

Gestão De Compras Públicas: Uma Proposta Para Melhoria Do Processo De Compras No Setor De Saúde Pública

José Hildebrando Oliveira dos Reis¹, Ocildeide Custódio da Silva²

^{1,2}(Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Amazonas, Brasil)

ABSTRACT: *The procurement process plays a key role in government agencies, especially when it comes to managing public money. The bidding sector responsible for procurement of goods and services from the Municipal Health Department of Manaus of the Municipality of Manaus (SEMSA / PMM) has done a good job in 2016, but still needs to improve the quality and productivity of the service Provided when considering the index of failed bidding items and processes, the time taken to contract suppliers, among other problems. This paper aims to present a proposal to improve the purchasing process. A case study was carried out based on the PMM Health Subcommittee. This is an exploratory and descriptive research with a qualitative approach. The results indicated new alternatives to improve the purchasing process in the studied sector, such as the corrective actions established for each of the causes of the prioritized problem, the elaboration of a flow chart to make the process faster and the creation of a standard operating procedure in the performed activities.*

Keywords: *Procurement Process, Quality Tools, Health.*

Resumo: *O processo de compras desempenha um papel fundamental nos órgãos governamentais, principalmente quando se trata de gestão de dinheiro público. O setor de licitação responsável pelas aquisições de bens e serviços da Secretaria Municipal de Saúde de Manaus da Prefeitura Municipal de Manaus (SEMSA/PMM) realizou um bom trabalho, no exercício de 2016, mas ainda precisa melhorar a questão da qualidade e produtividade do serviço prestado quando se considera o índice de itens e de processos licitatórios fracassados, o tempo de demora na contratação de fornecedores, dentre outros problemas. Este trabalho tem por objetivo apresentar uma proposta para melhoria do processo de compras. Para tanto foi realizado um estudo de caso, tomando como base a Subcomissão da Saúde da PMM. Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva com abordagem qualitativa. Os resultados indicaram novas alternativas para melhoria do processo de compras no setor estudado, como as ações corretivas estabelecidas para cada uma das causas do problema priorizado, a elaboração de um fluxograma para tornar o processo mais célere e a criação de um procedimento operacional padrão nas atividades realizadas.*

Palavras-Chave: *Processo de Compras, Ferramentas da Qualidade, Saúde.*

I. INTRODUÇÃO

O setor de serviço público quando necessita comprar ou alienar algum bem, locar imóvel, contratar serviços ou executar uma obra em favor do interesse público, não poderá fazer sem um aparato legal que o autorize a realizar tal procedimento. Com o advento da Constituição Federal de 1988, novos rumos foram dados a Administração Pública, passando, a partir daí, a Licitação ser tratada como um princípio constitucional, criando então a obrigatoriedade do Estado a usar o processo licitatório como única forma de contratação, bem como garantindo a observância dos preceitos legais e caracterizando como crime o não cumprimento dessas normas (MALACHIAS, 2011).

A obrigatoriedade do uso da licitação para aquisições e contratações públicas está alicerçada no Artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, in verbis:

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. Esse dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, em vigor até os dias atuais. Sendo assim, a Administração Pública, só pode fazer aquilo que a lei o determina, não podendo atuar de forma discricionária.

Atualmente, as aquisições de bens e serviços, no âmbito da Prefeitura Municipal de Manaus (PMM), são realizadas pela Comissão Municipal de Licitação (CML), que é subdividida em 6 (seis) Subcomissões, são elas: Subcomissões de Infraestrutura, de Educação, de Bens e Serviços Comuns, da Saúde, de Verbas Especiais – BID/BIRD e da Mobilidade Urbana, conforme decreto municipal de 06 de julho de 2016, publicado no DOM – Edição: 3924. A Subcomissão analisada neste estudo é a Subcomissão da Saúde. A Subcomissão da Saúde realiza suas aquisições de bens e serviços, por meio de licitação pública, abrangendo as modalidades de licitação, concorrência, tomada de preços, convite e pregão, sendo que, atualmente, 100% (cem por cento) das

compras estão sendo realizadas através do pregão, na forma presencial e eletrônica. Esta pesquisa delimitou-se apenas na análise dos processos de compras, oriundo das modalidades de licitação previstas na lei federal nº 8.666/93 e na lei 10.520/02, onde não foram abordadas as compras diretas, no caso, as dispensas de licitação e as inexigibilidades de licitação. A competência da Subcomissão da Saúde restringe-se a receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações, iniciando-se com a elaboração do edital até a adjudicação do objeto a empresa vencedora da licitação, e que ao final propõe à autoridade competente a homologação, anulação ou revogação do procedimento licitatório.

A Subcomissão da Saúde está instalada atualmente na Secretaria Municipal de Saúde de Manaus (SEMSA), sendo que ela não faz parte da estrutura organizacional da mesma, porém todas as demandas de processos de compras são oriundas da Secretaria Municipal de Saúde, sendo esses processos tramitados na própria Secretaria. Esta Subcomissão realizou um bom trabalho na Secretaria Municipal de Saúde, no exercício de 2016, mas ainda precisa melhorar muito para alcançar o seu ideal, principalmente na questão da qualidade e produtividade do serviço, que tem sido relativamente baixa, considerando o índice de itens e processos licitatórios fracassados, o tempo de demora na contratação de fornecedores, dentre outros problemas. Tudo isso tem gerado preocupações tanto para o Presidente da Subcomissão da Saúde como para o Secretário Municipal de Saúde, porque esses impactos negativos refletem nos trabalhos de outros setores da Secretaria como também na população de Manaus que são beneficiados pelos produtos e serviços disponibilizados pela SEMSA. Portanto, este trabalho tem por objetivo apresentar uma proposta para melhoria do processo de compras na Subcomissão da Saúde da Prefeitura Municipal de Manaus.

II. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Gestão Pública

A Gestão Pública tem a responsabilidade de gerenciar toda a estrutura que compõe a máquina administrativa, financeira e patrimonial do Estado, além da infraestrutura das cidades, buscando satisfazer as necessidades da população, principalmente àquelas relacionadas aos cinco pilares que são vitais para o bem-estar de todos, tais como, educação, saúde, segurança, energia e transporte. De acordo com Lima (2006), “gestão é a capacidade de fazer o que precisa ser feito”. Este mesmo autor acredita que “uma boa organização na gestão pública está relacionada a uma alta capacidade de gestão, que por sua vez, relaciona-se com a melhor relação entre recurso, ação e resultado”. Segundo Silva (2013), “a Administração Pública pode ser entendida com um conjunto de órgãos e de servidores que, mantidos com recursos públicos, são encarregados de decidir e implementar as normas necessárias ao bem-estar social e das ações necessárias à gestão da coisa pública”. Gestão é fazer administração nas organizações. Procura reunir planejamento estratégico e administração em um único processo (MINTZBERG; QUINN, 2001).

2.2 Processos de Compras Públicas

A administração pública, direta e indireta, não possui autonomia para celebrar contratos como adquirir, vender, ceder, locar ou contratar obras ou serviços, pois esta não trabalha com recursos próprios ou disponíveis, mas sim com recursos públicos. Desta forma, a Administração deverá prestar contas e observar uma série de princípios e procedimentos previstos em lei. Para Frossard e Câmara (2010, apud Ferreira, 2015, p. 53), “as compras públicas podem exercer várias funções como dotar a administração pública de bens necessários para a execução de políticas públicas, apoiar ou estimular segmentos vulneráveis ou estratégicos da sociedade, ser instrumento de geração de emprego e renda e de desenvolvimento regional, estimular a inovação tecnológica”. As compras realizadas no âmbito da Administração Pública devem ser executadas através de licitação pública observando as normas e as regras estabelecidas na Constituição Federal, Leis específicas e Decretos. A licitação é um ato administrativo formal em que a Administração pública se utiliza para realizar suas compras de bens e serviços, bem como executar contratações de obras e serviços de engenharia, assegurando igualdade de condições a todos que queiram realizar contrato com o Poder Público. Para Meirelles (2009), Licitação é “o procedimento administrativo mediante o qual a Administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. De acordo com a lei 8.666/93, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

2.3 Qualidade no setor de serviços

2.3.1 Aplicação de ferramentas da qualidade no setor de serviços

O setor público e a iniciativa privada buscam melhorias na execução de suas atividades como forma de gerir com qualidade as suas ações no intuito de alcançar seus objetivos, estabelecendo metas, prioridades e plano de ação, que podem ser desenvolvido através das ferramentas da qualidade. Para Paladini (1997, p. 66), as ferramentas “(...) são dispositivos, procedimentos gráficos, numéricos ou analíticos, formulações práticas, esquemas de funcionamento, mecanismos de operação, enfim, métodos estruturados para viabilizar a implantação da Qualidade Total”.

2.3.2 O Ciclo PDCA

O ciclo PDCA é uma ferramenta da qualidade idealizada por Shewhart e divulgada por Deming, a quem efetivamente a aplicou. É uma ferramenta muito conhecida na gestão da qualidade, visa controlar e melhorar os processos e produtos de uma forma contínua, visto que atua como um processo que não possui intervalos, nem interrupções. De acordo com Marcondes (2016), o PDCA é uma metodologia de gestão e melhorias de processos, de origem americana, que se baseia em quatro princípios: Plan (Planejar), Do (Fazer), Check (Checar) e Action (Agir). O ciclo deve começar pelo planejamento, em seguida a ação ou conjunto de ações planejadas são executadas, checa-se o que foi feito, se estava de acordo com o planejado, constantemente e repetidamente (ciclicamente), e toma-se uma ação para eliminar ou ao menos minimizar defeitos no produto ou na execução.

O PDCA é considerado um instrumento de melhoria contínua e é demonstrado conforme Fig.1, a seguir:

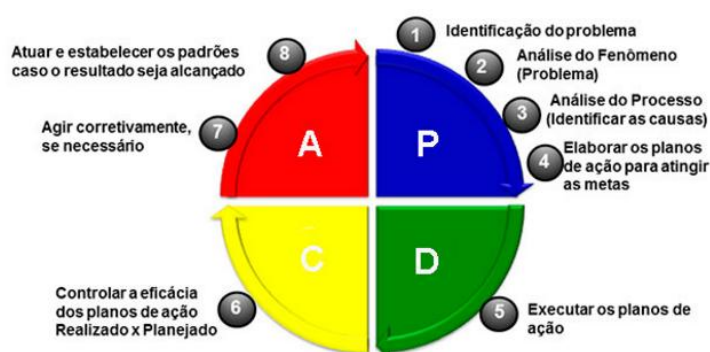


Figura 1 – Ciclo PDCA. Fonte: Marconde (2016)

III. METODOLOGIA

Esta pesquisa é de natureza aplicada, abordagem qualitativa; objetivos exploratório e descritivo e o delineamento principal é estudo de caso. A coleta de dados foi realizada através de pesquisas bibliográfica e documental, observação participante e entrevista não estruturada com os servidores que atuam na Subcomissão da Saúde da Prefeitura Municipal de Manaus. Foi realizado também um questionário com o objetivo de definir o perfil de cada um dos entrevistados. A Subcomissão é composta por 10 (dez) servidores, conforme demonstrado no Quadro 1 deste trabalho, divididos em 5 homens e 5 mulheres, onde a maioria é estatutária (cargo efetivo) e possui nível superior, com idades acima de 30 anos e trabalham a mais de 5 anos no setor em jornada diária de 8 horas. A pesquisa estudou 183 processos, sendo 24 pregões presenciais e 159 pregões eletrônicos. Desta população, foram analisados 12 processos executados por pregão presencial e 85 por pregão eletrônico que representam a amostra da pesquisa investigada, com um total de 97 observações, conforme tabela 1 discriminada abaixo:

Tabela 1 – Representação da População x Amostra

Tipo	Modalidade	Quantidade	%
População	Pregão Presencial	24	100,0
	Pregão Eletrônico	159	100,0
Amostra	Pregão Presencial	12	50,0
	Pregão Eletrônico	85	53,4

Fonte: Subcomissão da Saúde, 2016.

A Subcomissão da Saúde é estruturada conforme Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 - Composição da Subcomissão da Saúde.

Cargo	Quantidade
Presidente de Subcomissão	1
Vice-Presidente de Subcomissão	1
Membro/ Pregoeiro	2
Pregoeiro	1
Assessor Jurídico	1
Assessor Técnico/ Pregoeiro	2
Assessor Técnico III - (Secretária de Subcomissão)	1
Assessor I – (Apoio)	1
Total	10

Fonte: Lei nº 2.140/16 e Portaria nº 003/16.

IV. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os dados coletados possibilitaram fazer um diagnóstico e propor melhorias no processo de compras da Subcomissão da Saúde, com aplicação da metodologia do Ciclo PDCA, com o auxílio de ferramentas da qualidade, tais como Brainstorming, Fluxograma, Matriz GUT, Diagrama de Causa e Efeito e o 5W2H.

Aplicação do ciclo PDCA na pesquisa

Fase 1 - Mapeamento do processo de compras na Subcomissão da Saúde

Com base no instrumento observação participante foi possível descrever as etapas de atividades através do mapeamento do processo de compras na Subcomissão da Saúde, conforme apresentado no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Descrição das atividades do processo de compras na Subcomissão

Processo de compras da Subcomissão da Saúde	
Etapas	Atividades
1	Receber o processo administrativo
2	Registrar o processo no controle de recebimento na planilha do excel
3	Analisar o processo administrativo
4	Elaborar o edital
5	Imprimir o edital
6	Elaborar o aviso de licitação
7	Assinar o aviso de licitação
8	Publicar o aviso de licitação
9	Elaborar o ofício para os órgãos de controle sobre os avisos de licitação
10	Aguardar a abertura da licitação
11	Abrir a sessão da licitação (presencial ou eletrônica)
12	Encerrar a sessão da licitação
13	Elaborar a Ata da licitação (presencial)
14	Imprimir a Ata da licitação (presencial ou eletrônica)
15	Elaborar o relatório final
16	Analisar o processo licitatório
17	Emitir parecer jurídico
18	Elaborar o despacho de homologação
19	Assinar o despacho de homologação
20	Carimbar e numerar o processo licitatório
21	Digitalizar o processo licitatório
22	Registrar o processo homologado na planilha do excel
23	Encaminhar o processo para os setores competentes

Fonte: Próprio autor (2017) – Base: Subcomissão da Saúde

Foram identificadas vinte e três etapas que correspondem às atividades relacionadas ao processo de compras realizado na Subcomissão da Saúde. Dessas atividades é importante destacar de forma detalhada aquelas correspondentes às etapas de número 3 e 16 do Quadro 2, pois possuem peculiaridades na sua execução, ou seja, o processo é analisado em dois momentos. No primeiro momento: a atividade da etapa 3 que se refere à análise do processo administrativo, é verificada a instrução do processo quanto aos documentos que os compõem, ou seja, se possuem o memorando do pedido de compras, termo de referência, cotação de preços e outros. Nesta fase se o processo não estiver devidamente instruído será devolvido para o setor competente. No segundo momento: a atividade da etapa 16 que se refere à análise do processo licitatório é feito um checklist no processo como o todo, desde o memorando do pedido de compras até o despacho de homologação do processo licitatório.

Fase 2 - Identificação dos problemas

Para identificar os problemas na Subcomissão da Saúde foi realizado um brainstorming com os servidores lotados nesta Subcomissão, o que apresentou o seguinte resultado, de forma aleatória:

- Itens/processos licitatórios fracassados;
- Processos licitatórios desertos;
- Processos licitatórios revogados;
- Processos licitatórios suspensos;

- Demora na contratação de fornecedores;
- Cotação de preços que não corresponde com o preço praticado no mercado;
- Termo de referência mal elaborado;
- Fornecedores que não se adequam as exigências de qualificação técnica ou qualificação econômico-financeira;
- Demora na assistência por parte da área técnica;
- Falta de capacitação/ atualização de conhecimentos técnicos para o pessoal da área técnica;
- Baixa velocidade de internet;
- Ausência de penalidades nos fornecedores por descumprimento do edital/contrato;
- Falta de uma comissão técnica padronizada;
- Falta de espaço físico adequado;
- Falta de equipamentos atualizados;
- Fornecedores despreparados na licitação;
- Falta de auxílio de alguns departamentos para resolver problemas relacionados à licitação;
- Falta de planejamento nas requisições de compras na SEMSA;
- Falta de atualização/reciclagem dos servidores lotados na Subcomissão da Saúde, bem como capacitação/treinamento em planilha de custo e formação de preço.

Fase 3 - Priorização dos problemas

Para priorizar os problemas relacionados à Subcomissão da Saúde foi aplicada a ferramenta da qualidade Matriz GUT que classificou os problemas, indicados pelos servidores, pelas notas de 1 a 5, depois obteve-se o grau crítico, obtido pela multiplicação $G \times U \times T$ e, posteriormente, foi estabelecida a sequência de atividades, elencando aquelas que são mais graves, urgentes e com maior tendência de piorar. Assim, a ordem de ataque aos problemas pode ser concebida sem maiores problemas, dando subsídios para a tomada de decisão dos gestores. Depois da análise de priorização dos problemas identificados pelos servidores da Subcomissão da Saúde, três deles tiveram destaques sobre os demais no processo, dos quais será objeto de estudo deste trabalho, apenas o mais votado, conforme relacionados abaixo:

- Itens/processos licitatórios fracassados
- Cotação de preços que não corresponde com o preço praticado no mercado;
- Termo de referência mal elaborado;

Fase 4 – Identificação das causas fundamentais

Para a identificação das causas fundamentais dos problemas priorizados foi utilizado o diagrama de causa e efeito, também conhecido como espinha de peixe ou diagrama de Ishikawa.

Na Fig.2 estão representadas graficamente as principais causas do problema priorizado, bem como do seu efeito, ou seja, aquelas que geraram maior impacto nos problemas priorizados, e que posteriormente será combatida com suas possíveis soluções.

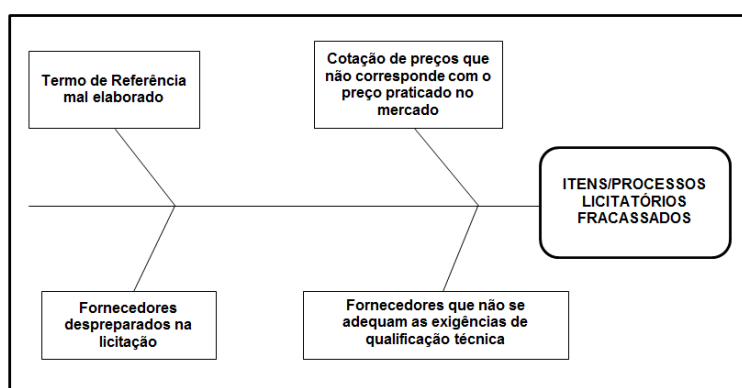


Figura 2 – Diagrama de causa e efeito. Fonte: Próprio autor (2017)

Fase 5 – Plano de Ação

O plano de ação define as ações a serem tomadas após coleta e análise de dados. Incide sobre ações que devem ser tomadas geralmente em curto prazo, descrevendo como colocar em prática as ações estratégicas, porém nada impede de ser projetado a médio e longo prazo também.

A identificação das causas fundamentais do problema priorizado no processo de compras da Subcomissão da Saúde foi importante para dar início ao mapeamento das atividades que precisam ser desenvolvidas com o máximo de clareza possível por parte dos colaboradores da instituição, propondo soluções no combate ao bloqueio destas causas, com o objetivo de trazer praticidade e organização ao processo de tomada de decisão, sendo utilizada a ferramenta da qualidade 5W2H em cada uma das causas identificadas no diagrama de Ishikawa, conforme discriminados nos Quadros 3, 4, 5 e 6.

Quadro 3 – 5W2H nº 1

PROBLEMA: ITENS/PROCESSOS LICITATORIOS FRACASSADOS							
CAUSA: COTAÇÃO DE PREÇOS QUE NÃO CORRESPONDE COM O PREÇO PRATICADO NO MERCADO							
	WHAT O QUÊ?	WHY POR QUÊ?	WHO QUEM?	WHEN QUANDO?	WHERE ONDE?	HOW COMO?	HOW MUCH QUANTO?
1.	Análise da adequação dos valores considerados em vista da realidade de mercado	Reduzir o número de itens/processos fracassados	Divisão de Compras	Imediatamente	SEMSA (Sede)	Determinação do Gerente da Divisão de Compras	Sem custo, pois a Secretaria dispõe de recursos materiais
2.	Ampliação e diversificação das fontes das informações coletadas	Reduzir o número de itens/processos fracassados	Divisão de Compras	Imediatamente	SEMSA (Sede)	Determinação do Gerente da Divisão de Compras	Sem custo, pois a Secretaria dispõe de recursos materiais
3.	Capacitação e treinamento dos servidores que elaboram a cotação de preços	Reduzir o número de itens/processos fracassados	Divisão de Compras	Até set/2017	Instituições de Eventos	Curso prático de pesquisa de mercado e estimativa de preços	R\$ 1.800,00 (cada pessoa)

Fonte: Próprio autor (2017)

A Administração Pública, antes de celebrar qualquer contrato ou adquirir um determinado bem, por meio de procedimentos licitatórios, deve verificar o valor estimado da contratação, em conformidade com a lei de licitações. Por essa razão é de extrema importância que as estimativas de preços estejam em consonância com os preços praticados no mercado. O problema reside justamente em como aferir o preço estimado de dado objeto, serviço ou obra. A cotação com apenas três orçamentos de fornecedores, apesar de os Tribunais de Contas entenderem que a Administração deve estimar o preço da licitação com base nessa metodologia, porém não é capaz de retratar a prática de mercado, tendo em vista que os fornecedores podem manipular os valores cotados, simplesmente por não terem qualquer obrigação de fornecer essa informação, bem como não possuem qualquer interesse em antecipar para a Administração sua estratégia de negócio. Diante disto, as ações estabelecidas, como proposta de melhoria, no Quadro 3, revela ser imprescindíveis para a qualidade da pesquisa de preços, pois a análise da adequação dos valores considerados em vista da realidade de mercado e a ampliação e diversificação das fontes das informações coletadas, ou seja, o setor de Divisão de Compras da SEMSA, deve se valer, além dos três orçamentos de fornecedores, da referência de preços obtida a partir dos contratos e dos preços registrados anteriormente no próprio órgão, dos contratos e atas de registro de preços de outros órgãos e de preços registrados em bancos de preços disponíveis no Comprasnet, e de quaisquer outras fontes capazes de apresentar o valor de mercado da contratação, desde que o preço desse produto ou serviço sejam compatíveis com a necessidade da Secretaria. Essa ação tem que ser imediata visto que basta o chefe do setor decidir utilizar essa metodologia, pois não trará custo algum a Secretaria, já que a mesma possui recursos materiais para tal fim. Segundo Sampaio (2017), “a melhor forma de realizar a estimativa de preços por ocasião da instauração de procedimento licitatório é pela realização de pesquisa de mercado que priorize a qualidade e a diversidade das fontes, pois quanto maior o número de informações e a respectiva excelência, mais próximo e condizente com a realidade do mercado estará o preço estimado”.

A inexperiência e a falta de treinamento de servidores também concorrem para uma má estimativa de preços, visto que a falta de conhecimentos dificulta o desempenho de um bom trabalho. Diante disto, as ações estabelecidas no Quadro 3, poderão contribuir para a qualidade da pesquisa de preços desenvolvida pela Divisão de Compras da SEMSA com a capacitação e treinamento dos seus servidores. Essa ação é também de baixo custo, visto que o valor de R\$ 1.800,00 seria desembolsado para financiar o curso de um servidor do setor, e que mais tarde passaria o conhecimento aos demais servidores.

Quadro 4 – 5W2H nº 2

PROBLEMA: ITENS/PROCESSOS LICITATÓRIOS FRACASSADOS CAUSA: TERMO DE REFERÊNCIA MAL ELABORADO							
	WHAT O QUÊ?	WHY POR QUÊ?	WHO QUEM?	WHEN QUANDO?	WHERE ONDE?	HOW COMO?	HOW MUCH QUANTO?
1.	Capacitação e treinamento dos servidores que elaboram o Termo de Referência	Reduzir o número de itens/processos fracassados	Áreas demandantes da requisição de compras	Até set/2017	Instituições de Eventos	Curso de elaboração de Termo de Referência	R\$ 1.800,00 (cada pessoa)
2.	Formação de equipe técnica padronizada	Reduzir o número de itens/processos fracassados	Áreas demandantes da requisição de compras	Até set/2017	SEMSA (Distritos de Saúde/DELOG)	Remanejamento de profissionais especializados	Sem custo, pois a Secretaria dispõe de recursos humanos especializados

Fonte: Próprio autor (2017)

Outro fator, não menos importante, responsável pelo fracasso de inúmeros itens de procedimento licitatório, diz respeito à má elaboração do Termo de Referência, principalmente no que tange a descrição do objeto do produto ou serviço. Analisando os processos licitatórios, é percebido que uma simples característica colocada de forma equivocada na especificação de um determinado produto, compromete a continuidade do certame, ensejando no fracasso do item correspondente aquele produto. Muitos dos questionamentos ou impugnações impetrados pelos fornecedores à Subcomissão da Saúde decorrem da quantidade de exigências previstas no edital, mas principalmente a especificação técnica do produto ou serviço. Alguns desses questionamentos ou impugnações atribuem a descrição do objeto ao direcionamento de uma determinada marca, que alegam restringir a participação deles no certame.

Segundo Santana (2008), “o Termo de Referência é o requisito fundamental da fase interna da licitação, mas se atrela à fase externa e irradia efeitos para toda a contratação. Em se tratando de componente da etapa preparatória, é determinante ao sucesso da licitação e é por isso que deficiências e omissões no Termo de Referência podem levar ao insucesso do certame, podendo ocasionar a necessidade de sua repetição, anulação ou revogação”. Considerando os argumentos apresentados sobre o termo de referência, sendo o mesmo responsável pelo sucesso do procedimento licitatório, tendo em vista que os erros mais frequentes são diagnosticados na descrição do objeto: descrições imprecisas, desnecessárias, irrelevantes, excessivas, que acabam por contaminar toda a contratação. Por essa razão é importante observar as ações estabelecidas no Quadro 4, que tem como proposta de melhoria a Capacitação e treinamento dos servidores que elaboram o Termo de Referência, bem como a formação de equipe técnica padronizada que poderá ser constituída por especialistas em áreas diversas, que poderão contribuir para a redução ou eliminação das falhas, primando para uma definição de um termo de referência mais sólido e consistente. Essa ação poderá ocorrer durante o período de seis meses, ou seja, até setembro deste ano, prazo suficiente para a concretização dessas medidas. O custo dessa ação é baixo, uma vez que a Secretaria terá que desembolsar o valor de R\$ 1.800,00 no curso de capacitação em pelo menos um servidor por Distrito ou Departamento que atuam na elaboração do termo de referência. No que se refere à formação de uma equipe padronizada, a própria Secretaria poderá desmembrar profissionais de nível superior de outros setores, e definir reuniões extraordinárias ou até mesmas ordinárias, sem a necessidade de relotação do profissional. Essa ação não trará custo algum.

Quadro 5 – 5W2H nº 3

PROBLEMA: ITENS/PROCESSOS LICITATÓRIOS FRACASSADOS CAUSA: FORNECEDORES QUE NÃO SE ADEQUAM AS EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA							
	WHAT O QUÊ?	WHY POR QUÊ?	WHO QUEM?	WHEN QUANDO?	WHERE ONDE?	HOW COMO?	HOW MUCH QUANTO?
1.	Adequação de fornecedores às exigências de qualificação técnica	Reduzir o número de itens/processos fracassados	Fornecedor	Até set/2017	Órgãos competentes de fiscalização	Pagamentos de Taxas, Licenças Sanitárias, Certificações de Boas Práticas e Autorizações de Funcionamento de Empresas	Varia de acordo com o tipo de documentação

Fonte: Próprio autor (2017)

Após análise dos processos licitatórios são constatados que muitos itens foram fracassados por falta de apresentação de documentação de habilitação relacionada à qualificação técnica por parte dos fornecedores. Isso ocorre porque muito deles não se adequam as exigências preconizadas no edital, especialmente aquisição de medicamentos que exige uma quantidade maior de documentações no item de qualificação técnica, em razão de sua complexidade e por tratar de saúde humana. É obvio que muito desses documentos, como por exemplo, o Certificado de Boas Práticas de Fabricação e o Registro do produto emitidos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) são considerados de valores altos, mas que são primordiais sua apresentação na licitação de medicamentos, tendo em vista as Resoluções e Portarias da ANVISA que assim determina sua exigência aos órgãos públicos nas licitações de medicamentos e de produtos para saúde. Diante disto, as ações estabelecidas no Quadro 5, nos parece a mais apropriada para que os fornecedores se adequem às exigências de qualificação técnica, pois de uma forma ou de outra os fornecedores precisam regulamentar-se com os órgãos fiscalizadores por conta do ramo de atividade que eles exercem, e caso não cumpram as determinações impostas a eles, poderão ser penalizados.

Quadro 6 – 5W2H nº 4

PROBLEMA: ITENS/PROCESSOS LICITATORIOS FRACASSADOS CAUSA: FORNECEDORES DESPREPARADOS NA LICITAÇÃO							
	WHAT O QUÊ?	WHY POR QUÊ?	WHO QUEM?	WHEN QUANDO?	WHERE ONDE?	HOW COMO?	HOW MUCH QUANTO?
1.	Capacitação e treinamento de fornecedores em licitações públicas	Reduzir o número de itens/processos fracassados	Fornecedor	Até set/2017	Instituições de Eventos	Curso de licitação e contrato	R\$ 2.100,00 (cada pessoa)

Fonte: Próprio autor (2017)

É comum, no dia a dia de trabalho, principalmente nos pregões eletrônicos, o fornecedor ser desclassificado ou inabilitado no certame, por erros primários, por falta de conhecimento na área de licitação, ou até mesmo por não ler o edital, erros como, prazo de validade da proposta inferior ao estabelecido no edital ou deixar de apresentar uma documentação de regularidade fiscal como uma certidão negativa de débitos trabalhistas e principalmente por não manter atualizado o Sistema de Cadastramento de Fornecedores (SICAF) que pode suprir alguns documentos que não foram apresentados fisicamente, ou até mesmo apresentar documentação de regularidade fiscal vencida. Tudo isso prejudica o procedimento licitatório, que corrobora para o aumento de itens fracassados. Diante disto, as ações estabelecidas, como proposta de melhoria, no Quadro 6, podem resolver de forma definitiva essa situação com a capacitação e treinamento de fornecedores em licitações públicas através de participação em curso de licitação e contrato. O custo é razoavelmente aceitável, principalmente quando se trata de fornecedor, que costuma participar de licitação de grande vulto.

Fase 6 - Proposta de melhoria para o processo de compras

Considerando que a Subcomissão da Saúde não dispõe de um procedimento padrão relativo às atividades desempenhadas no setor, foi proposto um fluxograma descrevendo de forma detalhada as etapas de atividades, que possibilitou a criação de um procedimento padrão para melhoria do processo de compras nesta subcomissão.

O mapeamento do processo de compras realizado na Subcomissão da Saúde permitiu uma análise detalhada das atividades voltadas para as contratações públicas.

Com base no mapeamento de processos foi elaborado um fluxograma representando graficamente a sequência de atividades no processo com apenas uma modificação, que se acredita, poderá desafogar o procedimento tornando o processo mais célere. A única alteração feita no fluxograma foi à eliminação da etapa que diz respeito ao segundo momento da análise, a análise do processo licitatório. À medida que o pregoeiro elabora o relatório final, entende-se que já foi realizada a análise necessária no processo até a sua adjudicação. Esse retrabalho acarreta um grande gargalo na Subcomissão da Saúde, pelo número de processos que ficam aguardando análise, perdendo tempo em cima da mesa, onde já deveriam caminhar para a fase seguinte. O fluxograma permitirá que o servidor desta Subcomissão compreenda a dinâmica do processo de compras, inclusive a inter-relação entre as atividades executadas e o impacto no resultado final do processo. Diante disto, a Figura 3, apresenta uma proposta de fluxograma para dá mais rapidez no processo de compras e facilitar o entendimento das práticas relativas às contratações realizadas no setor.

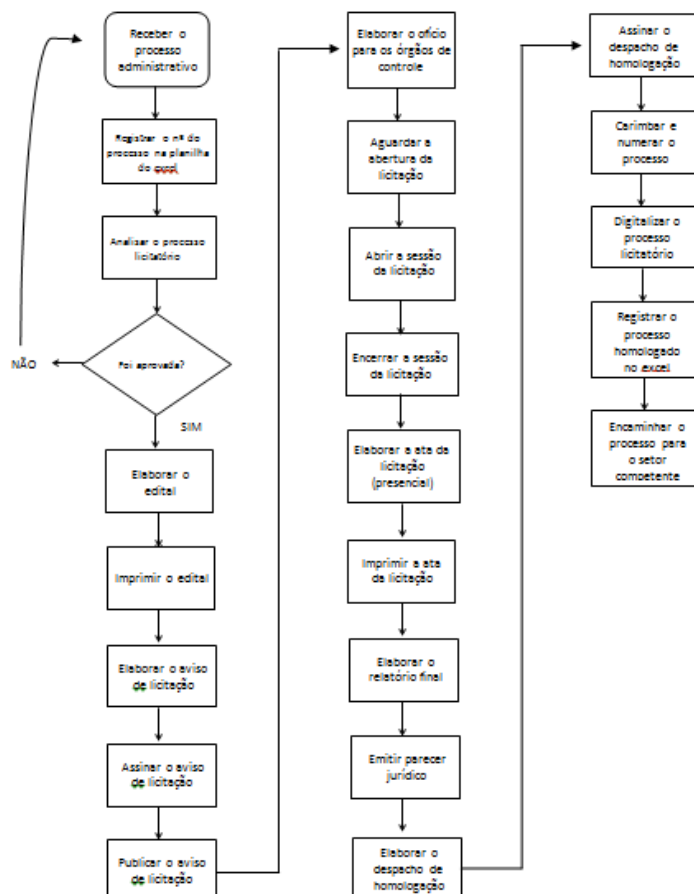


Figura 3 – Processo de compras – bens e serviços. Fonte: Próprio autor (2017)

A elaboração do fluxograma permitiu a criação de um Procedimento Operacional Padrão (POP) para o processo de compras da Subcomissão da Saúde com o objetivo de padronizar as rotinas internas relativas às contratações públicas. A adoção de um POP na Subcomissão da Saúde será de suma importância para o setor, porque permitirá que os servidores lotados no mesmo, sejam capazes de executar as atividades relativas ao processo, mesmo que este não tenha conhecimento sobre os procedimentos. Segundo Duarte (2005, p. 1), “o Procedimento Operacional Padrão (POP), seja técnico ou gerencial, é a base para garantia da padronização de suas tarefas e assim garantem a seus usuários um serviço ou produto livre de variações indesejáveis na sua qualidade final”.

Diante do exposto, no Quadro 7, será apresentada a proposta de criação do Procedimento Operacional Padrão (POP) para o processo de compras da Subcomissão da Saúde. Nele estão descritas as atividades presentes no fluxograma, apresentado anteriormente, assim como a metodologia para execução de cada atividade e o responsável por cada uma delas.

Quadro 7 – Procedimento Operacional Padrão

SEMSA	Procedimento Operacional Padrão POP Nº 001		Prefeitura de Manaus
	RESPONSÁVEL		
Presidente da Subcomissão da Saúde			
TEMA			
Processo de compras - bens e serviços			
OBJETIVO			
Definir procedimentos para processo de compras - bens e serviços			
DOCUMENTOS NECESSÁRIOS			
<ul style="list-style-type: none"> • Memorando do pedido de compras • Termo de referência • Cotação de Preços • Parecer jurídico 			

Gestão de Compras Públicas: uma proposta para melhoria do processo de compras no setor de saúde

<ul style="list-style-type: none"> • Dotação orçamentária (quando não se tratar de registro de preços) • NAD (quando não se tratar de registro de preços) 			
Etapas	Atividades	Metodologia	Responsável
1	Receber o processo administrativo	Deve-se observar o despacho do destinatário	Secretária da Subcomissão da Saúde
2	Registrar o processo no controle de recebimento na planilha do excel	Deve-se registrar o número do processo administrativo na planilha do excel para controle de processo recebido	Secretária da Subcomissão da Saúde
3	Analisar o processo administrativo	Deve-se verificar com cuidado os documentos que compõem o processo, tais como: o memorando do pedido de compras, o termo de referência, a cotação de preços, a NAD e outros.	Presidente da Subcomissão da Saúde
4	Elaborar o edital	Deve-se observar os requisitos necessários do termo de referência e anexá-lo no edital.	Assessora Técnica da Subcomissão da Saúde
5	Imprimir o edital	Deve-se prestar atenção na sequência das páginas impressas	Assessora Técnica da Subcomissão da Saúde
6	Elaborar o aviso de licitação	Deve-se observar o preâmbulo do edital onde consta o objeto, o local e o dia de abertura da licitação.	Secretária da Subcomissão da Saúde
7	Assinar o aviso de licitação	Deve-se observar com atenção o aviso de licitação antes de assinar.	Presidente da Subcomissão da Saúde
8	Publicar o aviso de licitação	Deve-se encaminhar o aviso de licitação devidamente assinado, para a Secretaria de Comunicação da Prefeitura de Manaus.	Secretária da Subcomissão da Saúde
9	Elaborar ofícios para os órgãos de controle sobre as aberturas de licitação	Deve-se encaminhar um ofício para o TCE e outro para o Conselho Municipal de Saúde.	Secretária da Subcomissão da Saúde
10	Aguardar a abertura da licitação	Deve-se acompanhar a agenda das licitações	Pregoeiro
11	Abrir a sessão da licitação (presencial ou eletrônica)	Deve-se conduzir o procedimento licitatório inicial, na forma presencial ou eletrônica.	Pregoeiro
12	Encerrar a sessão da licitação	Deve-se encerrar o procedimento licitatório com a adjudicação dos proponentes vencedores, na forma presencial ou eletrônica.	Pregoeiro
13	Elaborar a Ata da licitação (presencial)	Deve-se registrar com detalhes, na ata, todos os fatos ocorridos na sessão, na forma presencial.	Equipe de Apoio
14	Imprimir a Ata da licitação (presencial ou eletrônica)	Deve-se prestar atenção na sequência das páginas impressas.	Equipe de Apoio
15	Elaborar o relatório final	Deve-se sintetizar o procedimento licitatório, desde o início da sessão até o seu encerramento.	Pregoeiro
16	Analisar o processo licitatório	Deve-se observar com atenção os documentos que compõem o processo, desde o memorando do pedido de compras até o despacho de homologação, inclusive a sequência cronológica dos documentos.	Assessora Técnica
17	Emitir parecer jurídico	Deve-se observar o procedimento legal do processo.	Assessora Jurídica
18	Elaborar o despacho de homologação	Deve-se observar a ata da licitação e o relatório final do pregoeiro.	Gabinete da Subsecretária de Gestão e Planejamento

19	Assinar o despacho de homologação	Deve-se observar o processo na sua íntegra, analisando os procedimentos legais, para ratificação do mesmo.	Subsecretária de Gestão e Planejamento
20	Carimbar e numerar o processo licitatório	Deve-se observar com atenção os documentos de frente e no verso, bem como a sequência de numeração, sem pular páginas.	Equipe de Apoio
21	Digitalizar o processo licitatório	Deve-se manusear a máquina digitalizadora e observar a sequência cronológica dos documentos digitalizados do processo.	Equipe de Apoio
22	Registrar os dados do processo homologado na planilha do excel	Deve-se registrar os dados do processo licitatório homologado na planilha do excel, antes de sair do setor.	Secretária da Subcomissão da Saúde
23	Encaminhar o processo para os setores competentes	Deve-se verificar a natureza da licitação, ou seja, se o procedimento decorreu de um registro de preços, NAD, ou contrato, e encaminhar ao setor competente.	Secretária da Subcomissão da Saúde

Fonte: Próprio autor (2017) – Base: Subcomissão da Saúde

V. CONCLUSÃO

Os resultados indicaram novas alternativas para melhoria do processo de compras no setor estudado, como as ações corretivas estabelecidas para cada uma das causas do problema priorizado, principalmente àquelas relacionadas à cotação de preços e ao termo de referência, onde ambas geram maior impacto no desempenho dos serviços realizados pela Subcomissão da Saúde.

Contudo, a maior contribuição deste estudo foi à criação de um fluxograma que descreve de forma detalhada, as etapas de atividades executadas na Subcomissão da Saúde, com a pretensão de tornar o processo mais célere e a criação de um Procedimento Operacional Padrão (POP) com o objetivo de padronizar e minimizar as ocorrências de desvios na execução de tarefas fundamentais, para o funcionamento correto do processo. Nesse sentido, o objetivo da pesquisa foi alcançado.

REFERÊNCIAS

- [1] Malachias, E. Licitações e Contratos Públicos. Disponível em: <http://licitacoescontratospublicos.blogspot.com.br/2011/07/historia-da-licitacao.html>. Acessado em 12 abr 2016.
- [2] Lima, P. D. B. *Excelência em gestão pública* (Recife, Fórum Nacional de Qualidade, 2006).
- [3] Silva, A. C. Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais. Cuiabá, 2013. Disponível em: <http://www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/2013/12/13/outros/27b4d512efbac7d37520bc37aa78cac1.pdf>. Acesso em 27 jun 2016.
- [4] Mintzberg, H.; Quinn, J. B. *O processo da estratégia* (3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001).
- [5] Frossard, L. B. M.; Câmara, L. M. Poder de compras da Administração Pública Federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 4.; 2010, Vitória. Anais... Vitória: ES, 2010 apud FERREIRA, C. B. *Gestão de Compras Públicas: Desafios, dilemas e perspectivas na Universidade Federal de Viçosa*. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública). Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública). Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2015. 145f.
- [6] Campos, V. F. *TQC – Controle da qualidade total (no estilo japones)* Fundação Cristiano Otoni/Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 1992.
- [7] Paladini, E. P. *Qualidade total na prática: implantação e avaliação de sistemas de qualidade total* (São Paulo: Atlas, 2 ed. 1997).
- [8] Gil, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6. ed. São Paulo: Atlas, 2008).
- [9] Goldenberg, M.A *arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*(8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004).
- [10] Marcondes, J. S. *Gestão de segurança privada. Ciclo PDCA*. Disponível em: <http://www.gestaodesegurancaprivada.com.br/pdca-o-que-e-conceito-ciclos/>. Acesso em 23 out 2016.
- [11] SAMPAIO, R. A. Blog Zênite. Pesquisa de preços com base em apenas três orçamentos de fornecedores não funciona. Disponível em: <http://www.zenite.blog.br/pesquisa-de-precos-com-base-em- apenas-tres-orcamentos-de-fornecedores-nao-funciona/>. Acesso em 03 mar 2017.
- [12] Santana, J. E. *Coleção 10 anos de pregão*(Curitiba: Negócios Públicos, 2008, p.11).