

DESAFIOS EM COMPRAS E CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS REALIZADAS DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19 NO MUNICÍPIO DE GAROPABA/SC

Sueli Teresinha dos Santos
stsantos42@gmail.com

Taise Marques Alexandre
ziza.taise@gmail.com

Nelson Granados Moratta, M.e
moratta@ifsc.edu.br

RESUMO

O presente estudo tem por finalidade identificar as dificuldades encontradas pela Administração Pública do Município de Garopaba/SC, mais especificamente a Secretaria Municipal de Saúde, nas realizações de compras e contratações durante a pandemia da Covid-19. As referidas aquisições dizem respeito a insumos e materiais médico-hospitalares, os quais são usados na realização de atendimentos aos pacientes por meio do Sistema Único de Saúde para minimizar os riscos de contágio da população local após a declaração da Organização Mundial da Saúde (OMS) de que o mundo enfrenta uma pandemia causada pelo vírus Sars-Cov-19. Como recurso metodológico, adotou-se o estudo de caso com levantamento bibliográfico, uso de fontes secundárias, pesquisa documental e entrevista semiestruturada. Foi possível compreender as etapas de uma licitação antes e durante a pandemia e as fragilidades do setor de Compras e Licitações da Prefeitura Municipal de Garopaba/SC e o Setor de Compras, Estoque e Almoxarifado da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Garopaba/SC. Para agilizar as aquisições demandadas pela Saúde no enfrentamento da pandemia, diversos documentos legais foram produzidos por órgãos da esfera federal, estadual e municipal para permitir a compra de insumos em situações de emergência, em contraposição aos preceitos da Lei nº 8.666/93 que trata de licitações e contratos da Administração Pública. Como resultados destacam-se a falta de recursos humanos e de automatização dos processos de compras e licitações. Os setores tratados neste artigo demandam tempo e recursos humanos na execução de suas atividades. Dessa forma, conclui-se que o município não deixou de ofertar equipamentos adequados para o tratamento da Covid-19, mas foi possível identificar as dificuldades e trazer sugestões aos gestores para que estejam preparados a atender demandas inesperadas, buscando a otimização de tempo e de recurso público.

Palavras-chave: Administração Pública. Compras e Licitações. Covid-19. Prefeitura Municipal de Garopaba. Pandemia.

ABSTRACT

The present study aims to identify difficulties encountered by the Public Administration of the Municipality of Garopaba / SC, more specifically a Municipal Health Secretariat, in making purchases and contracts during a Covid-19 pandemic. The acquisitions are related to medical and hospital supplies and materials, which are made when providing care to patients, through the Unified Health System, to minimize the risk of contagion of the local population after the declaration of the World Health Organization (WHO) that the world is facing a pandemic caused by the Sars-Cov-19 virus. As a methodological resource, a case study with bibliographic survey, use of secondary sources, documentary research and semi-structured interview was adopted. It was possible to understand how steps in a bidding process before and during a pandemic, and how weaknesses in the Procurement and Bidding sector of the Municipality of Garopaba / SC and the Purchasing, Inventory and Warehouse sector of the Municipal Health Department of the Municipality of Garopaba / SC . In order to streamline the acquisitions demanded by Health in the face of the pandemic, several legal documents were sought by federal, state and municipal bodies to allow the purchase of inputs, in emergency situations, in opposition to the precepts of Law 8.666/93 that deals with public tenders and contracts. As a result, the lack of human resources and automation of procurement and bidding processes stand out. The sectors covered in this article require time and human resources to carry out their activities. Thus, it is concluded that the municipality did not fail to offer adequate equipment for the treatment of Covid-19, but it was possible to generate difficulties and bring suggestions to managers, so that the prepared preparations meet unexpected demands, seeking the optimization of time and public appeal.

Keywords: Public Administration. Purchases and Bids. Covid-19. Garopaba City Hall. Pandemic.

1 INTRODUÇÃO

No dia 30 de dezembro de 2019, em Genebra, na Suíça, a Organização Mundial da Saúde (OMS), em pronunciamento através de seu representante legal, fez uma declaração visando medidas emergenciais para o controle de saúde pública mundial. Naquele cenário, o diretor-geral da OMS, Sr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, informou que o surto causado pelo Sars-cov-19 (vírus da família corona vírus) constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). Como ocorre com os demais micros

organismos da família corona vírus, o Sars-Cov-19 causa infecções respiratórias graves, como a Síndrome Respiratória Aguda Grave- SARS entre outras, apresentando uma rápida disseminação junto à população. (OPAS, 2020)

Diversas nações, em estado de alerta, tomaram medidas para amparar seus cidadãos perante as diversas necessidades do momento emergencial que estavam por vir, tais como: o isolamento social, pesquisas médico-sanitários, abertura de leitos hospitalares, transporte terrestre, aéreo e marítimo, serviços funerários, etc.

Em termos de legislação brasileira foram adotadas medidas para tornar ágeis os processos de aquisição de bens e insumos médico-hospitalares. Nesse sentido a Constituição Federal de 1988 sofre alterações em seu artigo 22, do qual trata sobre licitações e contratações da Administração Pública direta, indireta, autarquias, fundações e sociedades mistas administradas pelas esferas governamentais, União, Estado, Distrito Federal e Municípios.

No processo histórico legislativo, a Constituição Brasileira de 1967 e anteriores não mencionam regramentos sobre os processos de licitações ou compras efetuadas por órgãos públicos. Dessa forma, a licitação era entendida como sendo matéria para o direito financeiro, na qual a União citava as normas gerais e os Estados elaboravam as normas complementares. Em outro âmbito era visto como parte do direito administrativo, sendo a competência de cada Estado da federação.

Com a finalidade de superar as divergências na interpretação até então em vigor, foi promulgada a Lei Federal nº 5.456, de 20 de junho de 1968, a qual veio normatizar os processos de licitação como sendo incumbência dos estados e municípios, previstos no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Na data de 21 de novembro de 1986, é promulgado o Decreto-lei nº 2.300, que dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal. Destaca-se que o artigo 85, que se aplica aos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, as normas gerais sejam neles estabelecidas. Esse decreto foi revogado pela Lei nº 8.666/93.

Com a promulgação da Constituição de 1988 fica estabelecida à União a competência privativa para legislar sobre as normas das licitações e compras em todas as áreas da Administração Pública direta, indireta, incluindo ainda as fundações criadas e

mantidas pelo poder público em todas as esferas governamentais e administrativas. (BRASIL, 1988).

As alterações são mencionadas exclusivamente na Lei nº 8.666/93 que trata das leis de contratos e licitações, na Lei nº 10.520/02, para as normas do processo de pregão e no Decreto nº 5450/05 que dispõe sobre as normas para a realização do pregão eletrônico, entre outros decretos e leis complementares. Também cabe destacar, a Portaria Interministerial nº 217 de 31 de julho de 2006, que trata dos limites, prazos e condições para execução do Decreto nº 5.504 de 05 de agosto de 2005 que faz inferência ao pregão eletrônico com transferência voluntária de recursos públicos da União. Esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.

Outro importante diploma legal é a Medida Provisória nº 926/2020 que foi convertida na Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020 e que trata dos procedimentos para aquisições destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia de COVID-19.

Diante do cenário internacional e de todas as orientações legais de âmbito Federal e Estadual, a Prefeitura Municipal de Garopaba/SC também deu início aos trabalhos no combate ao vírus, destacando nesse artigo a compra de insumos necessários para que as equipes de saúde pudessem atender aos usuários do Sistema Único de Saúde de maneira segura, tanto para o usuário quanto para o profissional.

Abordar as dificuldades de compras e contratações durante a pandemia em um município de pequeno porte como Garopaba/SC certamente é desafiador, considerando principalmente as questões políticas locais. Tem sido um período marcado por dificuldades na administração, tendo em vista que é necessário não apenas olhar os riscos trazidos pela doença, mas pensar também em como a Administração Pública vem realizando a gestão da atual crise sanitária.

Nas palavras de Di Pietro (2000, p.53): “administrar significa não só prestar serviço, executá-lo, como, outrossim, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil; e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo”. A pandemia trouxe diversos desafios ao Sistema de Saúde dos países e, no caso do Brasil, não foi diferente.

Desde o início do mês de fevereiro de 2020, o município desenvolve ações em consonância com a Lei nº 13.979/2020, que trouxe as medidas de enfrentamento à pandemia. Tais ações e medidas sanitárias permanecem até o momento atual com o intuito de manter os indicadores controlados e o mínimo possível de pessoas contaminadas.

É necessário, então, compreender a responsabilidade da Administração Pública Municipal, principalmente durante uma pandemia, como vem ocorrendo. No dia 23 de outubro de 2020, a Prefeitura Municipal de Garopaba/SC publicou no seu sítio o boletim diário apresentando oficialmente o número de 558 pessoas contaminadas pelo Sars-Cov-19 (GAROPABA, 2020).

Para isso, o município de Garopaba/SC precisou reorganizar a Administração Pública Municipal priorizando a Secretaria Municipal de Saúde, que teve muitas dificuldades, sobretudo na aquisição de materiais para o combate e prevenção da doença. Destaca-se aqui, como elementos profiláticos, a aquisição de álcool em gel e de máscaras de proteção N95. Em relação aos processos de compra, alguns precisaram ser emergenciais, para que o município de Garopaba/SC pudesse estar preparado para atender a população.

Este artigo traz como objetivo principal identificar e analisar as dificuldades de compras e contratações durante o período da pandemia, principalmente em relação aos preços elevados praticados pelas empresas prestadoras de serviço, bem como a falta de materiais e o processo de compras e licitações pela gestão municipal.

O presente trabalho está dividido em cinco seções, a saber: Introdução, Fundamentação Teórica, Procedimentos Metodológicos, Conclusões e Proposições de Melhoria.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: Sistema Único de Saúde, Administração Pública e Licitações

A Saúde foi decretada como questão pública e dever do Estado nos anos 80, por meio da Constituição Federal de 1988. Em seu art. 196, a Carta Magna define a Saúde como “um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Com este marco legal a estrutura do Sistema Único da Saúde (SUS) e as ações desenvolvidas no âmbito deste fazem deste sistema uma referência exitosa e destacada, tanto no meio acadêmico, na imprensa e em organismos internacionais multilaterais, além de despertar o interesse de governos estrangeiros.

O Sistema Único da Saúde (SUS) abrange de procedimentos simples aos de alta complexidade, sendo considerado um dos maiores e mais complexos do mundo. O sistema tem por princípios a universalidade, equidade e integralidade. Já na sua organização, segue os princípios da regionalização, hierarquização, descentralização, comando único e participação popular (BRASIL, 2020).

A União, os Estados e os Municípios têm suas corresponsabilidades bem definidas dentro do Sistema Único de Saúde (SUS), cabendo aos municípios o planejamento, organização, controle, avaliação e execução de ações e de serviços de saúde. Esses processos se dão em articulação com os conselhos municipais de saúde (BRASIL, 2020).

A Administração Pública é formada por órgãos do governo com a finalidade de administrar os bens e interesses da população. Tem como objetivo principal atender as necessidades da coletividade, o que implica uma visão jurídica, mas envolve a visão econômica, sociológica, administrativa e política. Seus princípios estão elencados no caput do artigo 37 da Constituição da República de 1988, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Na visão do autor Araújo, as capacidades estatais dos governos interferem no modo de oferecer os serviços públicos, conforme pode ser visto:

Os modelos de gestão pública influenciam a abordagem que o governo utiliza para organizar os recursos e transformá-los em serviços públicos. Os resultados das políticas públicas dependem, em boa medida, do modelo de gestão adotado e da forma como ele funciona. Naturalmente que as contingências que estão presentes no ambiente também influenciam a implementação das políticas públicas e, em última análise, os resultados. (ARAÚJO, 2007, p.9)

Ao abordar esse tema, faz-se necessário falar de Direito Administrativo, considerando que este regula as atividades voltadas ao interesse público. Cavalcanti (1936, p.79) afirma que:

O direito administrativo é o conjunto de princípios e normas jurídicas que presidem a organização e funcionamento dos serviços públicos. A administração pública compreende especialmente os atos de organização dos serviços públicos e da execução das leis; diz principalmente com as relações da administração com os indivíduos. (Cavalcanti, 1936, p.79)

O modelo de Direito Administrativo adotado no Brasil segue o modelo francês, instituído no período da Revolução de 1789. A partir desse paradigma são criadas as bases do Estado de Direito Democrático, no qual a lei determina a vida da sociedade e do Estado a partir dos princípios filosóficos da liberdade, da igualdade e da fraternidade. O mesmo sistema ainda promove a separação entre as funções do Executivo, do Legislativo e do Judiciário.

A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 5º, afirma que a lei é igual para todos e as normas do direito administrativo procuram obrigar o Estado a respeitar os princípios constitucionais. Em caso do não cumprimento, cabe ao Poder Jurídico Brasileiro solucionar esse conflito e garantir o cumprimento dos direitos dos cidadãos através da punição e controle.

O Direito Administrativo foi criado com o objetivo de sobrepor o direito público sobre o direito privado, e “[...] tem um compromisso com a realização dos interesses coletivos e com a produção ativa dos valores humanos” (JUSTEN FILHO, 2009, p.3).

Tratando-se de licitação, define-se como ato de vender em leilão. Conforme Mello (2009, p.519), é um processo administrativo no qual a Administração Pública adquire bens, realiza serviços, autoriza concessões, permite obras, serviços de uso exclusivo de bem público por cláusulas previamente estipuladas pela organização e apresentadas aos interessados a contratação de suas propostas com a finalidade de selecionar aquela que vai ao encontro de suas necessidades, tendo sido estipuladas e publicadas em Imprensa Oficial, conforme legislação pertinente.

Alguns autores definem a licitação de diferentes modos, como podemos verificar em Di Pietro (2014):

[...] licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato. (DI PIETRO, 2014, p. 291)

Para o autor Nishiyama (2016) apud Costa (2010) o processo licitatório compreende etapas obrigatórias a serem respeitadas pelos interessados e a Administração Pública, como um todo, como pode ser observado na sua exposição:

[...] o processo de compras é denominado processo licitatório ou licitação. Em linhas gerais, a licitação inicia-se com a definição do objeto de licitação, ou seja, o que será contratado ou comprado. Em seguida, há necessidade de se realizar uma pesquisa de preço no mercado. Nesta etapa, define-se o preço esperado para o serviço ou produto a ser comprado. Uma vez definido o preço esperado ou provável, é possível realizar a alocação de orçamento ou realizar a dotação orçamentária, que é a reserva de um valor do orçamento para permitir a aquisição. A partir daí, ocorre a elaboração do edital de licitação – que é o documento que o objeto de compra e as regras do processo de licitação – e, depois, há a publicação do edital. Respeitado o prazo definido por lei para apresentação das propostas, ocorre a fase de habilitação do potencial fornecedor, julgamento da proposta e escolha da melhor proposta. Depois, a licitação é adjudicada e homologada para em seguida ser elaborado o contrato de fornecimento entre a organização pública e o fornecedor selecionado. Uma vez assinado o contrato, ocorre a entrega do produto ou fornecimento do serviço. (NISHIYAMA, 2016; apud COSTA, p. 95)

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 ficaram estabelecidos em seu contexto normas que regerão os processos de licitações e compras realizadas pela Administração Pública, mais diretamente disposta no art. 22 que dá à União a exclusividade para legislar sobre as Licitações e Compras Públicas nas três esferas de governo. No quadro 1 são descritos os instrumentos legais que disciplinam os processos.

Quadro 1 – Atos normativos e legislação que disciplinam os processos de licitações e compras

Normativo Legal	Ano de publicação	Escopo do Normativo Legal
Constituição da República Federativa do Brasil	1988	Constituição Federal do Brasil
Lei nº 8.666	1993	Lei geral de licitações e contratos
Decreto nº 3.555	2000	Regulamentação do Pregão Presencial

Portaria Comprasnet nº 306	2001	Cotação Eletrônica (Dispensa licitação de Materiais)
Lei nº 10.520	2002	Lei do pregão
Decreto nº 5.504	2005	Obrigatoriedade do uso do Pregão Eletrônico quando houver recursos políticos da união
Lei Complementar nº 123	2006	Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte
IN Comprasnet nº 02/2009 – Revogada pela IN Comprasnet nº102/2020	2009	Declaração independente de Elaboração de Proposta
IN Comprasnet nº 01	2010	Licitações Verdes
IN SLTI nº 04	2010	Contratações de Serviços de Tecnologia da Informação (regulamenta Decreto 7.174/2010)
Lei nº 12.462	2011	Lei do Regime Diferenciado de Contratações-RDC
Decreto nº 7.581	2011	Regulamenta o RDC
Decreto nº 7746	2012	Estabelece critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional

		sustentável por meio das contratações
Decreto nº 7.892	2013	Regulamenta o Sistema de Registro de Preços
IN Seges/MPDG nº 05	2017	Contratação de Serviços Terceirizados com mão de Obra ou não
Decreto nº 10.024	2019	Regulamentação do pregão eletrônico

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde do Município de Garopaba/SC

A Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993 preconiza a norma geral sobre o procedimento licitatório, no capítulo II, seção I, mais especificamente o artigo 24, IV e X, menciona ser dispensável a licitação em casos de emergências ou calamidade pública e a compra e locação de imóveis adquiridos ou locados para atender a finalidades fundamentais da administração, sendo que devem estar em seu contexto dentro dos valores de mercado.

Porém, no contexto do Covid-19, é importante destacar as compras emergenciais que foram e continuam sendo fundamentais na prevenção e combate ao novo vírus, considerando que muitos Municípios recorreram às compras emergenciais para adquirir equipamentos, materiais, medicamentos e diversos outros insumos utilizados durante a pandemia.

Com a declaração em caráter emergencial pronunciada pela OMS em 30 de dezembro de 2019, diante da exposição à infecção humana mundial pelo novo vírus Covid-19, o Senado Brasileiro precisou elaborar uma gama de legislações para complementar os normativos legais nacionais em vigor, possibilitando a execução de um plano de estratégias ao combate à pandemia. Foram elaborados leis e decretos para facilitar a aquisição de bens e insumos, considerando a necessidade urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, de maneira que a burocracia não prevaleça sobre o Direito Público assegurado na Constituição Federal e a Lei nº 8080/90 (Lei Orgânica de Saúde).

A Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, que preconiza as normas gerais sobre o procedimento licitatório, no capítulo II, seção I, art. 24, menciona que é dispensável a licitação em casos de emergências ou calamidade pública e a compra e locação de imóveis adquiridos ou locados para atender a finalidade fundamental da Administração, sendo que devem estar em seu contexto dentro dos valores de mercado.

Com a Portaria nº 188 de 3 de fevereiro de 2020, o Governo Brasileiro instala no país o Estado de Emergência em Saúde Pública, tendo como finalidade estabelecer um plano de resposta a esse evento, contando com a participação dos entes federativos.

Em 20 de março de 2020, a Medida Provisória nº 926 é aprovada no Senado perante a necessidade imposta na Saúde Pública e altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, sendo esta, posteriormente alterada pela Lei nº 14.035 de 11 de agosto de 2020. Essa alteração possui o objetivo de estabelecer especificações para a aquisição de bens, insumos e serviços utilizados no enfrentamento da crise sanitária, através de Termo de Referência Simplificado ou de Projeto Básico. Para que ocorra uma contratação de qualidade é necessário que o setor interessado em adquirir os produtos e as mercadorias, tenha bem definido o que precisa, com detalhes específicos em relação ao produto e quantidades necessárias.

O Projeto Básico deve ser claro, objetivo e com capacidade de individualizar o objeto, uma conferência clara da proposta que mais apresentar vantagem e suas condições de aceitação, devendo conter na sua proposta os critérios desejados para que obtenha melhor preço, desconto, técnica e taxa administrativa, entre outras necessidades que o setor apresentar para aquisição do produto. Dentro de suas especificidades, o critério de julgamento da proposta que apresente a melhor referência para a administração, conforme o Decreto nº 5.450/05, artigo 9º, inciso I, a elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência é a critério do órgão requisitante.

A Medida Provisória nº 926/20 também reduz o prazo para os contratos licitatórios na modalidade pregão e pregão eletrônico ou presencial que tenham como objetivo a aquisição de bens, serviços e insumos para o enfrentamento emergencial. A legislação pertinente a licitação está disposta na Lei nº 8666/93 que trata com supremacia o processo de licitações e compras. O art. 22 dispõe as modalidades de licitações que devem ser respeitadas pelas organizações públicas administrativas em toda sua extensão, sendo elas a

relatar: modalidade por concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão, sendo que cada uma dessas modalidades deverá ser aplicada em decorrência de cada especificidade de caso ou necessidade abordada.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa foi realizada entre os meses de outubro a dezembro de 2020, junto à Secretaria de Saúde e a Secretaria de Administração do Município de Garopaba/SC, especificamente no Setor de Compras, Estoque e Almoxarifado e no Setor de Compras e Licitações, respectivamente, através de visitas, entrevista semiestruturada e conversas informais para o reconhecimento dos sujeitos e reuniões que possibilitaram a aproximação e compreensão do tema. No tocante à abordagem procedeu-se uma análise qualitativa a qual Minayo (1994) apresenta como “[...] uma amostragem qualitativa que privilegia os sujeitos sociais que detectam os atributos que o investigador pretende conhecer”.

O percurso metodológico da pesquisa adotada identifica-se como um estudo de caso e, conforme Nishiyama (2016) apud Yin (2010):

[...] o estudo de caso é uma investigação empírica que tem como objetivo a investigação de um fenômeno contemporâneo com a devida profundidade e em seu contexto real e atual. Além disso, o método de estudo de caso é particularmente útil para situações nas quais os limites entre o fenômeno estudado e o seu contexto não estão claramente delimitados. (NISHIYAMA, 2016; apud YIN, 2010, p. 95)

Ainda, a pesquisa caracterizou-se como exploratória, pois, segundo Gil (2002, p.41), “essas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses”. Além disso, a pesquisa se enquadra como documental, por estudo das leis e dos documentos da Secretaria de Saúde e da Prefeitura Municipal de Garopaba, sendo necessária a revisão bibliográfica e como de aproximação dado o contato com os profissionais que trabalham nos setores responsáveis pelas compras e licitações, bem como a Secretaria de Saúde e de Administração do município de Garopaba/SC para entender as maiores dificuldades durante a pandemia.

O Setor de Compras e Licitações da Prefeitura Municipal de Garopaba é composto por três profissionais que ficam responsáveis por todos os processos de licitação do Município e um profissional para todas as compras. Além disso, na Secretaria de Saúde do Município, há um setor de compras que atua apenas na área da Saúde, que é responsável por requisitar os materiais necessários.

Hoje, um processo normal de licitação leva em torno de 45 a 60 dias, porém isso não foi possível no início da pandemia. Foi necessário adquirir materiais de caráter emergencial para atuar no combate do Covid-19, garantindo a preservação dos profissionais que atuavam e continuam atuando na linha de frente, bem como o atendimento ao usuário que procurasse o serviço em função do vírus. No Quadro 2 apresenta-se a estrutura administrativa e as atividades desenvolvidas para o processo de Compras e Licitações no Município de Garopaba.

Quadro 2 – Estrutura Administrativa das Secretarias de Administração e Saúde

	Atribuições	Recursos humanos
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE Setor de Compras, Estoque e Almojarifado	Responsável pelas compras, estoque e almojarifado da área da saúde, porém sem poder de compra. Apenas requisição de compra e o recebimento. Responsável também pelo número de itens necessários para manter o serviço funcionando e o estoque atualizado e abastecido.	Equipe composta por cinco funcionários, sendo que dois ficam com as compras e três na organização do estoque e no recebimento e distribuição dos materiais.
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO Setor de Compras e Contratações	Responsável pelas compras e licitações de toda a Prefeitura Municipal de Garopaba/SC.	Equipe composta por quatro funcionários, sendo que três atuam diretamente na licitação e um na compra.

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde do Município de Garopaba/SC

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Em dezembro de 2020 foi realizada uma entrevista semiestruturada com o Setor de Compras e Licitações da Secretaria de Administração para compreender as etapas e prazos do processo de licitação antes e durante a pandemia, as dificuldades durante a pandemia, estrutura de recursos humanos, a diferença do setor entrevistado do setor de Compras, Estoque e Almoxarifado da Secretaria de Saúde, os valores propostos pelos fornecedores e a definição dos fornecedores a serem contratados.

Os profissionais da parte administrativa, como compras e licitação, estavam trabalhando em regime remoto, assim como boa parte da população brasileira, o que dificultou muito, considerando a realidade do município de Garopaba, que não possui um sistema informatizado para estas atividades. Além disso, a falta de matéria-prima no mercado e o custo elevado dos materiais foram preocupantes, sendo necessária pesquisa de preço, além de compreender a urgência do momento para manter o Município preparado para atender a população.

O quadro a seguir retrata algumas questões antes e durante a pandemia, cujas informações foram coletadas com os profissionais do Setor de Compras e Licitações da Prefeitura Municipal de Garopaba/SC.

Quadro 3 – Comparação entre os Procedimentos de compras e licitação antes e durante a pandemia

	Antes da Pandemia	Durante a Pandemia
Leis Utilizadas nos Processos de Licitações	Lei nº 8.666 Lei nº 10.520	Lei nº 8.666 Lei nº 10.520 Lei nº 13.979
Estimativa de Tempo para	60 dias	60 dias

uma Licitação		
Dificuldades no Processo de Licitação e Compras	<p>Descritivo do objeto</p> <p>Orçamentos</p>	<p>Descritivo do objeto</p> <p>Orçamentos</p> <p>Alta instabilidade nos preços</p> <p>Falta de produtos no mercado</p>
Passos de um Processo de Licitação	<p>Solicitação de Abertura (contendo descritivo detalhado, orçamentos e dotação orçamentária);</p> <p>Autorização da autoridade competente;</p> <p>Publicação do Edital;</p> <p>Fase de habilitação e propostas (varia conforme a modalidade);</p> <p>Adjudicação do objeto;</p> <p>Parecer Jurídico;</p> <p>Homologação;</p> <p>Contrato ou Ata de Registro de Preços.</p>	<p>Solicitação de Abertura (contendo descritivo detalhado, orçamentos e dotação orçamentária);</p> <p>Autorização da autoridade competente;</p> <p>Publicação do Edital;</p> <p>Fase de habilitação e propostas (varia conforme a modalidade);</p> <p>Adjudicação do objeto;</p> <p>Parecer Jurídico;</p> <p>Homologação;</p> <p>Contrato ou Ata de Registro de Preços.</p>

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Garopaba

Os prazos do processo de licitação permaneceram entre 45 e 60 dias, não sofreram alterações, mesmo com a Lei nº 13.979/20, e as etapas continuaram as mesmas, desde a solicitação de abertura até o contrato ou ata de registro de preço (Quadro 3). Conforme o

Setor de Compras e Licitação, a lei autoriza reduzir o prazo de publicação e de recurso pela metade, mas esses prazos são os que menos alteram a demora de um processo, em contrapartida diminui a concorrência, o que prejudica ainda mais o processo.

Foi possível compreender as dificuldades de compras durante a pandemia, visto que, inicialmente as compras se basearam na Lei nº 13.979/2020, que trata de medidas de enfrentamento da emergência em saúde pública e que trazia instruções amplas para a atuação do Município. Entretanto, as dificuldades não ficaram em torno da aplicação dos normativos, mas sim na informatização dos processos de compras e licitações que, mesmo com toda a tecnologia disponível, no município se encontra atrasado. Os processos precisaram ser realizados na modalidade remota, também conhecida como *home office*.

Dessa forma, muitas empresas não estavam respondendo aos e-mails, sendo parte dos contatos realizados por chamadas telefônicas. Outro ponto a destacar foi a dificuldade nas coletas de assinaturas de responsáveis e fornecedores causados pelo distanciamento social que impossibilitava a execução dos procedimentos burocráticos de forma presencial. Nesse sentido observa-se que os meios de comunicação e a sistemática atual adotada no setor dificultaram as atividades frente as novas exigências de celeridade nos processos.

Além disso, devem-se mencionar as dificuldades como descritivo do objeto, orçamentos, alta instabilidade nos preços, falta de produtos no mercado e, principalmente, a falta de profissionais nos setores estudados. Hoje, tanto o Setor de Compras, Estoque e Almoxarifado da Secretaria de Saúde quanto o Setor de Compras e Licitações da Secretaria de Administração contam com um número pequeno de profissionais, sobrecarregando a todos. Isso reflete no trabalho, na falta de materiais, no desperdício de materiais que acabam passando do prazo de validade, na aquisição de produtos de licitação de baixa qualidade e até mesmo na demora de abastecer algum setor, entre diversas outras situações diárias que são reflexos da falta de profissionais nesses setores.

Apesar de todas as dificuldades verificadas, os atendimentos não deixaram de ser realizados por falta de materiais, mesmo que alguns desses materiais tenham sido comprados com valor abusivo e isso não foi uma dificuldade exclusiva da municipalidade, e sim de diversos outros entes federativos do âmbito nacional.

Quando os primeiros casos de Covid-19 começaram a surgir, foi montada uma estrutura física para atender exclusivamente pacientes com sintomas do novo vírus, além de

uma central telefônica para cadastro, orientação e monitoramento dos pacientes. Além disso, até o momento de finalização desta pesquisa, todos os profissionais que atuaram e permanecem atuando na linha de frente estão equipados adequadamente, bem como as unidades de saúde, com equipamentos necessários disponíveis como respiradores e monitores cardíacos.

O Município se preocupou em estar preparado para atuar na linha de frente contra o vírus do Covid-19 e suprir toda a necessidade de equipamentos indispensáveis para a segurança dos profissionais. Segundo Mazza e Andrade (2009, p. 57) “a competência para legislar sobre normas gerais de licitação é da União, cabendo aos Estados e Municípios legislar para suplementar a lei federal, de forma a atender suas peculiaridades”.

Porém, é necessário que a gestão municipal esteja próxima destes setores, pois muitas vezes a realidade e a dificuldade dos setores são desconhecidas, tampouco as etapas de um procedimento de licitação e compra. É fundamental que todos os gestores envolvidos em uma Administração Pública, como uma prefeitura municipal, ao menos tenham a compreensão de todos os serviços que refletem no resultado da gestão. Conforme Mazza e Andrade (2009, p.29): “[...] podemos conceituar os poderes da Administração Pública como prerrogativas que lhe são conferidas para sua atuação em defesa do interesse coletivo”.

O Município se preocupou em estar preparado para atuar na linha de frente contra o vírus do Covid-19 e suprir toda a necessidade de equipamentos indispensáveis para a segurança dos profissionais. Segundo Mazza e Andrade (2009, p. 57) “a competência para legislar sobre normas gerais de licitação é da União, cabendo aos Estados e Municípios legislar para suplementar a lei federal, de forma a atender suas peculiaridades”.

Todavia, foi preciso estar atento às novas atualizações, instruções normativas e documentos oficiais que surgiram a fim de orientar os Municípios. Aos poucos foi se esclarecendo as ações, apesar de ser uma situação nova, na qual muitos estão desamparados no quesito de conhecimento para lidar com o Covid-19.

5 CONCLUSÕES

O objetivo deste artigo é identificar e analisar as dificuldades de compras e contratações durante o período da pandemia. Observou-se que o Setor de Compras e Licitações, o qual é base para a pesquisa, é envolvido com atividades burocráticas, que demandam tempo e recursos humanos e nem todos os servidores públicos compreendem, muitas vezes por desconhecerem o funcionamento, um processo de licitação e compra, conforme ficou evidenciado na entrevista semiestruturada.

Mazza e Andrade (2009, p.57) conceituam licitação como “procedimento administrativo obrigatório aos entes da administração direta e indireta” e, em tempos normais, esse procedimento leva em torno de 60 a 90 dias. Porém, no período da pandemia, principalmente no período inicial que compreendeu os meses de fevereiro a abril de 2020, o Município de Garopaba/SC precisou recorrer à prática de compras emergenciais, principalmente na pasta da Saúde, para que todos os profissionais pudessem realizar os atendimentos.

O Município não teve dificuldades em adquirir os materiais necessários para o enfrentamento do Sars-Cov 19, mesmo com muitas empresas sem materiais em estoque e/ou praticando preços abusivos. Como relatado pelos profissionais de compras e licitação da prefeitura, uma das maiores dificuldades foi a falta de um sistema informatizado eficiente, que facilitasse os processos de compras e licitações.

Dessa forma, é fundamental que todos os setores desenvolvam um bom trabalho para se atingir os objetivos do coletivo. Para isso, os gestores precisam conhecer seus profissionais, setores e as dificuldades e juntos buscar soluções. Em relação ao setor de licitação e compras, neste artigo ficam registradas as sugestões para que o Município esteja sempre preparado para intercorrências, como uma situação pandêmica. São sugestões para melhor atender as demandas diárias, que, sem dúvida, facilitarão todo o processo burocrático, além da otimização de tempo e recurso público.

6 PROPOSIÇÕES DE MELHORIA

Diante do exposto até o momento, como proposições de melhorias, indica-se ao incremento do sistema de compras e licitação, no que se refere à logística e informatização. Como sugestões gerais, em consonância com as opiniões dos profissionais do Setor de Compras e Licitações, cabem destacar:

1) Desenvolvimento de um sistema informatizado para o processo de compras e licitações;

2) Aproximação dos gestores para ciência dos processos e seus desdobramentos/necessidades e assim alocar um quantitativo maior de recursos humanos nos setores necessitados;

3) Um contador específico para atuar somente na Saúde em virtude da alta demanda desta pasta;

4) um profissional responsável pelas compras de cada pasta da Administração, inclusive que cuide dos prazos e vencimentos das licitações de cada pasta, como alternativa de organização e sem criar sobrecargas a um só setor. Além de ser um profissional que esteja mais próximo para identificar as necessidades a serem supridas;

5) Capacitação para os profissionais para que se mantenham atualizados, focando principalmente em descritivos, pois, de acordo com as informações coletadas na entrevista com os profissionais do setor de compras e licitações, uma das maiores falhas são os descritivos dos materiais, bens e serviços, que resultam em produtos de baixa qualidade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. **Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática**. Universidade do Minho Portugal, 2007. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED>>.pdf. Acesso em 20 dez. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1967)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 06 abr. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 dez. 2020.

_____. Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm >. Acesso em: 03 dez. 2020.

_____. Decreto Lei nº 2300 de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm>. Acesso em: 08 abr. 2021.

_____. Decreto Lei nº 5.450 de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 07 abr. 2021.

_____. Decreto Lei nº 5.504 de 5 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos Congêneres, ou consórcios públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5504.htm>. Acesso em: 07 abr. 2021.

_____. Decreto Lei nº 10.024 de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm>. Acesso em: 07 abr. 2021.

_____. Lei nº 5456, de 20 de junho de 1968. Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-lei nº200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5456imprensa.htm>. Acesso em: 08 abr. 2021.

_____. Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm>. Acesso em: 03 dez. 2020.

_____. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 03 dez. 2020.

_____. 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 providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 03 dez. 2020.

_____. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>>. Acesso em: 03dez. 2020.

_____. Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm>. Acesso em: 03 dez. 2020.

_____. Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm>. Acesso em 07 de abr. de 2021.

_____. Ministério da Saúde, 2020. Sistema Único de Saúde. Disponível em: <<https://antigo.saude.gov.br/sistema-unico-de-saude>>. Acesso em 23 de out. de 2020.

_____. Portaria Interministerial nº 217, de 31 de Julho de 2006. Dispõe sobre limites, prazos e condições para a execução do Decreto nº 5.504 de 5 de agosto de 2005. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/portarias/p217_06.htm>. Acesso em: 08 abr. 2021.

_____. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>>. Acesso em: 03 dez. 2020.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Curso de Direito Administrativo**, 2ª edição, RJ: Freitas Bastos, 1936.

DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. **Direito administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GAROPABA, SC. Prefeitura Municipal. **Boletim Diário**. Disponível em <<https://www.garopaba.sc.gov.br/>>. Acesso em: 23 out. 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em <http://www.uece.br/nucleodelinguasitaperi/dmdocuments/gil_como_elaborar_projeto_de_pesquisa.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2020.

JUSTEN FILHO, MARÇAL. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 1ª ed. Rio de Janeiro. Ed. Aide, 1993.

MAZZA, A.; ANDRADE, F. C. M. DE. **Prática de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. 364 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro, Vozes, 1994. Disponível em <<https://wp.ufpel.edu.br/franciscovargas/files/2012/11/pesquisa-social.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2020.

NISHIYAMA, Mario Augusto. **Gestão de Compras no Setor Público: Uma proposta multicritério para Avaliação de Desempenho**. Florianópolis, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/167763>>. Acesso em: 02 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. OMS afirma que Covid-19 é agora caracterizada como pandemia. Disponível em <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6120:oms-afirma-que-covid-19-e-agora-caracterizada-como-pandemia&Itemid=812>. Acesso em: 26 abr. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GAROPABA. Boletim Diário. Disponível em <<https://www.garopaba.sc.gov.br/>>. Acesso em: 23 out. 2020.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

APÊNDICE

ENTREVISTA COM O SETOR DE COMPRAS E LICITAÇÕES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE GAROPABA

1-As etapas para realizar o processo de licitação e compras antes da pandemia e durante a pandemia no município de Garopaba sofreram alterações?

2-Qual foi a maior dificuldade do setor de licitação e compras do início até o momento da pandemia?

3-Quantos funcionários trabalham no setor de licitações e compras no setor administrativo da prefeitura municipal e na secretaria municipal de saúde de Garopaba?

4 – Qual a diferença na realização do processo de compras entre o setor administrativo da prefeitura municipal e o setor de compras da secretaria da saúde do município de Garopaba?

5 – Os valores propostos pelos fornecedores podem ser considerados coerentes com o momento da aquisição do material para a saúde, momento esse de início da pandemia?

6-Sobre os prazos no processo de licitação antes e durante a pandemia?

7-Para serem definidos os fornecedores a serem contratados, durante a situação de emergência na saúde pública, quais critérios são observados?

8-E se tratando de melhorias para o setor, quais os pontos principais devem ser considerados pela gestão administrativa, pelo olhar dos funcionários do setor de licitações e compras?