

COMPRAS PÚBLICAS CENTRALIZADAS EM SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA E CALAMIDADE PÚBLICA

Eduardo P. S. Fiuzza

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset).

Felippe Vilaça Loureiro Santos

Técnico em assuntos educacionais da Defensoria Pública da União (DPU), atualmente cedido como chefe de serviço de compras e contratos na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh).

Virginia Bracarense Lopes

Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Economia (ME), atualmente cedida como assessora na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) de Minas Gerais.

Bernardo Abreu de Medeiros

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest).

Franklin Brasil Santos

Auditor da Controladoria-Geral da União (CGU).

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2575>

A pandemia da Covid-19 expôs ao mundo a fragilidade dos arranjos institucionais de suprimentos para os sistemas de saúde mundiais. Nesse contexto de ruptura da cadeia de suprimentos e de concorrência predatória entre compradores, a Organização Mundial da Saúde (OMS) recomenda, além da racionalização da demanda e do uso dos insumos hospitalares, a gestão centralizada dessas aquisições, contribuindo para o esforço de coordenação do abastecimento das unidades de saúde, evitando excessos e quebras de estoques (WHO, 2020). A transposição dessa reflexão para o cenário brasileiro requer uma apreciação dos desafios e das oportunidades de aperfeiçoar os mecanismos de agregação de demandas e as sistemáticas de compras conjuntas disponíveis para os gestores públicos envolvidos no enfrentamento da emergência de saúde pública da Covid-19, e este é o tema deste Texto para Discussão.

Compras conjuntas de órgãos públicos no Brasil seguem o modelo do Sistema de Registro de Preços (SRP), que tem alguns vícios de origem. Fizemos uma extração de dados de compras de produtos do Complexo Industrial da Saúde no Data Warehouse Comprasnet. As principais conclusões a que chegamos ao analisarmos esses números são: *i)* grande concentração do fornecimento em poucas empresas; *ii)* grande concentração das compras em poucos ministérios e órgãos, mas com uma grande pulverização entre as unidades compradoras dentro deles, e uma aparente especialização e/ou pouca coordenação entre os órgãos – isto sugere que

qualquer coordenação bem-sucedida dessas compras requer o alinhamento entre os três ministérios principais (Defesa, Educação e Saúde); e *iii)* compras com escala muito grande não atraem empresas pequenas, as quais não têm capacidade de atendimento para oferecer a quantidade solicitada, atender critérios de qualificação financeira ou cobrir as várias localidades para entrega.

As compras colaborativas ou conjuntas são um dos instrumentos mais efetivos para reduzir custos em sistemas de saúde. Mas centralizar compras não visa somente nem necessariamente baixar preços para o serviço público, nem tampouco a centralização conduz necessariamente a essa redução de preços. Dubois, Lefouili e Straub (2019) resenham vários artigos teóricos que mostram em que condições o preço pode ser afetado positiva ou negativamente pela formação de um *pool* de compradores.

Na prática, as experiências de compras centralizadas também têm efeitos variados. Neste trabalho, revisamos e atualizamos um relatório relativamente recente da OMS (WHO, 2016) com as evidências empíricas do efeito do uso de licitações em compras de medicamentos, e o ampliamos para incluir estudos sobre preços de dispositivos médicos, além de reforçarmos alguns achados dos estudos já resenhados. Esses estudos nos mostram, por exemplo, que a expectativa de que o alto volume seja pré-requisito para a obtenção de preços mais baixos nem sempre se confirma. Em alguns casos, preços competitivos foram encontrados mesmo em encomendas de volumes relativamente

baixos; em outros, o efeito do volume sobre preços era mais pronunciado nos produtos de referência; em outros ainda, a correlação entre preços e volumes de vacinas foi considerada insignificante. A combinação de maus pagadores com bons pagadores também pode reverter, ao menos em parte, o efeito da escala. Alguns estudos encontraram que a compra centralizada pode ser associada com menor despesa em comparação às compras com preços de atacado pagos pelas farmácias ou às despesas previstas, embora não se possam afastar efeitos confundidores. A redução de preços e despesas também acontece quando a compra centralizada envolve negociações. Outro estudo de caso mostrou que a formação de consórcio intermunicipal de saúde diminuiu a incidência de desabastecimento. A qualidade institucional do órgão comprador e a relação entre o pessoal administrativo e o pessoal de linha de frente (equipe médica) são apontados como determinantes para o sucesso de compras de dispositivos médicos com variados graus de complexidade e tecnologia em estudos realizados na Itália. Outros estudos confirmaram empiricamente a predição teórica de que o aumento do número de competidores em leilões de licitação diminui os preços, e que a licitação tem impacto negativo sobre preços obtidos, de medicamentos, tanto patenteados como fora de patente.

O estado de calamidade pública instituído no país em fevereiro de 2020 propiciou o rápido surgimento de um direito provisório com vistas a suprir mais rápida e eficazmente as urgentes necessidades de aquisições e contratações. Entre as medidas recentemente positivadas, destacamos a previsão de utilização da dispensa de licitação para seleção de fornecedores para atas de registro de preços, a ampliação do uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), o pagamento antecipado de despesas contratadas, e o aumento temporário do limite de valor de dispensa de licitação. Contudo, os avanços propiciados pelas novas medidas ofertadas aos gestores públicos podem não ser ainda suficientes e aparenta ser necessário estruturar uma sistemática inovadora para as contratações públicas, como a adoção dos acordos-quadro multifornecedores, permitindo uma parceria com uma pluralidade de *players* do mercado, e acomodando melhor a flutuação de preços por meio de sua dinâmica de dois estágios.

As abordagens/estratégias legais-regulamentares possíveis para implementação desses arranjos são três e não são mutuamente exclusivas: *i)* emendar o

Decreto nº 10.024 de modo que a regulamentação das dispensas eletrônicas se aplique também às dispensas previstas na Lei nº 13.979; *ii)* atualizar o Decreto nº 7.892 com uma regulamentação completamente nova para o SRP; e *iii)* adotar um novo acordo-marco por meio de regulamento específico em empresas estatais.

Os cenários operacionais para o funcionamento desses acordos-quadro (ou acordos-marco, como os chamamos) podem envolver o uso adaptado do Siasg/ComprasNet, um novo ambiente de *marketplace* ou uma combinação dos dois. As estratégias supramencionadas seriam caminhos diferentes para se chegar neles. Vale notar que a maior flexibilidade dos acordos-marco geridos por empresas estatais permite, também, o emprego de ferramentas de *marketplace* de forma mais imediata e alinhada com as formas flexíveis de contratação. Isso permitiria fazer grandes compras onde houvesse vantagem na distribuição centralizada, mas também fazer grandes acordos-marco, pelos quais uma unidade central credenciaria os fornecedores e, em seguida, as unidades compradoras fariam seus minicertames (*call-offs*). Ao mesmo tempo, esse arranjo resguarda o poder do órgão responsável de gerenciar filas de acesso a entregas dos itens comprados e lhe dá mais opções para livrá-lo da responsabilidade pela logística.

A coordenação das compras permitiria ao Estado gerenciar e balancear melhor seus objetivos, tais como o desenvolvimento regional, o atendimento a emergências e a promoção de pequenos negócios, além de viabilizar a extração de ganhos de escala, com incorporação de novas tecnologias nas suas operações e tendo ao seu dispor produtos mais atualizados do mercado. O uso de um portal único de compras federais e sua integração com portais subnacionais traria um benefício adicional de grande importância: a redução dos custos de busca dos fornecedores por oportunidades de vendas. A pandemia pode ser uma ótima oportunidade de acelerarmos a convergência para essas compras coordenadas.