. It was found that among the numerous problems, we highlight the difficulties in doing market research and the great volatility of market prices, making the processes are time-consuming and with a purchase effectiveness less than the 12 months provided for in the Price Registration System. Understanding these difficulties of the process proved to be extremely important, because in addition to ensuring the most advantageous proposal for the Administration, it is also a way to preserve the healthiness of the army's human resources, its greatest asset.

**Keywords:** Medicine. Health supplies. Bidding. Price Registration System.

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Tempo médio de duração dos pregões eletrônicos .....	21
GRÁFICO 2 - Tempo médio de duração da fase externa de um pregão eletrônico...	21
GRÁFICO 3 - Evolução do câmbio (Reais por Dólar), média mensal entre junho de 2018 e junho de 2019.....	25
GRÁFICO 4 - Variação do dólar até 04/02/2020.....	26
GRÁFICO 5 - Proporção de militares do Exército que encontram dificuldades em comprar medicamentos e insumos para saúde.....	27
GRÁFICO 6 - Frequência da dificuldade em licitar medicamentos e insumos para saúde.....	28
GRÁFICO 7- Tempo médio para que os certames de medicamentos e insumos para saúde estejam em condições de empenhar.....	28
GRÁFICO 8 - Tempo médio de perda de efetividade dos certames de medicamentos e insumos para saúde.....	29

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMAN	Academia Militar das Agulhas Negras
CF/88	Constituição Federal de 1988
HGeRJ	Hospital Geral do Rio de Janeiro
HMASP	Hospital Militar de Área de São Paulo
LAI	Lei de Acesso à Informação
OMS	Organização Militar de Saúde
NE	Nota de Empenho
SRP	Sistema de Registro de Preço

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	08
1.1	PROBLEMA .....	09
1.2	OBJETIVOS .....	10
1.3	JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES.....	11
<b>2</b>	<b>REVISÃO DE LITERATURA</b> .....	14
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	15
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	16
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	33
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	36
	<b>APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO NA PESQUISA DE OPINIÃO</b> ...	37
	<b>APÊNDICE B – ENTREVISTA COM A CAP PANTOJA</b> .....	41
	<b>APÊNDICE C – ENTREVISTA COM O CAP GIOVANNI</b> .....	45



## 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da Administração Pública no Brasil nos últimos 32 anos tem sido expressivo, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Nesse contexto, insere-se a Administração Militar do Exército Brasileiro que, como qualquer órgão pertencente à Administração Pública, quer seja Federal, Estadual ou Municipal, está sujeito a cumprir retamente os preceitos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência dos seus atos e fatos administrativos, bem como prescreve o artigo da 37 da CF/88, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988, art. 37)

Cabe aqui destacar, ainda, dentre os 22 (vinte e dois) incisos o inciso XXI, a saber:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988, inciso XXI do art. 37)

Visando, pois, regulamentar o inciso XXI do Art. 37 da Carta Magna é que surge a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, comumente conhecida como a Lei de Licitações e Contratos. Ela estabeleceu a padronização e a direção geral da finalidade, forma e conteúdo das compras públicas de todos os entes da federação.

Das inovações dessa lei, destacamos a criação, através do seu artigo 15, do instituto jurídico do Sistema de Registro de Preço. Esse Sistema estabelece uma série de procedimentos a serem adotados, sempre que possível, pela Administração no intuito de realizar-se um registro formal do preço de bens e serviços para compras

futuras, sem, no entanto, criar uma obrigação por parte do contratante, no caso a própria Administração Pública, de adquirir aquilo que foi licitado. A intenção do legislador era tornar o processo licitatório mais célere, eficiente, econômico e transparente na execução orçamentário-financeira.

Todavia, a rapidez almejada pelos gestores públicos nem sempre é atingida, principalmente na aquisição de medicamentos e insumos médico-hospitalares. Fruto da experiência do pesquisador como partícipe na compra desses itens no Posto Médico da Guarnição de Cascavel/PR, observou-se que existe uma enorme dificuldade em operacionalizar o uso do Sistema de Registro de Preço no uso dos recursos com tal finalidade. Portanto, toda a cadeia logística atrelada a isso, ou seja, a obtenção, o recebimento, a estocagem, a distribuição e, em alguns casos, a reversão de medicamentos e insumos fica prejudicada.

Essa descontinuidade do fluxo logístico acarreta na queda da qualidade dos serviços de saúde prestados aos militares e seus dependentes, levando, conseqüentemente, a uma perda de combatividade da Força Terrestre, dado que o apoio de saúde, segundo o Manual de Doutrina Militar Terrestre (BRASIL, 2014, p. 8-2) é um dos três pilares da Logística Militar Moderna.

Portanto, o objetivo desse trabalho é realizar um levantamento das principais dificuldades encontradas para a consecução do Sistema de Registro de Preço na aquisição de medicamentos e insumos médico-hospitalares. Dessa forma, pretende-se auxiliar futuros gestores militares da área de saúde a adquirirem uma consciência situacional dos óbices mais relevantes nas compras desses materiais bem como mostrar-lhes sugestões de como e onde atacá-los, a fim de que as atividades transversais de geração de capacidade logística de saúde cumpram a finalidade de proporcionar as melhores condições de apoio ao militar e seus familiares, contribuindo significativamente na geração de Poder de Combate da Força Terrestre (BRASIL, 2014, p. 8-5).

Para tanto, o trabalho foi dividido nas seguintes seções: introdução, revisão de literatura, metodologia, resultados e discussão e considerações finais.

## 1.1 PROBLEMA

A Administração das Organizações Militares de Saúde (OMS), assim como todo o Exército Brasileiro, estão inseridas, com já dito anteriormente, dentro da Administração Pública Direta, aqui entendida, como afirma Meirelles (2011, p. 66), como o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo e o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral para ao desempenho perene e sistemático, técnico e legal, dos serviços típicos do Estado ou por ele assumido em prol da coletividade.

Portanto, tais organizações estão obrigadas a respeitar fielmente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, como prevê o caput do Art. 37 da Constituição Federal de 1988, bem como as leis e normas infraconstitucionais que desse artigo da lei máxima da nação derivam.

No que tange à compra de bens e serviços comuns, que são aqueles passíveis de caracterização por intermédio de especificações e padrões de qualidade e desempenho utilizadas no mercado e nos quais se enquadram os medicamentos e insumos para a saúde, as principais Leis que regulamentam essa aquisição são: a Lei 8666/93, Lei de Licitações e Contratos, a Lei 10.520/02, Lei do Pregão, o Decreto 5450/05, que regulamenta o pregão eletrônico, e os Decretos 7892/13, Decreto 8250/14 e o Decreto 9488/18, que regulamentam o Sistema de Registro de Preço.

De uma forma bem simplificada, esses imperativos legais obrigam às OMS a adquirirem, como regra geral, seus medicamentos e insumos através de pregão eletrônico adotando o Sistema de Registro de Preço, ou seja, adota-se o cadastro formal de preços desses produtos para compras futuras, sem a necessidade de recursos prévios para tal e sem a obrigatoriedade de compra por parte do contratante.

Todos esses ordenamentos jurídicos têm como meta tornar a compra de bens e serviços comuns mais célere, econômica e transparente. Contudo, observa-se uma grande dificuldade na obtenção desses itens desde a execução da licitação até o recebimento do material comprado, gerando transtornos logísticos no desempenho de apoio de saúde dos militares e seus dependentes.

Tal fato nos leva ao seguinte questionamento: quais são as principais dificuldades encontradas no uso sistema de registro de preço para aquisição de medicamentos e insumos médico-hospitalares no âmbito do Exército?

## 1.2 OBJETIVOS

Com a intenção de elencar os principais obstáculos na utilização do Sistema de Registro de Preço na aquisição de medicamentos e insumos médico-hospitalares no âmbito das Organizações Militares de Saúde, o presente estudo buscou analisar os principais óbices observados, com a finalidade de obter um panorama sucinto e prático dos empecilhos que tornam o referido Sistema menos eficiente e efetivo do que o desejado para esse tipo de aquisição.

Para viabilizar a consecução do objetivo geral de estudo, foram estipulados os objetivos específicos, abaixo relacionados, que permitiram o encadeamento lógico do raciocínio descritivo apresentado neste estudo:

- a. Apresentar um breve histórico da institucionalização do Sistema de Registro de Preço;
- b. Apresentar as vantagens da utilização do SRP;
- c. Levantar as principais problemas encontrados na confecção dos certames para Registro de Preço de medicamentos e insumos médico-hospitalares no âmbito Exército Brasileiro;
- d. Compreender as consequências práticas e os principais óbices do uso das Atas de Registro de Preço para a aquisição de medicamentos e insumos médico-hospitalares;
- e. Sugerir possíveis soluções para aumentar a efetividade do uso do Sistema de Registro de Preço.

## 1.3 JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES

O mundo moderno, altamente tecnológico, vem transformando todas as realidades de um modo intenso, rápido e em todos os níveis, quer sejam físicos,

estruturais, sociais, ambientais, políticos e econômicos. E nas ciências da guerra também não poderia ser diferente.

Os combates atuais são extremamente complexos, nos quais a presença de civis, o uso maciço de tecnologia, a presença da mídia e opinião pública, a guerra de narrativas e a guerra cibernética, fazem do ambiente do campo de batalha contemporâneo uma rede difusa, não linear, descontínua, assimétrica e multidimensional, levando a execução de ações sucessivas e/ou simultâneas no amplo espectro dos conflitos. (BRASIL, 2015, p. 4-1).

Nesse contexto, o Exército Brasileiro vem adaptando sua doutrina de preparo e emprego com a finalidade de atender tais demandas. Sob essa ótica, o Poder de Combate Terrestre, segundo o Manual de Doutrina Militar Terrestre (EB20.MF - 10.102, p. 5-2), “traduz-se em oito elementos essenciais e indissociáveis, a saber: Liderança, Comando e Controle, Informações, Movimento e Manobra, Inteligência, Fogos, Logística e Proteção. Todos são igualmente importantes no preparo e emprego dos meios terrestres para o cumprimento de suas missões.”

Dentre esses Elementos do Poder de Combate, a Logística é a única que permeia todos eles. A atual doutrina a define como o “conjunto de atividades, tarefas e sistema inter-relacionados para prover apoio e serviços, de modo a assegurar a liberdade de ação e proporcionar a amplitude de alcance e duração das operações. Engloba as Áreas Funcionais de apoio ao material, apoio ao pessoal e apoio de saúde.” (BRASIL, 2014, p. 5-10).

Observa-se, portanto, que a logística de saúde é um dos três alicerces da logística militar terrestre e está intimamente ligada à operacionalidade da tropa, conforme podemos observar na figura a seguir:

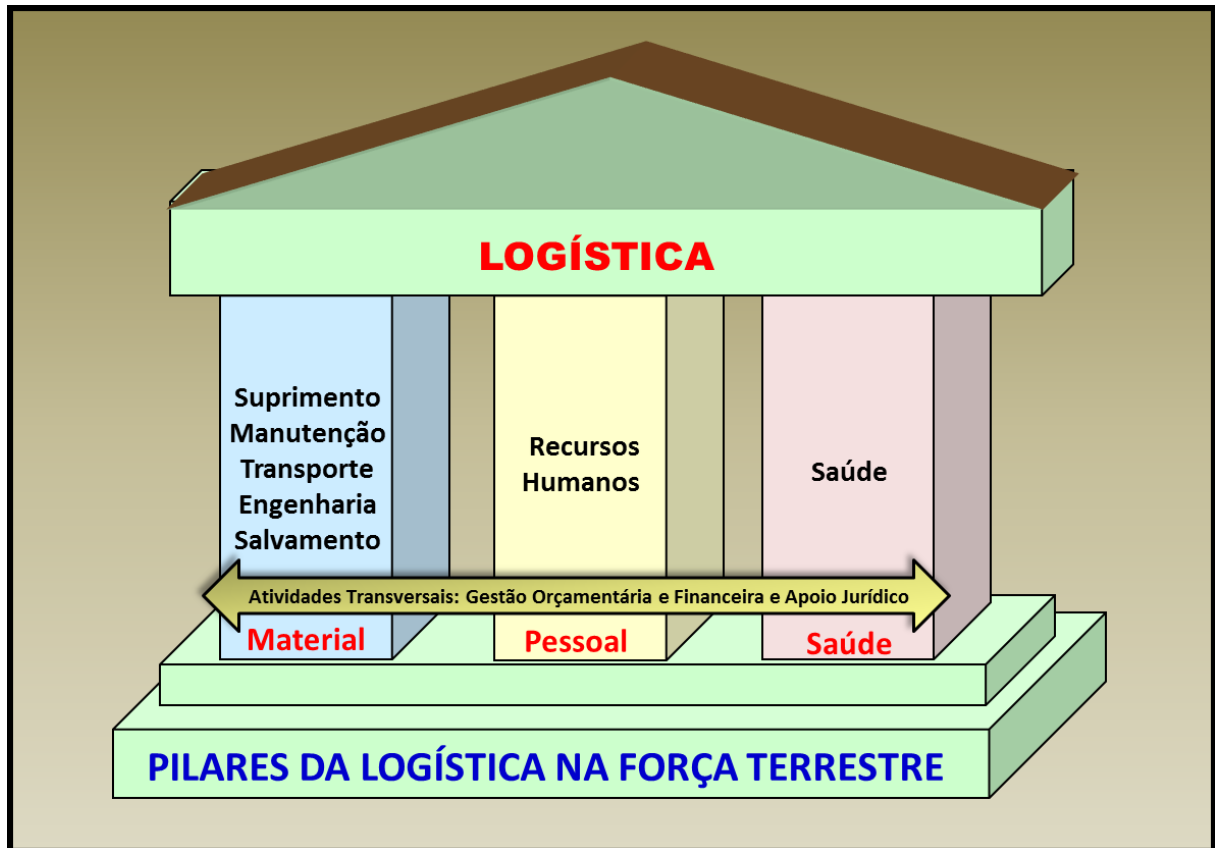


Figura 1 - Pilares da Logística na Força Terrestre

Fonte: Manual EB20-MF-10.102 – Doutrina Militar Terrestre, página 8-2

Interferindo diretamente na efetividade do apoio, encontram-se as atividades transversais de Gestão Orçamentária, Financeira e o Apoio Jurídico (BRASIL, 2014, p. 8-2). Essas ações são as que permitem a obtenção dos meios necessários para a realização do apoio propriamente dito. E é dentre desse escopo que se insere a execução dos certames licitatórios pelo Sistema de Registro de Preço (SRP) para aquisição de medicamentos e insumos para a saúde.

Outrossim, o uso dos pregões eletrônicos e do Sistema de Registro de Preço estão englobados pela modernização da Administração Pública. Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do Ministério de Administração Federal e Reforma de Estado, de 1995, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o fim da Guerra Fria, juntamente com a necessidade do início da década de 90 de diminuição do aparelhamento estatal, a expansão tecnológica, cibernética e informacional e o aceleração da globalização das economias mundiais, a Administração Pública foi impelida a uma grande reformulação.

Em consequência, a Administração tornou-se muito mais gerencial, focada em resultados e com um forte controle midiático e social. Muito embora ainda persistam práticas típicas de uma administração burocrática, associadas a uma forte cultura de clientelismo e patrimonialismo, na gestão pública brasileira (KEHRING, 2011, p.43), os avanços nesta área foram significativos, muito em virtude da forte expansão da internet e do advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, comumente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, e da lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, popularmente chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI) e de todos os dispositivos legais que trilham o caminho das compras públicas.

Observa-se, ainda, que ao longo dessas últimas três décadas que as demandas sociais estão muito maiores, indo além do tripé saúde, educação e trabalho. Dentro desse escopo, houve um aumento significativo da preocupação da população não somente em receber os serviços públicos, mas em exigir um bom serviço e um uso correto, moral e ético dos recursos. Como aponta uma pesquisa realizada pelo DataFolha em 11 de setembro de 2018, a corrupção, por exemplo, é o terceiro pior problema do país, perdendo apenas para a saúde e a violência.

Portanto, entender como se processam tais métodos de aquisição é entender o que pode ser feito para que se gere uma condição de apoio mais favorável e, conseqüentemente, produza resultados abrangentes e eficazes no preparo e emprego da tropa, assim como é uma clara demonstração do uso ético e efetivo do dinheiro dos contribuintes que sustentam todo esse aparato bélico.

Vislumbra-se, nesse cenário, diversas lacunas de conhecimento, principalmente pelo fato de serem poucas as instituições no país com a capilaridade e dimensão do Exército Brasileiro e que possuam em suas estruturas organizações de saúde.

Tendo em vista, então, esse hiato de conhecimento, o presente estudo buscou desvelar um pouco dessa vasta área, incrementando subsídios práticos que propiciem um planejamento mais adequado nas aquisições de medicamentos e insumos médico-hospitalares, resultando em um uso mais acertado dos recursos, tanto no aspecto legal quanto no aspecto moral e ético e uma maior qualidade de apoio de saúde aos militares do Exército e seus dependentes.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

Iniciamos o delineamento da pesquisa com a definição de quais leis e normas estavam relacionadas ao assunto, a fim de possibilitar a solução do problema de pesquisa, baseando-se na revisão da legislação, que vai da Constituição de 1988 até o Decreto 10.024/19, que foi a última atualização do decreto que rege o Sistema de Registro de Preço.

O limite anterior foi determinado em função do referido Sistema apenas ter sido contemplado no Artigo 15 da Lei 8666/93, ou seja, cinco anos após a promulgação da CF/88 e a última atualização sobre o assunto, que foram os Decretos 9.488/18 e o Decreto 10.024/19. As possíveis atualizações do ano de 2020 não foram levadas em consideração dado os efeitos insignificantes no resultado final da pesquisa.

Foram utilizadas as palavras-chave licitação, registro, preço, medicamentos, insumos, inflação médica, base industrial, pesquisa de preço de medicamentos, em sítios eletrônicos da internet, obtendo com resultado diversos artigos, trabalhos de conclusão de curso, reportagens, estatísticas, manuais eletrônicos de diversos ministérios, em especial levantamentos feitos pelo Tribunal de Contas da União e Advocacia Geral da União. Fez-se ainda uma coleta manual de bibliografia sobre Licitações e Contratos, Direito Administrativo e Manuais de Doutrina Militar no arquivo pessoal.

### a. Critério de inclusão:

- Legislações diretamente relacionadas à Licitações e Contratos, essencialmente as voltadas para a realização de pregões eletrônicos e Sistema de Registro de Preço;
- Estudos, matérias jornalísticas e portfólio de instituições públicas federais e empresas que trabalham diretamente com licitações;
- Livros de autores de reconhecida especialização no assunto;

### b. Critério de exclusão:



- Legislações que tratam de compras públicas diferentes do escopo da pesquisa;

- Estudos, matérias jornalísticas e manuais de instituições públicas e empresas que lidam com compras governamentais, mas cujo o foco do assunto não esteja relacionado ao Sistema de Registro de Preço, principalmente das compras das Unidades da Federação e dos Municípios.

### **3. METODOLOGIA**

Com a finalidade de fazer um arrazoadado de subsídios que possibilitasse uma possível solução para o problema, o delineamento desta pesquisa contemplou a leitura analítica e fichamento de fontes, questionário, argumentação e discussão de resultados.

O presente estudo foi conduzido de acordo com o processo científico de maneira qualitativa, a fim de analisar o conteúdo existente na área. A pesquisa teve início com a revisão teórica do assunto, através de consulta da legislação correspondente, consulta bibliográfica de manuais, autores consagrados na área e trabalhos científicos, bem como reportagens diversas e dados de *sites* especializados. Foi realizado, também, um questionário com militares na área de Licitações e Contratos, priorizando os oficiais de carreira da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) do Serviço de Intendência e uma entrevista com a Capitã Patrícia Pantoja Reigota, à época exercendo a função de Adjunta da Central de Abastecimento Farmacêutico do Hospital Militar de Área de São Paulo (HMASP) e uma entrevista com o Capitão Giovanni Furlan de Alcântara Souza, que já exercera a função de Chefe da Seção de Licitações, Aquisições e Contratos do Hospital Geral do Rio de Janeiro (HGeRJ) no ano de 2019, conforme pode-se observar nos Apêndices B e C, respectivamente.

Tratou-se de estudo bibliográfico e documental, com o objetivo de fazer uma síntese e análise de forma exploratória. O material foi coletado e selecionado de modo

a reunir o máximo de dados e informações possíveis com o intuito de solucionar o problema ora em questão.

A seleção das fontes de pesquisa basearam-se nas legislações que regem a matéria até o ano de 2019, publicações de autores de reconhecida importância no mundo acadêmico, dados de empresas especializadas no assunto, nos Manuais de Doutrina Militar Terrestre, Logística, Operações e Batalhão Logístico; em Artigos de Revistas especializadas, portal de notícias e endereço eletrônico de compras do governo federal.

#### **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A utilização do Sistema de Registro de Preço (SRP) para aquisição de bens e serviços é uma modalidade de compra pública relativamente bem consolidada, principalmente nos órgãos públicos da Administração Direta do Governo Federal.

Entretanto, tal consolidação demorou quase duas décadas para ser efetivada. Com a promulgação da CF/88, tem-se o embrião de um novo tipo de gestão pública no Brasil, embora ainda hoje, com afirma Kehring (2011, p. 43), ainda persistam práticas burocráticas, clientelistas e patrimonialistas dos bens públicos.

Impulsionada pelo fim da Guerra Fria, a abertura do mercado nacional às empresas estrangeiras e uma forte pressão pela diminuição da máquina do Estado, a Administração Pública brasileira foi, paulatinamente, adquirindo traços gerenciais focados na busca por resultados, especialmente após as reformas do Estado implementadas inicialmente no governo Itamar Franco, ratificadas na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso e sedimentadas e amplificadas pelo desenvolvimento da internet, criando o que Andreoli (2002, p. 34-35) chamou, acertadamente, de governo eletrônico.

Após cinco anos da promulgação de nossa lei máxima, surge a lei infraconstitucional que regulamenta, ainda nos dias atuais, as licitações e contratos na Administração Pública no âmbito da União: a Lei 8666/93. Cria-se nessa lei, através do artigo 15, o instrumento jurídico do Sistema de Registro de Preço, assim definido

por Joel de Menezes Niebuhr:

Instrumento destinado à eficiência no gerenciamento dos processos de contratação pública, por meio do qual o vencedor da licitação assina ata de registro de preços, comprometendo-se a oferecer por preço unitário o objeto licitado, de acordo com as necessidades da Administração, dentro de quantidade prefixada no edital e dentro de prazo também prefixado nele, que não pode ultrapassar um ano. (NIEBUHR, 2008, p.25)

Além das características apresentadas por Niebuhr, salienta-se que o SRP não é uma modalidade de licitação, mas sim um procedimento no qual faz-se o registro formal de preços através de concorrência ou pregão eletrônico para futuras contratações, sem existir, por parte da contratante, uma obrigatoriedade de compra.

Essa peculiaridade vai ao encontro dos princípios da economicidade e eficiência do caput do Art. 37 da CF/88, uma vez que ao abrir a possibilidade de se realizar um certame com validade de um ano sem a obrigação de comprar, faz com que menos certames sejam feitos ao longo do ano, diminuindo o custo burocrático da execução dos mesmos e liberando o administrador para executar outros processos.

Nessa esfera, para se ter uma real dimensão da economia gerada, em 2015 o Instituto Negócios públicos estipulou os seguintes valores para a consecução de um pregão eletrônico:

A identificação da necessidade de bens ou serviços tem um custo de R\$ 1.051,51; a análise e aprovação de aquisição somam um custo de R\$ 726,99; o custo da realização de pesquisa de mercado de valores e quantidade é de R\$ 2.561,07; a determinação da modalidade e projeto básico ou termo de referência custam R\$ 2.095,44; a elaboração de minuta do edital, contrato e publicação custam R\$ 3.954,17; o custo da abertura de propostas e habilitação dos interessados em ato público é de R\$ 1.475,27 e por fim a verificação nas conformidades do edital, adjudicação e homologação, e publicação do resultado custam R\$ 2.487,35. E todo esse processo licitatório gera um custo médio de R\$ 14.351,50.

Em valores atuais, tomando por base uma inflação média de 4,3% de 2016 a 2019, com base no IPCA desse intervalo de tempo, os custos atuais devem estar orbitando em R\$ 16.983,78. Esse valor é praticamente igual ao atual valor do limite da dispensa de licitação do inciso II, do Art. 24 da Lei 8666/93, que é de R\$ 17.600,00.

Continuando a trajetória histórica do SRP, o processo está intimamente ligado

ao incremento do pregão eletrônico. A modalidade de licitação pregão foi 'criada' com a assinatura da Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002, definindo-o como a modalidade de licitação na qual o objetivo é adquirir bens e serviços cujos os padrões de qualidade e desempenho possam ser formalizados no edital através de especificações usuais de mercado. Segundo Charpinel (2018), antes do pregão, o SRP só era viável através da modalidade de licitação concorrência.

Posteriormente, regulamentando o § 1º do Art. 2º da lei supramencionada e em substituição ao Decreto nº 3.697 de 21 de dezembro de 2000, surgiu o Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005, instrumentalizando o pregão eletrônico.

Os procedimentos contidos nesse decreto ficaram em vigor por mais de 14 anos, quando foram enfim alterados pelo Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, adequando-os às novas tecnologias da informação com o propósito de tornar o processo mais célere.

Com a consolidação dos pregões eletrônicos é que o Sistema de Registro de Preço é impulsionado. Todavia, a sua regulamentação se deu praticamente 20 anos após o seu advento. Inicialmente regulamentado pelo Decretos nº 3.891 e 4.342, de 19 de setembro de 2001 e 23 de agosto de 2002, respectivamente, o SRP tomou 'corpo e forma' quando foi ratificado com a assinatura do Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013. Através dele, a adoção do Sistema ganhou mais lisura e transparência, embora para isso tenha perdido em flexibilidade.

Ao longo desses anos, diversos autores e os usuários têm corroborado as vantagens da utilização do SRP. Para Charpinel (2018), o SRP permitiu a evolução significativa do planejamento na Gestão Pública, dado que a facultatividade da compra submete-a a discricionariedade da Administração, que agirá conforme suas demandas e de acordo com os recursos disponíveis.

A advogada e escritora ainda cita como vantagens: a possibilidade de controle por parte da população, dado que o mesmo se dá todo ele em plataforma digital, diminuindo os riscos de fraude; a possibilidade de compras gradativas, diminuindo os custos com estoque; a prerrogativa de ser feito sem que haja dotação orçamentária para tal, garantindo uma prontidão na aquisição dos produtos ou serviços desejados e evita-se a repetição de várias licitações, dado a sua validade de um ano.

Como fora dito anteriormente, o custo atual de um pregão eletrônico está

girando em torno de R\$ 17.000,00. Uma Unidade Gestora fazer vários certames com o mesmo objeto seria, portanto, uma decisão contraproducente e antieconômica.

Outras duas características do SRP são apontadas como duas de suas principais vantagens: a manifestação de interesse por outras Unidades Gestoras (UG) como UG participante e UG não participante (UGNP), popularmente conhecida como “carona”.

O SRP possui como uma de suas fases a Intenção de Registro de Preço, na qual, após análise e aceitação da Unidade Gestora, quem é de fato quem conduz o certame, permite a participação de outras UG. Ao término da licitação, existe ainda a possibilidade de utilização da Ata de Registro de Preço por Unidades que não manifestaram interesse no tempo oportuno, desde que atendidas as determinações, em ambos os casos, do Decreto nº 7.892/13. Com isso, aumenta-se, e muito, a capacidade de um mesmo certame de atender diversas UG, gerando uma economia processual bem abrangente.

É com base nesse capacidade de uma mesma licitação abarcar diversos órgãos que o Comando do Exército, no dia 27 de janeiro de 2014, estipula a criação no âmbito das guarnições dos Grupos de Coordenação e Acompanhamento das Licitações e Contratos (GCALC), através do § 2º do art. 12 da Portaria nº 01 da Secretaria de Economia e Finanças, visando rapidez e economia processual.

Desse modo, utilizar-se do SRP “determina, com absoluta certeza, flagrante economia, além de ganho em agilidade e segurança, com pleno atendimento ao princípio da eficiência, recentemente elevado princípio constitucional da Administração Pública”. (BITTENCOURT, 2003, p. 48).

Outro coisa interessante do SRP é o fato de, estando associado ao pregão eletrônico, sua condução e execução torna-se totalmente digital e com amplo acesso por qualquer cidadão. Isso faz com que o processo como um todo seja mais transparente, isonômico e impessoal.

Com o passar do tempo, seu uso permitiu a criação do Painel de Preços. Essa ferramenta além de permitir a realização de pesquisa de preços por parte dos gestores públicos, abre a possibilidade de se efetivar um controle social das compras do governo federal, contribuindo para a solidificação de uma conduta ética e moral no trato com o dinheiro dos contribuintes.

Entretanto, apesar de tantas qualidades, o SRP possui entraves que dificultam um sucesso mais extensivo. Para Justen Filho (2010), o fato do SRP ser um cadastro gera no Sistema características de obsolescência e incompletude.

Segundo o autor, a obsolescência é a defasagem que geralmente ocorre entre a realidade de mercado e os dados registrados, dado que nos dias de hoje a evolução dos produtos é diária, podendo gerar grandes variações nos preços. Em consequência, a Administração teria o dever de verificar antes de cada aquisição, se os preços registrados são, de fato, compatíveis com o mercado.

Já a incompletude seria, para ele, o registro de produtos com especificações ou qualidades genéricas, ocasionando o não atendimento das reais necessidades da Administração.

Segundo Fernandes (2003, p.95), destacam-se as seguintes desvantagens: a necessidade de alocar recursos humanos para atualizar tabelas; a impossibilidade de prever todos os itens a serem adquiridos; a facilidade na formação de cartéis.

Outro ponto fortemente atacado pelos autores e usuários é a rigidez do processo. Tanta burocracia faz com que o SRP por meio do pregão eletrônico seja, na maioria das vezes, um processo bem menos rápido do que o esperado ou desejável. De acordo com uma pesquisa realizada com pregoeiros das esferas federal, estadual e municipal pela empresa Sollicita, que oferta cursos e assessoria voltados para área de licitações e contratos, mostra que para 53% dos pregoeiros questionados o processo dura em média 90 dias e para 20% o processo demora em média 180 dias e que dentre todos os pesquisados, 40% respondeu que a fase externa demora em média 30 dias, conforme observa-se nos gráficos a seguir:

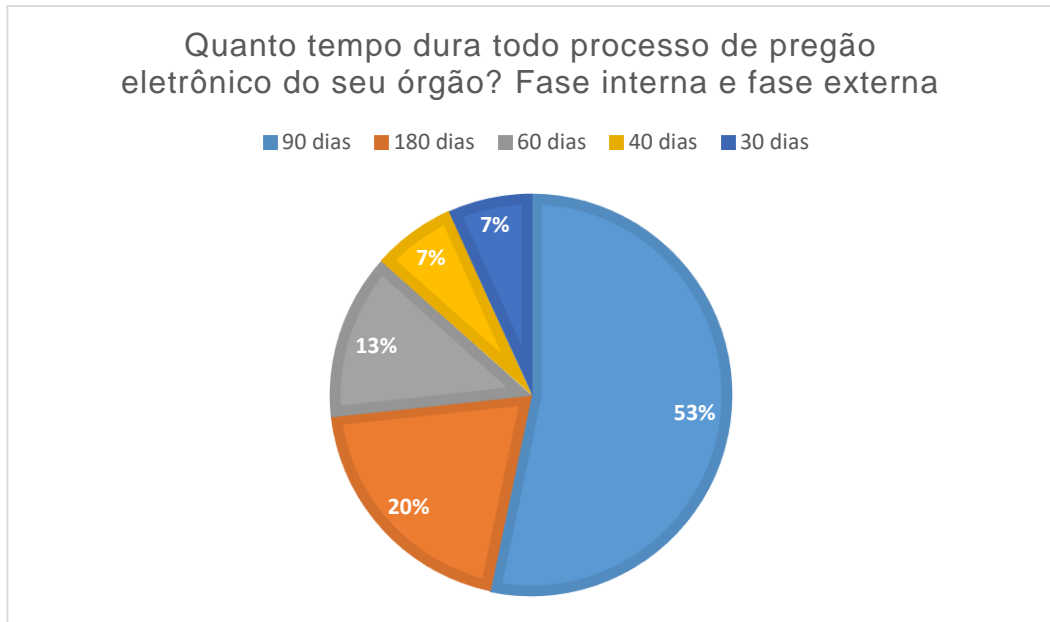


GRÁFICO 1 - Tempo médio de duração dos pregões eletrônicos

Fonte: Sollicita, disponível em [https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p\\_idNoticia=15144](https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=15144), acessado em 25/02/2020.

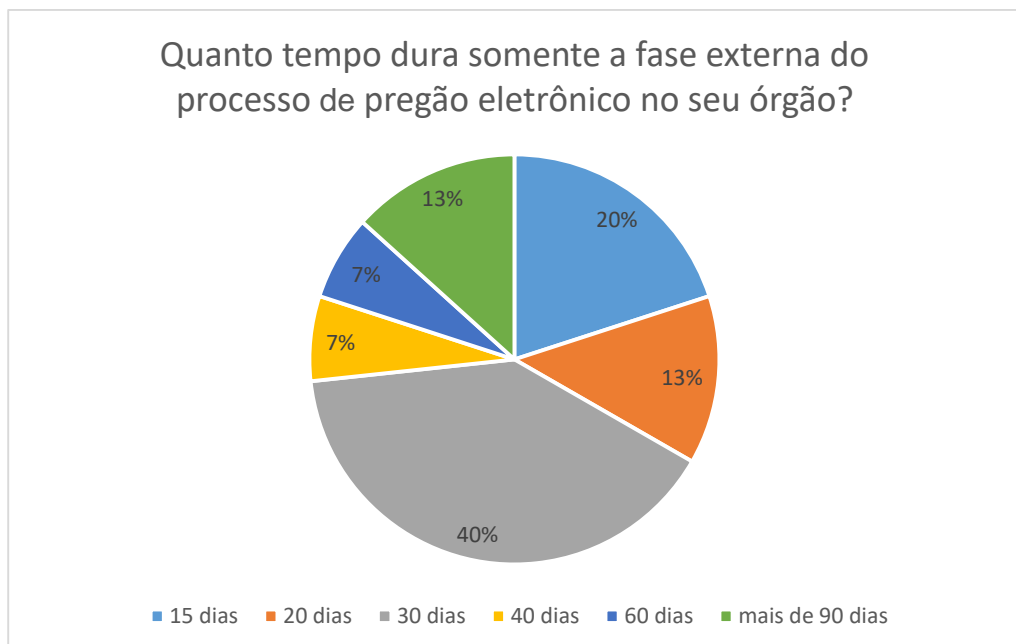


GRÁFICO 2 - Tempo médio de duração da fase externa de um pregão eletrônico

Fonte: Sollicita, disponível em [https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p\\_idNoticia=15144](https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=15144), acessado em 25/02/2020.

Da análise do segundo gráfico, podemos observar que 66,6% acreditam que a fase externa, aquela cujo o Administrador não possui ingerência sobre todo o procedimento, dura entre 15 e 30 dias. Logo, pode-se inferir que a maior parte do tempo dispendido para a realização do certame está na fase interna, ou seja, gasta-se uma média de 60 dias na fase preparatória do procedimento licitatório que é praticamente de inteira responsabilidade dos gestores públicos do órgão que realiza o processo.

Essa demora da fase interna é resultado de diversos fatores: excesso na quantidade de itens a serem feitas as pesquisas de preços; a falta de critério de inclusão e exclusão de preços nas pesquisas; a especificação tecnicamente insuficiente dos produtos a serem licitados, ocasionando discrepâncias de preços e retrabalhos; dificuldade do solicitante do material em mensurar e definir sua real necessidade com base em critérios práticos e estatísticos; a inexperiência dos servidores, dentre tantos outros fatores que se multiplicam conforme se multiplicam as especificidades de cada órgão.

Em se tratando de Comando do Exército e de Centralização de Aquisições, há que se realçar a dependência das atas dos GCALC. Isso equivale dizer que as UG quando trabalham dentro dessa sistemática, elas deixam de gerenciar muitos pregões. O ganho processual em celeridade e economicidade é grande, contudo torna as compras dependentes de apenas um processo. Sendo assim, o não cumprimento dos prazos por parte da Unidade Gestora, as possibilidades de licitações desertas, punições de empresas vencedoras que as impeçam de serem contratadas, a elevação no mercado dos preços dos produtos apregoados, dentre outras hipóteses, que são verdadeiros obstáculos para o pleno uso da ata de registro de preço, afetam não somente a Unidade Gestora, mas toda uma guarnição, podendo vir a gerar graves quebras do fluxo logístico de suprimento.

Todas essas desvantagens são replicadas quando o assunto é o uso do Sistema de Registro de Preços para medicamentos, acrescidos de algumas peculiaridades típicas do ramo. Como afirmou a Capitã Pantoja em sua entrevista, a atual sistemática de aquisição é obsoleta, burocrática e ineficaz.

As dificuldades já se iniciam com a definição do que comprar. Medicamentos e insumos médico-hospitalares são itens de complexidade técnica elevada e que, até um certo ponto, dependem da opinião e experiência dos profissionais de saúde que



irão utilizá-los. Nesse contexto, por exemplo, um medicamento para tratar um paciente com gripe pode diferir em função do médico que analisa a doença. Da mesma forma, a avaliação da eficácia de um produto ou equipamento médico sofre muita interferência daquele de quem o utiliza. Portanto, chegar a um denominador comum de qual produto utilizar por si só já é um entrave.

A partir do momento que é estabelecido qual o produto comprar e suas especificações, o problema passa a ser a mensuração do quanto comprar e a pesquisa de mercado propriamente dita. Observa-se que em sua grande maioria, as Organizações Militares de Saúde possuem uma enorme dificuldade em quantificar as suas demandas de medicamentos e insumos. Mesmo com a utilização do SiSCOFIS, o sistema de controle físico de materiais do Exército Brasileiro (EB), as quantidades apontadas diferem bastante das realmente necessárias. Tal circunstância tem como efeito a superestimação ou subestimação das necessidades, ocasionando subutilização por um lado e escassez por outro das atas de registro de preço.

Essa dificuldade em detalhar e quantificar as demandas de medicamentos e insumos é apontada tanto pela Capitã Pantoja quanto pelo Capitão Giovanni em suas entrevistas como um dos principais estorvos para a realização da pesquisa de preços.

A falta de critérios claros e objetivos de mensuração de necessidades gera também o enquadramento dessas compras dentro do conceito de “Curva de Pareto” ou “Regra 80/20”. Esse conceito estipula que 80% da importância total está concentrada em 20% dos elementos de um conjunto.

Em um levantamento feito pelo auditor da Consultoria Jurídica da União, o doutor Franklin Brasil, apontou que do total de 340 itens do pregão nº 7/2015 do Hospital Militar de Campo Grande, somando R\$ 9,3 milhões em itens homologados, 62 itens representavam 80% do valor total, 160 itens somados não chegavam a R\$ 5 mil, e 85 somados não chegavam a R\$ 1 mil.

Desse exemplo, pode-se deduzir, segundo o doutor, que os itens de impacto econômico intermediário poderiam ser perfeitamente apregoados por lote, gerando assim uma economia processual considerável. Essa característica, também é observada pela Cap Pantoja, que aponta que alguns Hospitais Militares utilizam-se dessa sistemática de compra por lotes, o que torna a licitação mais interessante para o fornecedor, aumentando-se a probabilidade de êxito do certame.

A pesquisa de mercado passa pelo problema, ainda, de ser encarada como um simples levantamento de preços. Ao encarar a atividade dessa forma, o gestor muitas das vezes desconsidera as variações de qualidade dos produtos, as distorções de preços dentro de uma mesma região e com relação a outras regiões, a quantidade mínima a ser adquirida para evitar fracionamentos de caixas e/ou lotes, dentre outros.

Outrossim, como aponta o doutor Franklin Brasil, essa pesquisa não pode se limitar ao paradigma dos três orçamentos nos fornecedores, pois os mesmos sabedores que o orçamento inicial é para apenas estimar o valor, comumente estipulam os preços acima da média de mercado, para na fase de lances ofertarem descontos mínimos, com o máximo de lucro para eles e de prejuízo aos cofres públicos.

Outro fato comum é utilizar-se apenas dos preços do Painel de Preços ou outro tipo de Banco de Preços de Saúde, dada a dificuldade em se conseguir os orçamentos junto aos fornecedores do ramo em virtude da grande quantidade de itens, como aponta a Cap Pantoja. Não raras são as vezes nas quais determinados itens desses Bancos de Preços constam um valor muito abaixo do praticado no mercado no momento da pesquisa, uma vez que esses sistemas levam em consideração preços de itens de pregões vigentes dentro de um intervalo de um ano.

Portanto, os preços homologados nesse intervalo de tempo refletem uma realidade de mercado anterior ao momento do levantamento de preços, podendo, com isso, vir a ser uma realidade considerável ou expressivamente diferente do mercado no instante em que a pesquisa é feita, dado as características voláteis do comércio de medicamentos e insumos médico-hospitalares, como manifesta o Cap Giovanni. Tal fato ocorre devido ao grande lapso temporal entre a pesquisa de preço, a finalização do certame, a compra do item e seu posterior recebimento, podendo vir a ser, como assevera Giovanni, um prazo de até 18 meses entre o início do processo e a disponibilidade no item na prateleira.

Por conseguinte, os preços registrados nesses sistemas muitas das vezes estão em desacordo com o que é, de fato, praticado, podendo ocasionar ora sobrepreços ora a inexequibilidade do valor. Em última análise, em ambos os casos, os agentes responsáveis podem até ser enquadrados dentro da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, em seus artigos 10 e 11, que tratam dos atos ímprobos de dano ao erário e de prejuízo aos princípios da Administração Pública, nesses casos o princípio

da eficiência e economicidade, tendo em vista que a pouca efetividade de um certame pode assim ser encarada.

Outro problema relacionado a isso é quando utiliza-se como referência os valores da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED). Geralmente, os preços estipulados pela CMED são os valores máximos que se pode admitir para aquele produto. O Tribunal de Contas da União identificou em 2012 no Acórdão 3.016/2012 – Plenário que na comparação das compras governamentais com os limites da CMED, o Captopril 25mg, por exemplo, comercializado para a Administração Pública por R\$ 0,01, tinha limite de R\$ 1,19, uma incrível variação de mais de 10.000%. Logo, tomando por base a Câmara de Regulação, aumenta-se o risco de superfaturamento dos itens, abrindo margem para outros crimes de cunho administrativo e penal.

É interessante verificar que toda essa contrariedade ainda ocorre dentro do que se conhece como a fase interna do processo de licitação. Como vimos anteriormente, é a fase na qual dispense-se mais tempo segundo os pregoeiros da pesquisa da Sollicita e que é corroborado pelas impressões dos Capitães Pantoja e Giovanni.

Após a conclusão do certame e a homologação dos itens, o maior empecilho a ser enfrentado diz respeito a manutenção do preço registrado na ata. As leis e normas que regem o Sistema de Registro de Preço são bem rígidas com relação à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro quando o valor registrado se torna menor que o valor de mercado.

Levando em consideração a validade da ata de um ano e a volatilidade do mercado de medicamentos e insumos médicos, são inúmeros os exemplos de empresas que não conseguem manter os preços registrados.

Isso ocorre basicamente em decorrência da fragilidade da indústria farmacêutica nacional. Segundo o Portal Business de Saúde, estima-se que 85% dos princípios ativos de medicamentos e insumos são importados. Portanto, os preços desses produtos variam significativamente com a variação do dólar.

Para ilustrar o que foi dito acima, observemos os seguintes gráficos:

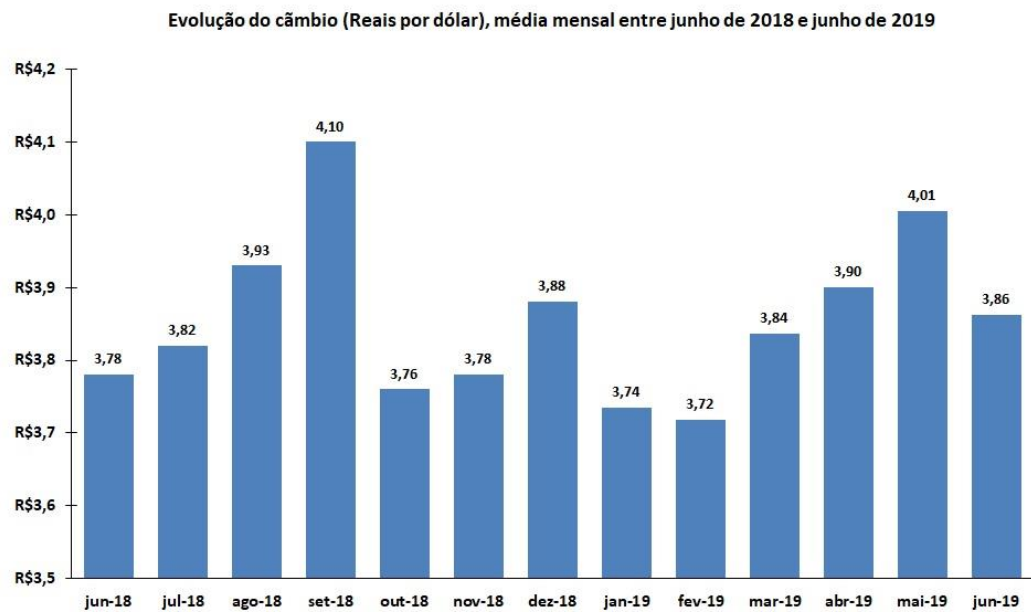
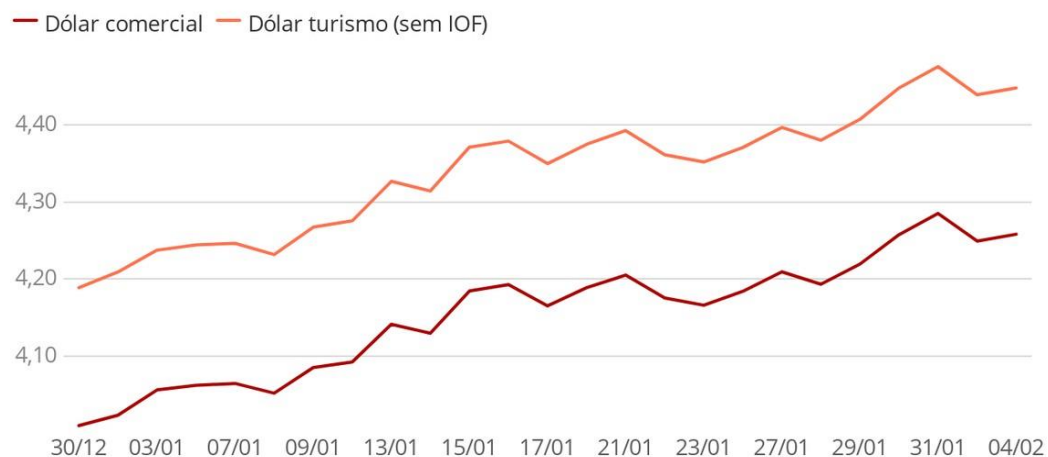


GRÁFICO 3 - Evolução do câmbio (Reais por Dólar), média mensal entre junho de 2018 e junho de 2019.

Fonte: dados do Banco Central utilizados pela Farmnews, disponível em <http://www.farmnews.com.br/mercado/precos-em-dolares-das-commodities-agricolas/>, acessado em 25/02/2020.

## Variação do dólar em 2020

Cotação de fechamento, em R\$



Fonte: ValorPro

GRÁFICO 4 - Variação do dólar até 04/02/2020.

Fonte: ValorPro, disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/04/dolar.ghtml>, acessado em 25/02/2020.

Considerando, portanto, que um processo tenha dado início em março de 2019, com o dólar a R\$ 3,84, e finalizado em junho de 2019 (média de 90 dias para conclusão do certame), em fevereiro de 2020 o certame ainda estaria dentro da sua vigência de um ano, podendo ainda ser utilizado por mais 4 meses. Contudo, o dólar em fevereiro de 2020 girou em torno de R\$ 4,20. Logo, a pressão sobre o preço dos medicamentos e insumos de saúde sofrem com esse aumento na cotação do dólar, com o conseqüente aumento de custos de produção, impactando no preço final dos produtos.

Essa variação cambial pode ser facilmente enquadrada dentro da teoria da imprevisão, que é quando no decorrer do processo acontecem eventos excepcionais e imprevisíveis que alteram substancialmente a equação econômico-financeiro do pacto, no caso a ata de registro de preço.

Nesse caso, estará perfeitamente alinhado com as hipóteses de liberação da ata de registro de preço, após transcorrido os devidos trâmites legais de comprovação da situação, assegurando sempre a ampla defesa e o contraditório.

Dadas tais circunstâncias, o fornecedor pode não conseguir ou se recusar a entregar o produto, caso já se encontre empenhado, ou seja, caso se tenha criado uma obrigação entre ele e a contratante do fornecimento do produto. Nessa conjuntura, o fornecedor solicitará a desobrigação de manter o preço registrado em ata ou ainda solicitar o reequilíbrio econômico-financeiro visando aumentar o valor registrado para adequá-lo ao novo valor de mercado.

Na solicitação do reequilíbrio, cabe ressaltar, como assevera a legislação em seu § 1º do Art. 65 da Lei 8666/93, que somente será possível a mudança do valor para maior caso esteja previsto em edital a formalização de contrato de fornecimento após a emissão da nota de empenho (NE), podendo-se aplicar supressões e acréscimos de até 25% do valor para compras de materiais. Caso contrário, a ata de registro de preço não admite por si só mudança do valor para maior, mas somente para menor.

Em termos práticos, o contratante poderia ficar durante um intervalo de tempo de 4 ou mais meses sem ter condições de usar a ARP, gerando descontinuidade do fluxo de obtenção dos medicamentos e insumos demandados.

Ratificando esse entendimento, em pesquisa feita junto a militares de Seções

de Licitações e Contratos no âmbito do Exército Brasileiro, no período de 21 de março a 06 de abril de 2020 pelo pesquisador, apontam também nessa direção, como se verifica nos gráficos a seguir:

O SR(A) COMO GESTOR(A) DE RECURSOS PARA COMPRA DE MEDICAMENTOS E INSUMOS PARA SAÚDE ENCONTRA DIFICULDADES EM FAZER A OBTENÇÃO DOS MESMOS?

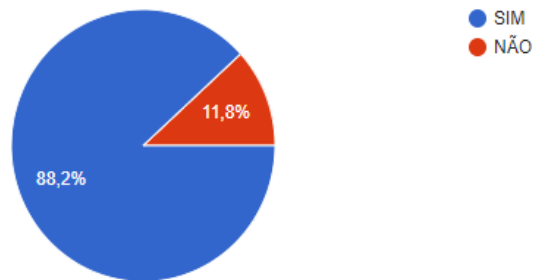


GRÁFICO 5 - Proporção de militares do Exército que encontram dificuldades em comprar medicamentos e insumos para saúde.

Fonte: O autor.

COM QUE FREQUÊNCIA O SR(A) ENCONTRA OU ENCONTROU PROBLEMAS PARA LICITAR MEDICAMENTOS E INSUMOS PARA SAÚDE?

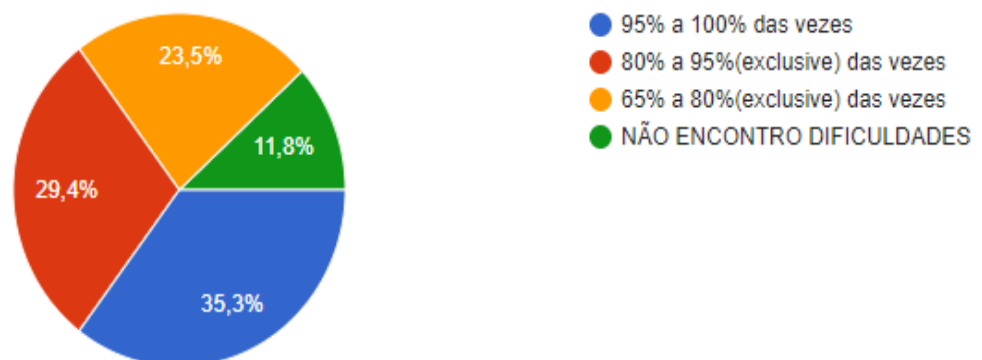


GRÁFICO 6 - Frequência da dificuldade em licitar medicamentos e insumos para saúde.

Fonte: O autor.

EM MÉDIA, EM QUANTO TEMPO OS CERTAMES QUE O SR(A) UTILIZA OU EXECUTA ESTÃO EM CONDIÇÕES PARA EMPENHAR?

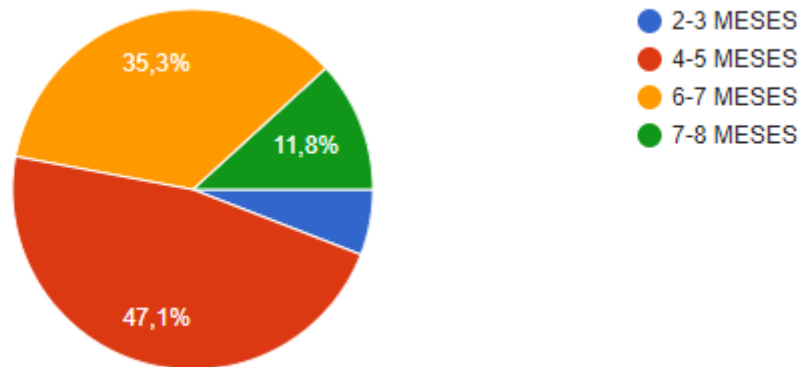


GRÁFICO 7 - Tempo médio para que os certames de medicamentos e insumos para saúde estejam em condições de empenhar.

Fonte: O autor.

NA OPINIÃO DO SR(A), EM QUANTO TEMPO APÓS O INÍCIO DA VIGÊNCIA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇO, A EFETIVIDADE DA COMPRA COMEÇA A SER PERDIDA?

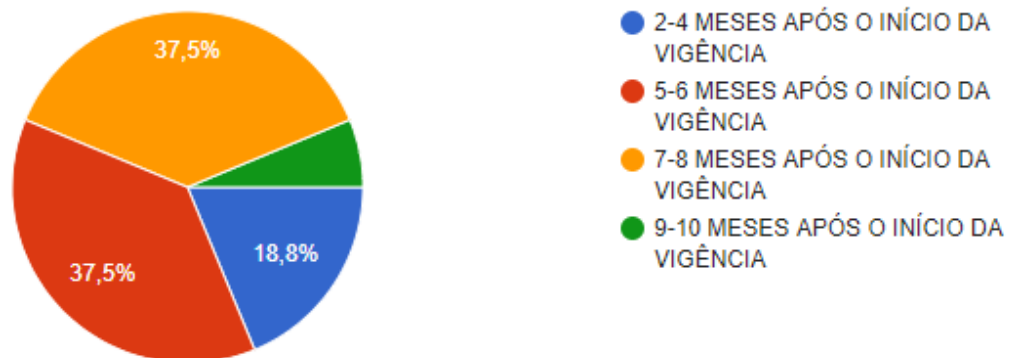


GRÁFICO 8 - Tempo médio de perda de efetividade dos certames de medicamentos e insumos para saúde.

Fonte: O autor

Da análise dos gráficos anteriores, pode-se observar que 88,2% dos militares possuem dificuldades para gerir os recursos destinados à saúde, sendo que para

64,7%, encontram problemas de 80% a 100% das vezes. Para 82,4% dos participantes, os certames ficam em condições de empenhar entre 4-7 meses. Com relação à efetividade da licitação, a mesma começa a ser perdida de 2-4 meses para 18,8%, de 5-6 meses para 37,5% e de 7-8 meses para 37,5% dos entrevistados.

Confrontando todos esses dados, pode-se inferir que os processos de compras de medicamentos e insumos para saúde no âmbito do Exército Brasileiro são em sua grande maioria de difícil execução, demoram praticamente 1 semestre para ficarem prontos e perdem a efetividade de compra no mínimo 4 meses antes do término da vigência da ata, que é de 12 meses.

Para ilustrar o problema, um processo que se inicia em janeiro, ficaria pronto provavelmente em março, mas a sua efetividade de compra, que teoricamente deveria durar até o fim da vigência da ata que é de um ano, ou seja, até março de A+1, seria perdida provavelmente em setembro de A. Logo, de setembro de A até março de A+1, o administrador correria o sério risco de ficar sem o medicamento ou insumo desejado.

Quando ainda questionados o que para eles levou a perda de efetividade da compra, 84,62% responderam que a principal causa é a variação de preço de mercado.

Outro óbice pertinente apontado pela Cap Pantoja diz respeito à própria capacidade de fornecimento das empresas. Segundo a militar, as empresas dificilmente possuem toda a demanda do item em estoque, o que prejudica o provimento para as Unidades Gestoras, Participantes e Não-Participantes (“caronas”). Por vezes, os fornecedores solicitam a troca da marca do produto homologado, que via de regra, é proibido, sendo somente aceito caso o produto ofertado seja de igual ou menor valor e comprovadamente de qualidade igual ou superior ao registrado.

Fruto do questionário e do exame dos dados levantados, foi possível levantar algumas possibilidades de como incrementar os certames de medicamentos e insumos, com a finalidade de torná-los mais eficientes. Dentre as medidas, foram citadas como as mais viáveis:

- A padronização dos materiais a serem utilizados nas Organizações Militares de Saúde do Exército, adotando-se um padrão nacional de descrição de medicamentos e insumos, facilitando a pesquisa de mercado e aumentando-se a amplitude do Registro de Preço, uma vez que seria possível ter várias atas



vigentes para um mesmo produto;

- A formação de comissões de pesquisa de preço específicas e técnicas de caráter semipermanente, com o intuito de capacitar os agentes nas estratégias de pesquisa de preço e confecção dos Termos de Referência, obtendo um melhor desempenho nos aspectos quantitativos e qualitativos, fazendo com que o valor dos produtos e as especificações sejam as mais fidedignas possíveis em relação à realidade do mercado;
- A obrigatoriedade da formalização de contratos quando houver previsão de entregas parceladas, ou seja, para cada nota de empenho do tipo global (entrega parcelada) haveria a formalização de um contrato, com o intuito de melhor gerir o recebimento dos itens ao recebê-los parceladamente e com a possibilidade de utilizar-se da supressão ou acréscimo de valores em até 25%, postergando a perda de efetividade da compra, principalmente em decorrência do aumento de preços;
- Aumentar as compras centralizadas através dos GCALC dos itens de primeira necessidade, a fim de se obter maiores ganhos de escala, sem, contudo, restringir o registro de preço de determinado objeto a um único certame de uma única unidade gestora, para se evitar a solução de continuidade decorrentes de itens desertos, aumento de preços, punições de empresas, dentre outros empecilhos que impeçam o uso da ata. O ideal é ter-se mais de uma ata vigente para um mesmo objeto dentro de um mesmo Grupo de Coordenação, para que se aumente o potencial de empenho do Grupo e evite-se a escassez de opções de compra por perda de efetividade da ata. Nesse caso, uma boa medida de coordenação seria planejar os certames de modo que os períodos de vigências dos mesmos sejam complementares, de modo que ao longo do exercício financeiro sempre se tenha ao menos duas ou mais atas em condições de serem utilizadas;
- A adoção da medida de licitar os itens por lote, essencialmente os de menor impacto econômico, desde que atendidos os critérios técnicos e legais, diminuindo a quantidade de itens e dando maior celeridade ao processo;
- A adoção do pregão eletrônico comum para os itens cuja a demanda é específica e certa e para a qual já exista recursos, ou seja, utilizando-se o Sistema de Preço Praticado (SISPP), dando maior rapidez na aquisição destes

e diminuindo a quantidade de itens das atas de registro de preço.

Resumidamente, a maior parte das soluções apresentadas indicam que o uso do instrumento jurídico do Sistema de Registro de Preço ainda apresenta-se como uma boa ferramenta de compra de medicamentos e insumos para a saúde, desde que adotadas certas medidas de coordenação e controle que diminuam as probabilidades de insucesso das compras na formulação, condução e execução do Sistema para essa finalidade.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Quanto aos objetivos propostos no começo desse estudo, conclui-se que a presente averiguação atendeu ao desejado ao fazer um breve apanhado histórico da consolidação do Sistema de Registro de Preço, sua importância, principais vantagens e desvantagens e a influência desse tipo de procedimento nas compras de medicamentos e insumos para a saúde, principalmente no que diz respeito aos principais óbices da adoção do sistema bem como o levantamento de soluções viáveis de cunho prático para tornar tais certames mais eficientes e efetivos.

Nesse escopo, observou-se dois momentos bem definidos de dificuldades: um antes da finalização do certame e outro após a conclusão do mesmo. Antes, as principais barreiras são de cunho prático e estão intimamente ligadas às características ímpares dos produtos a serem compradas e às dificuldades em mensurar qualitativamente e quantitativamente as reais necessidades dos requisitantes, resultando em falhas ou insuficiências na pesquisa de mercado.

Esses problemas internos, fazem com que os certames de medicamentos e insumos sejam em sua maioria demorados e pouco eficazes, não conseguindo, desta forma, acompanhar a dinâmica que a gestão da saúde requer, gerando descontinuidade do fluxo desses itens e impactando diretamente no atendimento dos militares e seus dependentes.

Em um segundo momento, tem-se os obstáculos inerentes ao próprio mercado nacional de medicamentos e insumos para saúde. Observa-se uma dependência muito grande do mercado interno das importações de produtos acabados e insumos,

tanto para medicamentos como para outros materiais de saúde, tornando, assim, os negócios desse ramo muito voláteis e altamente dependentes dos países produtores e exportadores de tais bens e, conseqüentemente, dependente da variação cambial.

Em um cenário de crise no qual o país atravessa, a compra de medicamentos e insumos para saúde tornou-se muito incerta, fazendo com que as compras através do Sistema de Registro de Preço percam rapidamente a sua eficiência e efetividade.

A revisão de literatura possibilitou elencar as informações mais importantes acerca das teorias e normas que regem o processo de aquisição de medicamentos e insumos para saúde no âmbito do Exército Brasileiro através do SRP. Coletou-se, ainda, em estudos realizados dentro e fora da Força e por meio de questionário aos agentes da administração no âmbito do Exército ligados à compra de medicamentos e insumos para saúde as principais dificuldades e as possíveis soluções para tornar a compra desse itens mais vantajosa para a Administração.

Conclui-se que o Sistema de Registro de Preço quando mal conduzido gera uma série de barreiras e entraves, resultando em uma gestão pouco eficiente e efetiva dos recursos destinados à obtenção de medicamentos e insumos para saúde, dada as peculiaridades técnicas desses itens, que dificultam a realização da pesquisa de mercado e dos Termos de Referência. As dificuldades em processar essas informações em um certame mais adequado à demanda, tornam o processo longo e oneroso. Aliado a isso, a volatilidade de mercado, reduz no tempo a efetividade da compra.

Contudo, uma gestão mais eficaz é extremamente tangível quando o concretização do SRP se dá por intermédio de uma condução técnica e bem planejada, alinhada às reais necessidades dos requisitantes, ampla pesquisa de mercado e procedimentos que venham a mitigar ao longo do tempo os efeitos negativos das oscilações do mercado.

Conduzir de maneira proba, eficiente, efetiva e célere as licitações do SRP é a forma mais profícua de se obter os medicamentos e insumos para saúde. Isto posto, os agentes da administração do Exército Brasileiro estarão não somente contribuindo para o bem estar dos militares e dependentes, mas também honrando seus compromissos para com a pátria e, principalmente, para com a população, que é, em última análise, a maior financiadora e beneficiária das ações da Força Terrestre.

Logo, o bom uso desses recursos vai além das obrigações legais, mas perpassam pela obrigação moral e ética em relação à confiança que o povo brasileiro

deposita em suas Forças Armadas.

## REFERÊNCIAS

ANDREOLI, Mario M. **Utilização da informática como apoio à responsabilidade dos governantes**. Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo para obtenção do grau de Mestre. São Paulo: FGV, 2002.

BITTENCOURT, Sidney. **Licitação e registro de preços**. Rio de Janeiro: Temas e Idéias, 2003.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico. Página 47.

BRASIL, Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005: regulamenta o pregão, na forma eletrônica, comuns, e dá outras providências. Brasília, **publicado no DOU de 1º de junho de 2005**.

BRASIL, Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013: regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no Art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, **publicado no DOU 23 Jan 2013**.

BRASIL, Decreto nº 8.250 de 23 de maio de 2014: altera o decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preço previsto no Art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 junho de 1993. Brasília, **publicado no DOU DE 26 Maio 2014 e republicado em 27 Maio 2014**.

BRASIL, Decreto nº 9.488 de 30 de agosto de 2018: Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e o Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, que dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISIP, do Poder Executivo federal. Brasília, **publicado no DOU de 31 Ago 2018**.

BRASIL. EXÉRCITO. Portaria nº 01-SEF de 27 de janeiro de 2014. [S. l.], 7 fev. 2014. Disponível em: [file:///C:/Users/leobr/Desktop/Artigo%20Cient%C3%ADfco/be6-14%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/leobr/Desktop/Artigo%20Cient%C3%ADfco/be6-14%20(1).pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL.EXÉRCITO. EB20-MF-10.103: Operações. 4. ed. Brasília, DF, 2014.

BRASIL.EXÉRCITO. EB20-MC-10.102: Doutrina Militar Terrestre. 1ª. ed. Brasília, DF, 2014.

BRASIL.EXÉRCITO. EB20-MC-10.204: Logística. 3ª. ed. Brasília, DF, 2014.

BRASIL importa 85% dos princípios ativos para a fabricação de medicamentos. **Portal Saúde Business**, [S. l.], p. 1-2, 25 maio 2015. Disponível em: <https://saudebusiness.com/voce-informa/brasil-importa-85-dos-principios-ativos-para-fabricacao-de-medicamentos>. Acesso em: 25 fev. 2020

BRASIL, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. [S. l.], 3 jun. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 4 mar. 2020.

BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 4 maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 12 Mar 2020.

BRASIL, Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso a Informação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 11 Mar 2020.

BRASIL, Lei nº 8.666 de 21 de junho 1993: institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, **publicado no DOU de 22 Jun 1993**.

BRASIL, Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002: institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providência. Brasília, **publicado no DOU de 18 Jul 2002**.

BRASIL, MINISTÉRIO DE ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Plano diretor da reforma do aparelho de estado. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 12 Mar 2020.

CHARPINEL, Manuela Valim. **Sistema de Registro de Preço: vantagens, desvantagens e a polêmica figura da carona**. [S. l.], 20 abr. 2018. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/sistema-de-registro-de-precos-vantagens-desvantagens-e-a-polemica-figura-do-carona>. Acesso em: 28 fev. 2020.

COMO DIMINUIR o tempo médio do pregão eletrônico. *In*: Como diminuir o tempo médio do pregão eletrônico. **Sollicita**. [S. l.], 1 jul. 2019. Disponível em: [https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p\\_idNoticia=15144](https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=15144). Acesso em: 25 fev. 2020.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

Dólar tem leve alta e fecha em R\$ 4,25: Moeda teve alta de 0,21%, vendida a R\$ 4,2580. **Portal G1**, [S. l.], p. 1, 4 fev. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/04/dolar.ghtml>. Acesso em: 25 fev. 2020.

FORMIGONI, Ivan. Preços em dólares das commodities agrícolas no primeiro semestre de 2019. **Farmnews**, [S. l.], p. 1, 11 jul. 2019. Disponível em: <http://www.farmnews.com.br/mercado/precos-em-dolares-das-commodities-agricolas/>. Acesso em: 25 fev. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos**. 13 ed. São Paulo: Dialética, 2007.

KEHRING, Ruth Terezinha. **História da Administração Pública Brasileira**: livro didático. Palhoça: UnisulVirtual, 2011. 5ª ed. rev e atual. 262 p.


MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 66.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **“Carona” em ata de registro de preços: atentado veemente aos princípios do Direito Administrativo**. ILC – Informativo de Licitações e Contratos, nº 143. Curitiba: Zênite. Jan. 2006. p. 13-19.

SANTOS, Franklin Brasil. **PREÇO DE REFERÊNCIA EM COMPRAS PÚBLICAS (ÊNFASE EM MEDICAMENTOS)**. [S. l.: s. n.], 08/12/2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/preco-de-referencia-em-compras-publicas-enfase-em-medicamentos.htm>. Acesso em: 3 mar. 2020.

TCU. **Acórdão 3016 de 08 de novembro de 2012**. [S. l.], 8 nov. 2012. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/\\*/KEY%253AACORDAOCOMPLETO1250289/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/*/KEY%253AACORDAOCOMPLETO1250289/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 6 mar. 2020.

## APÊNDICE A

	<p><b>ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS</b></p> <p><b>SEÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO</b></p>
---	--

### QUESTIONÁRIO

O presente instrumento é parte integrante da especialização em Ciências Militares do Cap Int Estevão Leoncio Braga, cujo tema é As principais dificuldades encontradas no uso do Sistema de Registro de Preço na compra de medicamentos e insumos para saúde no âmbito do Exército Brasileiro. Pretende-se, através da compilação dos dados coletados, fornecer subsídio para um direcionamento mais preciso sobre quais são os óbices mais frequentes com relação a esse tipo de aquisição.

A fim de conhecer esses empecilhos, o senhor(a) foi selecionado(a), dentro de um amplo universo, para responder as perguntas deste questionário. Solicito-vos a gentileza de respondê-lo o mais completamente possível.

A experiência profissional do senhor irá contribuir sobremaneira para a pesquisa, colaborando nos estudos referentes ao desenvolvimento de novos procedimentos que visem tornar mais eficiente e efetivo o uso dos recursos na promoção da saúde dos integrantes da Força bem como de toda a família militar.

Desde já agradeço a colaboração e coloco-me à disposição para esclarecimentos através dos seguintes contatos:

*Estevão Leoncio Braga (Capitão de Intendência – AMAN 2011)*

*Celular: (45) 99986-3454*

*E-mail: leobraga@gmail.com*

1. O Sr(a) como gestor(a) de recursos para compra de medicamentos e insumos para saúde, encontra dificuldades em fazer a obtenção dos mesmos:

- ( ) Sim  
( ) Não

2. Com que frequência o Sr(a) encontra ou encontrou problemas para licitar medicamentos e insumos para saúde?

- ( ) 95% a 100% das vezes.  
( ) 80% a 95% (exclusive) das vezes.



( ) 65% a 80% das vezes.

( ) Não encontro dificuldades.

3. Na opinião do Sr(a), cite qual a principal dificuldade encontrada na realização dos pregões eletrônicos para medicamentos e insumos para saúde?

---

---

---

---

---

4. Em média, em quanto tempo os certames que o Sr(a) utiliza ou executa estão em condições para empenhar?

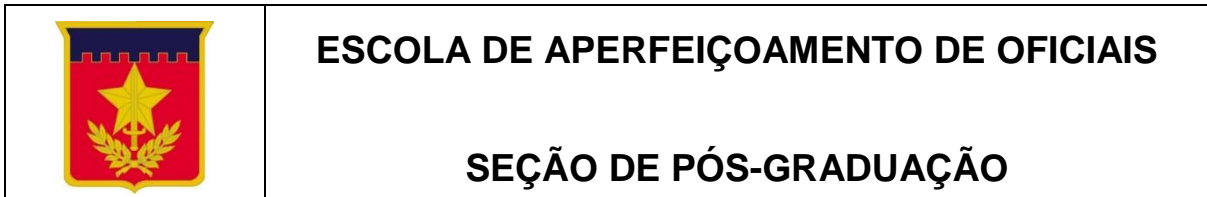
( ) 2-3 meses

( ) 4-5 meses

( ) 6-7 meses

( ) 7-8 meses

## APÊNDICE B



### ENTREVISTA

O presente instrumento é parte integrante do trabalho acadêmico em Ciências Militares do Cap Int ESTEVÃO LEONCIO BRAGA, cujo tema é **As principais dificuldades no uso do Sistema de Registro de Preço na compra de medicamentos e insumos para saúde no âmbito do Exército Brasileiro**. Pretende-se, através da compilação dos dados coletados, elencar de forma sucinta e prática os principais óbices na aquisição de medicamentos e insumos para saúde com o intuito de fornecer subsídios para uso dos recursos de forma mais eficiente e efetiva.

A fim de conhecer tais deficiências, o(a) senhor(a) foi selecionado, dentro de um amplo universo, para responder as perguntas deste questionário. Solicito-vos a gentileza de respondê-lo o mais completamente possível.

A experiência profissional do(a) senhor(a) irá contribuir sobremaneira para a pesquisa, colaborando nos estudos referentes à aquisições de medicamentos e insumos para saúde no âmbito do Exército Brasileiro. Será muito importante, ainda, que o(a) senhor(a) complemente, quando assim o desejar, suas opiniões a respeito do tema e do problema.

Desde já agradeço a colaboração e coloco-me à disposição para esclarecimentos através dos seguintes contatos:

*Estevão Leoncio Braga (Capitão de Intendência – AMAN 2011)*

*Celular: (45) 9 9986-3454*

*E-mail: [leobraga288@gmail.com](mailto:leobraga288@gmail.com)*

### IDENTIFICAÇÃO

1. Posto/graduação: Capitão
2. Nome completo: Patrícia Pantoja Reigota
3. Nome de Guerra: PANTOJA
4. Cursos, estágios ou funções exercidas que tenham relação ao tema estudado: Adjunta da Central de Abastecimento Farmacêutico, realiza pesquisa de preços e aquisições através de Pregões (da OM, regime de adesão e PDL)

QUESTIONAMENTOS
-----------------

5. O trâmite normal de aquisição de medicamentos e insumos para saúde é feito, essencialmente, por pregões eletrônicos utilizando-se o Sistema de Registro de Preço. Na sua opinião, essa sistemática de compras tem se mostrado eficiente?

Na minha opinião, não atende mais as necessidades dos Órgãos Públicos, obsoleto, burocrático e ineficaz.

6. Os pregões eletrônicos possuem duas fases bem distintas: a fase interna e a fase externa. A fase interna é fase preparatória do certame, na qual são realizadas as pesquisas de preço, confecção dos termos de referência, manifestação de interesse de outras Unidades Gestoras e análise pela Controladoria Geral da União. E a fase externa inicia-se com a publicação do edital, as fases de lances propriamente dita até culminar na contratação do fornecimento do bem ou serviço. Com base em suas experiências, em qual das duas fases encontram-se os maiores empecilhos para a execução do processo licitatório?

A fase interna é a fase mais crítica. As exigências administrativas tornam o fluxo difícil e demorado. E em muitos casos, o medicamento (item) deserto no pregão da OM, seja pelo preço defasado ou falta de interesse das empresas, obriga os hospitais a buscar adesão em regime de carona. E com frequência, o item também não é encontrado em outras UASGs ou até existe no “Portal de Compras” ([www.compragovernamentais.gov.br](http://www.compragovernamentais.gov.br)), mas o fornecedor pode alegar o impacto do aumento do dólar, frete caro para entrega demandando valor mínimo para a aquisição, que as vezes não é viável para a OM, e também verificamos UASGs que impedem o aceite de outros órgãos.

Na pesquisa de preço também se esbarra na dificuldade de encontrar 3 preços para itens mais específicos e disponíveis em poucos fornecedores. Muitos alegam que não podem enviar carta de exclusividade por não serem exclusivos, mas observa-se no Portal de Compras que são os vencedores de todos os Pregões vigentes. E na AGU, ainda assim, não aceitam a justificativa e devolvem o processo, causando atraso e transtorno. E muitos outros empecilhos ocorrem.

7. Após a conclusão do certame, inicia-se a contratação dos medicamentos e insumos para saúde. Qual a sua percepção sobre a realidade desse mercado no país que impactam diretamente no fornecimento dos produtos por parte das empresas?

Existem vários casos de empresas que mesmo após aceitar adesão por regime de carona, e receber o empenho, não enviam o produto alegando alteração do preço do mercado ou desabastecimento. Informação nem sempre verdadeira. E não entregam os itens, temos que cancelar o empenho. Também acontecem muitos cancelamentos parciais de empenho para entregar caixas fechadas o que poderia ter sido coordenado no momento do aceite.

Nos pregões próprios da OM, é bastante comum os fornecedores requererem alteração da marca cotada no Pregão, e a marca do medicamento altera o preço, não sendo justo com os outros fornecedores que participaram dos lances no momento do Pregão.

8. O(a) senhor(a) acredita que a volatilidade do mercado de medicamentos e insumos no país está diretamente ligada à fragilidade da indústria nacional e a variação cambial? Se sim, o(a) senhor(a) observa que esses fatos influenciam na efetividade das compras dos itens nas Atas de Registro de Preços vigentes?

Acredito que a oscilação da moeda nacional influencia sim. Mas não é o principal fator. As Atas de Pregões de medicamentos possuem 600, 800, 1000 itens. E na pesquisa de preço, os fornecedores, as empresas não tem interesse em enviar um orçamento para tantos itens de forma gratuita, depende muito tempo. Então, para a maior parte dos itens, a pesquisa é realizada buscando preços em Atas vigentes já lançadas no Portal de Compras, e essa repetição de preços do Portal por vários Órgãos torna o preço baixo e pouco atrativo. A margem do fornecedor para lances no Portal de Compras é mínima.

Também é muito comum o Fornecedor adquirir o item após ganhar o lance no Pregão, os fornecedores de pequenas empresas não costumam ter estoque. O que prejudica a aceitação de outros órgãos em adesões. Acabam comprando apenas a

quantidade solicitada pelo Órgão da Ata. Nem mesmo a totalidade da Ata do Órgão costumam ter.

9. O que o(a) senhor(a) sugeriria que pudesse tornar a compra de medicamentos e insumos para saúde o mais eficiente e efetiva possível no âmbito do Exército Brasileiro?

A pesquisa de preço demanda muito tempo. Será que são necessários 3 preços? Ainda tem sido exigido buscar em várias ferramentas de busca, Portal de Compras, Painel de Preços, Banco de Preço em Saúde... os 3 preços tem que estar alinhados, equilibrados entre outras exigências.


Após realizada a pesquisa de preços, demora tanto tempo na Seção de Aquisições e Licitações e na AGU, que quando o Pregão entra no ar para os lances, o preço já está defasado.

As etapas na SAL e na AGU deveriam ser reduzidas para se ganhar tempo na conclusão do Processo.

Também considero interessante a ideia de organizar os itens por grupos, como alguns hospitais já tem feito. Um item que contemple 300 comprimidos a R\$ 0,30 cada, não é atrativo, o custo na cadeia logística do fornecedor, da aquisição até a entrega, é muito alto e não compensa, e ficam desertos com frequência.

Mas se estiver reunido em um grupo de medicamentos, que sejam 20, 30 itens de uma lista de 600 itens, como lotes, se torna bem mais vantajoso para a empresa e a chance de insucesso do Pregão é bem menor.

## APÊNDICE C

	<p><b>ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS</b></p> <p><b>SEÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO</b></p>
---	--

### ENTREVISTA

O presente instrumento é parte integrante do trabalho acadêmico em Ciências Militares do Cap Int ESTEVÃO LEONCIO BRAGA, cujo tema é **As principais dificuldades no uso do Sistema de Registro de Preço na compra de medicamentos e insumos para saúde no âmbito do Exército Brasileiro**. Pretende-se, através da compilação dos dados coletados, elencar de forma sucinta e prática os principais óbices na aquisição de medicamentos e insumos para saúde com o intuito de fornecer subsídios para uso dos recursos de forma mais eficiente e efetiva.

A fim de conhecer tais deficiências, o(a) senhor(a) foi selecionado, dentro de um amplo universo, para responder as perguntas deste questionário. Solicito-vos a gentileza de respondê-lo o mais completamente possível.

A experiência profissional do(a) senhor(a) irá contribuir sobremaneira para a pesquisa, colaborando nos estudos referentes à aquisições de medicamentos e insumos para saúde no âmbito do Exército Brasileiro. Será muito importante, ainda, que o(a) senhor(a) complemente, quando assim o desejar, suas opiniões a respeito do tema e do problema.

Desde já agradeço a colaboração e coloco-me à disposição para esclarecimentos através dos seguintes contatos:

*Estevão Leoncio Braga (Capitão de Intendência – AMAN 2011)*

*Celular: (45) 9 9986-3454*

*E-mail: [leobraga288@gmail.com](mailto:leobraga288@gmail.com)*

### IDENTIFICAÇÃO

1. Posto/graduação: Cap Int
2. Nome completo: GIOVANNI FURLAN DE ALCÂNTARA SOUZA
3. Nome de Guerra: GIOVANNI
4. Cursos, estágios ou funções exercidas que tenham relação ao tema estudado:
  - Chefe da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos do 13º RC Mec;
  - Chefe da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos do 1º BIS (Amv);

- Chefe do Grupo de Controle e Acompanhamento de Licitações e Contratos da Guarnição de Manaus, AM; e
- Chefe da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos do Hospital Geral do Rio de Janeiro.

QUESTIONAMENTOS
-----------------

5. O trâmite normal de aquisição de medicamentos e insumos para saúde é feito, essencialmente, por pregões eletrônicos utilizando-se o Sistema de Registro de Preço. Na sua opinião, essa sistemática de compras tem se mostrado eficiente?

A aquisição de medicamentos e insumos para saúde, sendo realizada através de pregão eletrônico apresenta uma série de dificuldades processuais, dentre elas a quantificação eficiente da demanda por parte do Setor Requisitante, contendo uma descrição detalhada e compatível com os tipos de produtos que se encontram no mercado e, em especial, a flutuação de preços dos insumos de saúde, tendo em vista que, a Ata de Registro de Preços pode ter a validade de até 1 (um) ano, período no qual a inflação acaba por tornar o processo pouco eficiente.

6. Os pregões eletrônicos possuem duas fases bem distintas: a fase interna e a fase externa. A fase interna é fase preparatória do certame, na qual são realizadas as pesquisas de preço, confecção dos termos de referência, manifestação de interesse de outras Unidades Gestoras e análise pela Controladoria Geral da União. E a fase externa inicia-se com a publicação do edital, as fases de lances propriamente dita até culminar na contratação do fornecimento do bem ou serviço. Com base em suas experiências, em qual das duas fases encontram-se os maiores empecilhos para a execução do processo licitatório?

Certamente os maiores empecilhos são encontrados na fase interna da licitação, ocasião na qual, o dimensionamento da demanda e a elaboração do Termo de Referência se torna muito difícil, tendo em vista que, é uma tarefa que demanda conhecimento de diversas áreas e deve ser realizada em conjunto.

7. Após a conclusão do certame, inicia-se a contratação dos medicamentos e insumos para saúde. Qual a sua percepção sobre a realidade desse mercado no país que impactam diretamente no fornecimento dos produtos por parte das empresas?

A realidade de mercado de insumos para saúde é bastante volátil, tendo em vista a validade curta dos medicamentos, a capacitação técnica dos agentes da administração para gerenciar os estoques, bem como a flutuação de valores decorrente de fatores externos como o valor do dólar e a oferta de mercado.

8. O(a) senhor(a) acredita que a volatilidade do mercado de medicamentos e insumos no país está diretamente ligada à fragilidade da indústria nacional e a variação cambial? Se sim, o(a) senhor(a) observa que esses fatos influenciam na efetividade das compras dos itens nas Atas de Registro de Preços vigentes?

Sim, eu acredito que a volatilidade do mercado de medicamentos e insumos no país está diretamente ligada à fragilidade da indústria nacional e a variação cambial, tendo em vista que o processo licitatório até a sua homologação pode levar meses e que a Ata de Registro de Preços pode ter a validade de até 12 (doze) meses, sendo assim, o intervalo entre a data de realização da pesquisa de preços e a efetiva realização do pedido do material pode ser de 18 (dezoito) meses ou até mais, fato que compromete a margem de lucro do fornecedor e conseqüentemente a eficiência do processo administrativo.

9. O que o(a) senhor(a) sugeriria que pudesse tornar a compra de medicamentos e insumos para saúde o mais eficiente e efetiva possível no âmbito do Exército Brasileiro?

Para tornar a compra de medicamentos e insumos para a saúde o mais eficiente e efetiva possível no âmbito do Exército Brasileiro é necessária uma completa reestruturação das Seções de Aquisições, Licitações e Contratos das Organizações Militares, com reforço de pessoal para o cumprimento das tarefas, bem



como avaliar a real necessidade da manutenção de autonomia administrativa para algumas Organizações Militares e a criação Depósitos de Suprimentos para a centralização das demandas e posterior distribuição.