

---

## PROCESSO DE COMPRAS DE MEDICAMENTOS NO SETOR PÚBLICO: a experiência de uma Secretaria de Saúde no sul de Minas

Ana Paula Viana

Maria de Lourdes Santos Pires

Dra. Lindsay Teixeira Sant'Anna

### RESUMO

O presente estudo se propôs a responder a seguinte pergunta de pesquisa: quais as implicações do processo compras de medicamentos por requisição judicial na Administração Pública municipal? Para responder a esse questionamento, objetivou-se, compreender, a partir das percepções dos servidores do departamento de compras de uma Secretária de Saúde, os desafios para o setor público com a crescente demanda por medicamentos pela via judicial. Através de uma pesquisa qualitativa, de estudo de caso combinado com as técnicas da observação participante e entrevistas semiestruturadas, percebe-se que a principal implicação se refere à morosidade do processo licitatório de compras públicas que obriga a administração pública a custear medicamentos de alto custo devido a urgência do uso dos produtos. Para modernizar o planejamento de compras sugere-se investimentos em softwares para o controle de pacientes ativos e inativos, a criação de um regulamento interno de procedimentos, o treinamento dos colaboradores e uma ação conjunta entre os poderes judiciário e executivo local.

**Palavras-chaves:** Farmácia. Licitação. Judicialização. Morosidade. Gasto público.

### 1 INTRODUÇÃO

A administração de materiais tem ganhado cada vez mais destaque dentro das organizações, em especial no que tange a atividade de compras. Tal cenário pode ser explicado pela crescente necessidade de redução de custos, maior eficiência e busca de melhores resultados.

A atividade de compras pode ser entendida como a função administrativa responsável por coordenar um sistema de informação e controle capaz de adquirir externamente, bens e serviços na quantidade e qualidade corretas. Essa atividade tem o objetivo de garantir o fluxo de materiais necessário à missão da organização. Embora esse entendimento possa ser

---

aplicado tanto para o setor público quanto para o setor privado, existem diferenças entre esses dois contextos que não podem ser desconsideradas (COSTA, 2000).

A atividade de compras no setor privado possui um papel estratégico, sendo um fator “decisivo na atividade de uma empresa, pois dependendo de como é conduzida pode gerar redução nos custos e melhorias consideráveis nos lucros” (SIMÕES; MICHEL, 2004, p. 2). Já no setor público, essa atividade está voltada à garantia dos direitos dos cidadãos a transparência e prestação de contas e a melhor utilização dos recursos públicos (COSTA, 2000). Outro fator importante, refere-se ao fato de que no setor privado, o processo de compras é guiado por um conjunto de regras e procedimentos definidos internamente, ou seja, pela própria organização. Já no setor público, esse processo está sujeito a um conjunto de regras e atos formais estabelecidos externamente, sendo norteados pela Lei de Licitações e Contratos Públicos (BALLOU, 1993; COSTA, 2000). Reforçando tal pensamento, Dallari (1993, p. 87), afirma que no setor privado, é permitido fazer tudo o que não fere a lei, enquanto o setor público “só pode fazer aquilo que a lei determina”. Verifica-se que o processo de compras no setor público é bem mais complexo do que no setor privado.

O planejamento sempre será realizado, independentemente do tipo da organização, pública ou privada, pois ambas buscam um objetivo, montam planos de ação, definem metas. Isto significa que o planejamento é o principal pilar de qualquer organização (BRITO, 2015). A partir desse princípio, pode-se analisar o processo de aquisição de medicamento por ordem judicial. Esse tipo de compra vem crescendo ano após ano. Conforme pesquisa realizada pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper), para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), aponta que entre 2008 e 2017, o número de ações judiciais referente à compra de medicamento para a saúde aumentou 130% (HERCULANO, 2020; MELO; HERCULANO, 2019).

Tal cenário de crescimento de compras de medicamento por ordem judicial também é percebido no processo de aquisição de medicamentos na Secretaria de Saúde de uma cidade no interior no sul de Minas Gerais. Nesse sentido, esse estudo tem por objetivo responder a seguinte questão: quais as implicações do processo compras de medicamentos por requisição judicial na Administração Pública municipal? Para responder a esse questionamento, pretende-se compreender, a partir das percepções dos servidores do departamento de compras

---

de uma Secretária de Saúde, os desafios para o setor público com a crescente demanda por medicamentos pela via judicial.

Esse estudo foi organizado em cinco seções, sendo a primeira, essa introdução, seguida pelo referencial teórico com a delimitação teórica do processo de compras públicas e suas modalidades. Na terceira sessão explica-se a metodologia usada nesta pesquisa qualitativa, seguida pela quarta sessão onde revelam-se os resultados e as discussões, seguidas pelas considerações finais.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 O processo de compras públicas e suas modalidades**

A lei nº 8.666 de 1993, surge com uma tentativa de minimizar a ocorrência de corrupção em processo de compras públicas, através da normatização dos procedimentos licitatórios. Herrmann (1999) afirma que a promulgação dessa lei trouxe maior regulamentação nos processos licitatórios por meio da definição de objetivos na qualificação e no julgamento das licitações; proporcionou a democratização da participação das empresas nos processos licitatórios; aumentou a exigência de se vincular o procedimento licitatório a recursos previamente disponíveis; possibilitou o acesso aos dados referentes aos procedimentos administrativos; viabilizou a possibilidade de contestação judicial por qualquer cidadão e a aplicação de sanções a empresas e administradores públicos que burlarem a lei.

O processo de compra de bens comuns e entrega da mercadoria é composto por várias etapas a serem seguidas: os documentos são envolvidos e acoplados normalmente de forma cronológica, por exemplo: preparação da ordem; processamento da ordem; atendimento da ordem; tempo de entrega (WU; LIN, 2004); que uma vez juntos são anexados e formam o processo de compra, e posteriormente ordem de compra ou serviço e autorização de fornecimento. Com o excesso de padronizações pequenas decisões se tornaram restritas, que é a principal orientação da administração pública gerencial. Ao longo dos anos a administração pública assumiu um papel burocrático, com processos legalmente definidos, onde se acreditava que era a maneira mais segura de evitar corrupção e nepotismo (PEREIRA, 1997).

A administração pública realiza suas compras por meio de licitações regulamentadas pela Lei de Licitações e Contratos Públicos nº 8.666/93, que de acordo com Costa (2000, p. 119) “são procedimentos administrativos, técnico legal, ordenadora de atos que garantam os princípios jurídicos consagrados e controladores dos atos do Estado”. A licitação tem, portanto, dois objetivos: “selecionar a proposta mais vantajosa e proporcionar oportunidades iguais entre os envolvidos” (COSTA, 2000, p. 120).

Para Meirelles (2008), a licitação pode ser entendida como:

[...] procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Em relação aos princípios a serem atendidos no processo licitatório, a Lei 8.666/1993 em seu art. 3º define que a licitação é destinada 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 e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Ainda de acordo com a Lei 8666/93 são estabelecidas as seguintes modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A especificação para cada modalidade encontra-se no art.22 da Lei 8666/93 e podem ser detalhados como sendo:

§1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§2º Tomada de preços: é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§3º Convite: é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente

---

especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§4ºConcurso: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§5ºLeilão: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis previstas no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (BRASIL, 1993).

No Decreto nº 10.520, de 17 de junho de 2002 é instaurado mais uma modalidade de licitação: o Pregão, destinado à aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2002).

A licitação pode ser dispensada em alguns casos. Isso significa que o administrador público pode realizar compras ou contratar serviços públicos sem realizar o processo licitatório caso alguma situação se enquadre nas previsões do art. 24 da lei 8.666/1993. Destaca-se os casos de dispensa mais utilizados para o caso de compras de medicamentos:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

V- Quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas (BRASIL, 1993).

Os incisos citados acima são utilizados pela secretaria de saúde para os casos onde os pacientes não podem aguardar todo o processo licitatório, devido ao seu estado de saúde, em sua maioria são casos oncológicos, que por vez correm risco de vida devido à falta do

medicamento. E a dispensa de licitação é o último recurso a ser utilizado após tentativas frustradas de compra.

A licitação ainda pode ser inexigível, quando houver inviabilidade de concorrência de um produto ou serviço. Isso acontece, em especial, quando os produtos ou serviços só possam ser fornecidos por um produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo ter a comprovação de exclusividade. Esta forma é muito utilizada para casos de itens importados utilizados para o tratamento de doenças raras, para medicamentos novos no mercado como o canabidiol, medicamento extraído da maconha.

## 2.2 A judicialização de medicamentos para as compras no setor público

O Sistema Único de Saúde (SUS) foi instituído para viabilizar o direito à saúde, segundo os princípios constitucionais e regulamentado pela Lei nº. 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde), bem como pela Lei nº. 8.142/90 - que disciplina a participação da sociedade na gestão do sistema. Mediante o direito instaurado e o sistema para viabilizá-lo, qualquer cidadão tem institucionalmente garantido o direito de atenção à saúde (ANDRADE *et al.*, 2008).

Segundo Carlini (2014) na justiça brasileira são movidos 93 milhões de ações, em sua maioria tendo como objeto o direito à saúde. Ainda de acordo com o autor em uma sociedade consumista e sedenta por tecnologia, as recentes descobertas de medicamentos mais eficazes também são cobiçadas, mas nem todos são capazes de adquirir estas novas tecnologias, e não seria diferente com a saúde.

O princípio da eficiência é um dos norteadores da administração pública, Gasparini (2003), afirma que diante desse princípio deve-se agir com ‘rapidez, perfeição, e rendimento’, pois nada pode permitir que a procrastinação interrompa a prestação de serviços à comunidade. O autor aponta que a licitação é um empecilho que atinge diretamente a aplicabilidade desse princípio, pois é necessário um tempo maior direcionado a para a execução correta do processo licitatório. No caso de compras de medicamentos, a morosidade pode acarretar danos à saúde do paciente e até mesmo a morte, tornando o ente público responsável pela entrega do medicamento podendo ser condenado a indenizar a família que perdeu seu ente querido pela omissão estatal (MAÇALAI *et al.*, 2015). Então para cumprir a decisão judicial o

---

administrador público pode realizar a aquisição emergencial, sem burlar a lei, porém esbarrando-se no princípio da economicidade, que visa atender o interesse público gastando o mínimo possível do orçamento público.

Maçalai *et al.* (2015) explica que quando uma demanda de saúde chega ao Judiciário, normalmente a decisão é em favor do cidadão que pleiteia o medicamento, visto que, sem a medicação não há possibilidade de efetivação do serviço público solicitado. Logo, se ordena a compra dos medicamentos: “Desta forma, salienta-se que o Administrador deve acautelar-se quando decidir pela contratação direta, pois a lei de licitações considera ilícito penal dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses expressas em lei. É o que descreve o artigo 89 da lei 8.666/93” (MAÇALAI *et al.*, 2015, p. 8).

Dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, mostram que no ano de 2019 foram empenhados a saúde pública, R\$ 11.052.688,12 (onze trilhões, cinquenta e dois milhões, seiscentos e oitenta e oito mil e doze centavos) e o valor escriturado R\$ 10.474.381,62 (dez trilhões, quatrocentos e setenta e quatro bilhões, trezentos e oitenta e um mil e sessenta e dois centavos).

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem buscado soluções para reduzir a judicialização da saúde, buscando contribuir para solucionar essa situação. Segundo dados do fornecidos pelo CNJ (HERCULANO, 2020) existem mais de dois milhões de ações sobre saúde, sendo que a maioria envolve pedidos de acessos a procedimentos e medicamentos, onde muitos são previstos na lista do SUS, mas negligenciados pelo Estados.

Como já foi citado anteriormente, a judicialização interfere na administração dos recursos, impactando no planejamento das esferas dos governos municipais, estaduais e federal. O Departamento de pesquisas Judiciárias (DPJ/CNJ) revela que entre os anos de 2008 a 2017 foi registrado cerca de 130% de aumento nas ações de saúde:

Os dados apontam que o setor de saúde foi responsável por 498.715 processos em primeira instância, distribuídos em 17 tribunais estaduais de justiça; e 277.411 processos em segunda instância, distribuídos em 15 tribunais de justiça estaduais. O impacto no orçamento do Ministério da Saúde foi um aumento de 13 vezes nos gastos em atendimento a demandas judiciais: em 2016, chegou a R\$ 1,6 bilhão (HERCULANO, 2020).

Ainda segundo Herculano (2020) as discussões no Judiciário, sobre o aumento da judicialização, têm início em 2009 e foram contabilizados cerca de 500 mil processos no Brasil. Então, o CNJ criou um comitê de trabalho para elaborar e propor medidas referentes às demandas judiciais. No ano de 2010 o Conselho Nacional de Justiça, aprovou a Resolução 107, o qual instituiu um Fórum Nacional da Saúde, que sua preocupação principal seria estabelecer ferramentas para contribuir com o auxílio de informações técnico-científicas garantindo a tomada de decisão consciente, baseada em evidências consolidadas na Recomendação n. 31/2010 (HERCULANO, 2020) discussões sobre a formação de Núcleos de apoio Técnico ao Poder Judiciário (NatJus) ganharam força.

A judicialização interfere no amplo planejamento estadual financeiro, pois esses medicamentos são requeridos em caráter de urgência, muitas vezes comprados pelo maior preço no mercado. Diniz, Medeiros e Schwartz (2012, p. 487) concluíram que se nesse caso “as compras fossem realizadas pela média dos cinco menores preços já pagos pelo Ministério haveria uma economia de R\$ 84 milhões em cinco anos de judicialização”. Isso porque grande parte dos pedidos são deferidos em caráter liminar e por isso o medicamento solicitado deve ser entregue imediatamente.

Wang *et al.* (2014, p. 1201) ressalta que a judicialização “gera um grau de incerteza para o gestor público sobre o quanto ele poderá gastar” muitas vezes desestruturando a organização do SUS e afetando o princípio da universalidade e da isonomia, considerando que os recursos econômicos são limitados, e não é possível fornecer a o melhor tratamento para o combate de determinada doença.

Por outro lado, pode se destacar na literatura, argumentos que contrapõem argumentos negativos a judicialização. “Quanto ao planejamento, a judicialização por repetir-se há anos, é um fenômeno previsível e quantificável, e por isso pode ser planejado, destinando-se os instrumentos necessários para seu desempenho”, afirmam Paula e Bittar (2017, p. 22). Ou seja, conforme citado anteriormente, o processo de judicialização ocorre desde os anos 90 e por isso já é possível conhecer estatisticamente a repercussão dessa interferência no orçamento de cada estado. Ferraz e Vieira (2009, p. 223) destacam que o estado de São Paulo,



---

por exemplo, promove “licitações preventivas, para a aquisição de medicamentos fornecidos perante a decisão judicial.

### 3 METODOLOGIA

Para atingir o objetivo deste estudo qualitativo, foram realizadas primeiramente pesquisas bibliográficas, seguidas pela técnica de observação em campo, também conhecida como observação participante, ambos métodos qualitativos de pesquisa quando se desejar conhecer determinado fenômeno.

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica através da ferramenta *Google Acadêmico*, utilizando as palavras chaves: “licitação + judicialização”; “licitação + saúde”; “judicialização + Controle”; “observação participante”; “saúde pública”. Utilizou-se o critério de artigos publicados a partir de 2015.

Segundo Gil (2002, p. 41), “a pesquisa exploratória proporciona maior familiaridade com o fenômeno a ser pesquisado, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”. Ainda segundo o autor, esse tipo de pesquisa busca “incluir levantamento bibliográfico e entrevistas” (GIL, 2002, p. 41).

Segundo Marietto (2018) o termo ‘observação participante’ foi utilizado pela primeira vez em 1920 e foi desenvolvida pela Escola de Chicago. Esse tipo de abordagem é utilizado sob o contexto sociocultural do ambiente observado, e explica os padrões observados; consiste na inserção do pesquisador no interior do grupo pesquisado. Toda a observação possibilita, por parte de quem observa, a identificação de problemas, o entendimento de conceitos, bem como a análise de relações e aplicações de esquemas de diferenciação dos mesmos.

Neste estudo uma das autoras, servidora pública no setor pesquisado realizou a observação participante e pôde obter percepções pessoais dos outros servidores e de si própria sobre as implicações da compra de medicamentos por requisição judicial na Secretaria de Saúde do município.

---

A pesquisa foi realizada na de Secretaria de Saúde, na farmácia judicial, em uma cidade no interior do sul de Minas Gerais, com o objetivo de compreender as compras públicas sob a perspectiva dos servidores públicos que trabalham diretamente com o os processos de compras de medicamentos.

Para coleta de dados foi utilizado um questionário semiestruturado com perguntas previamente definidas, mas com possibilidade de interação entre pesquisador e entrevistado para a melhor compreensão das respostas. As entrevistas tiveram em média 40 minutos, foram realizadas presencialmente com duas servidoras: a Coordenadora da farmácia judicial (ENTREVISTADA A), responsável pelas solicitações de compras e licitações há 6 anos e a Chefe de Departamento de Políticas de Suprimentos em Saúde (ENTREVISTADA B), está no cargo há 7 anos, responsável pelo início de todo o processo de compras, com orçamento e verificação de preços.

Os dados foram agrupados, e analisados, por meio da técnica de análise de conteúdo, que consiste em “um conjunto de técnicas que visa obter, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção [...] destas mensagens” (BARDIN, 1995, p. 42).

Foram realizadas 5 (cinco) perguntas direcionadas às entrevistadas para o entendimento do processo de compras:

- i. Você saberia estimar a quantidade de processos licitatórios realizados em 2019? Quais foram as modalidades predominantes nesses processos?
- ii. Como acontece o processo de compras públicas de medicamentos?
- iii. Com base em sua experiência, quais são as principais dificuldades presentes no processo de compras públicas de medicamentos por requisição judicial?
- iv. Na sua opinião, existem mudanças que possam promover a superação dessas barreiras e dificuldades?
- v. Como tornar o processo de compras públicas mais eficaz para a compra de medicamentos?

---

Foram analisados 7 (sete) processos licitatórios do ano de 2019, sendo 5 (cinco) deles referentes à modalidade pregão, processado por meio do Sistema de Registro de preços e 2 (dois) processos de casos de inexigibilidade de licitação.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Para abertura de um processo licitatório de medicamentos é necessária a quantidade mínima de 10 (dez) itens, exceto em casos de inexigibilidade ou prestação de serviço, por se tratar de itens específicos. São geradas várias atas de registro durante o ano, isto porque, as ações judiciais são dinâmicas e mutáveis, o que dificulta o planejamento de compras anual. São realizadas 2 (duas) tentativas de licitação, caso não haja nenhum interessado no item é realizada a dispensa de licitação.

O processo licitatório inicia-se a partir da solicitação de licitação. É elaborada uma requisição com todos os itens a serem adquiridos para o cumprimento das ações, para suprir o período de 12 meses do setor da administração pública, neste caso, da farmácia judicial. Feita a solicitação é anexado ao processo todas as ações judiciais, termo de referência onde constam todas as cláusulas pertinentes ao processo e a declaração orçamentária para a reserva do saldo orçamentário. Essa documentação é encaminhada ao setor de planejamento para verificar a viabilidade financeira e despachado para o setor de compras dando início ao processo de licitação, onde serão cotados os valores de acordo com a tabela CMED (Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos) que estabelece os limites de preços para os setores público e privado. O processo de compra de medicamentos, por requisição judicial, origina-se com o envio do ofício da Procuradoria Jurídica do município à Secretaria de Saúde com a decisão da tutela antecipada proferida pelo Juiz responsável pelo julgamento do processo. Juntamente com a tutela é enviado para a Secretaria de Saúde, especificamente para o setor de Farmácia Judicial, o relatório de judicialização da saúde, o relatório médico, a receita médica e as partes iniciais da ação onde constam o endereço e o telefone do Requerente para contato. Após conhecimento da nova ação judicial, ela é colocada em uma planilha, pela Coordenadora da farmácia (Entrevistada A), com os seguintes dados: nome, número dos autos, medicamento e

---

posologia. E também é criada uma nova pasta para se inserir os documentos enviados para o início do processo administrativo de compras.

Após o cadastramento do Requerente, é verificado pela coordenadora da farmácia (Entrevistada A) se o medicamento consta em ata de registro de preço e é realizado um pedido para o cumprimento da ação para um tratamento de 3 (três) meses. Esse prazo é estabelecido pelo setor de planejamento da Secretaria de Saúde para maior controle dos gastos do município. Esse pedido é realizado através do Software de gestão pública, *Sonner*, que consiste em um sistema com diversos módulos, voltado exclusivamente para entes da administração pública. Na justificativa da compra do medicamento deve-se conter as seguintes informações: nome do Requerente, número dos autos, o período, explicação da compra, se o pedido é estimado ou ordinário, e local de entrega.

Os pedidos de compras dos medicamentos por requisição judicial são classificados em estimado e ordinário. A diferença entre esses tipos de pedido é que no estimado o fornecedor tem a possibilidade de enviar os itens parceladamente, já no ordinário os itens devem ser entregues em sua totalidade. No setor da Farmácia Judicial pesquisada o mais utilizado é o estimado, devido à flexibilidade na entrega dos pedidos. Essa modalidade de pedido estimado permite aos fornecedores a possibilidade de enviarem a quantidade parcial dos pedidos, não necessitando aguardar o quantitativo total para envio.

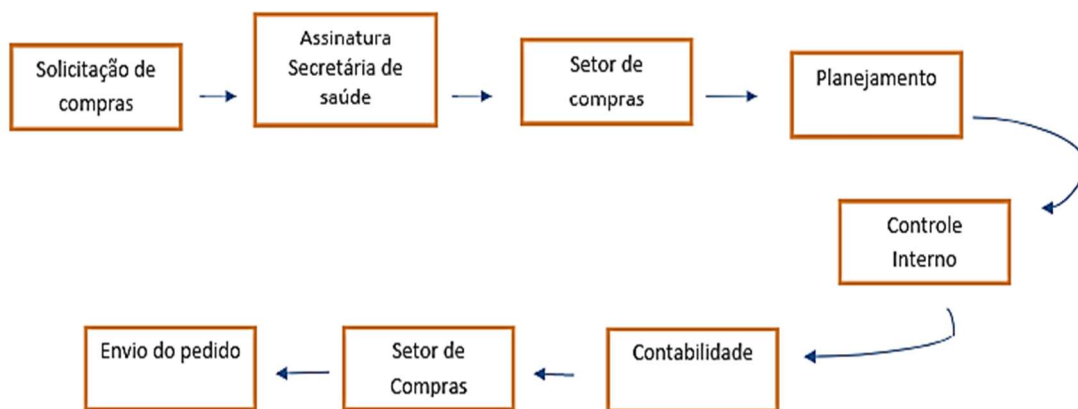
Após a gerar a solicitação, ela é enviada juntamente com folha de dotação orçamentária, que é utilizada pelo planejamento municipal para controle orçamentário. E por último, é incluída à solicitação a antecipação da tutela. A solicitação é direcionada à Secretária de Saúde para assinatura. Após assinatura é encaminhado ao setor de compras para geração do pedido. Em seguida, o pedido de compra é despachado ao setor de Planejamento para a reserva orçamentária. Então, é destinada ao controle interno para verificação da documentação do pedido. Depois do pedido analisado pela Controladora Municipal é direcionado ao setor de contabilidade para ser feita a reserva do saldo, que é chamada de empenho.

Ao se realizar o empenho, significa que a administração pública municipal se compromete a reservar o valor para cobrir a despesa para a compra do medicamento, objeto de

judicialização. Esse processo garante ao fornecedor que há recursos para o pagamento do pedido. Quando é realizada a reserva do saldo pelo setor de contabilidade, é sinalizado ao setor de compras que o processo do pedido foi finalizado. O setor de compras envia um e-mail, com *pdf* do pedido da compra do medicamento para o fornecedor e com cópia do e-mail para a farmácia judicial. Após o recebimento do pedido a empresa possui 20 (vinte) dias úteis para a entrega.

A figura 01 ilustra de forma sintética as etapas percorridas dentro do setor pesquisado para a compra do medicamento, fruto de processo de judicialização.

**Figura 01:** Etapas para a compra de medicamento por processo de judicialização



Fonte: Das autoras (2020)

Havendo a entrega do medicamento à farmácia judicial, a coordenadora da farmácia (Entrevistada A) realiza a conferência da nota fiscal e dos volumes dos medicamentos adquiridos. Se a nota fiscal estiver de acordo com o pedido de compras é feita a entrada da nota fiscal no sistema *Sonner*. A nota fiscal é enviada ao setor de contabilidade para realização da liquidação do empenho. Caso o fornecedor não realize a entrega, é enviada uma notificação extrajudicial, e se não houver nenhum retorno é feito um processo administrativo contra a empresa.

Quando se trata da primeira entrega de um medicamento adquirido pelo processo de judicialização no setor pesquisado, é enviado ao Requerente um telegrama informando a

disponibilidade do item. No telegrama é informado o local de retirada e os documentos necessários para retirada, que são: Identidade, CPF e receita médica atualizada. É informado ao Requerente que o medicamento ficará disponível por 30(trinta) dias. Caso o Requerente não compareça nesse intervalo de tempo, é enviado a Procuradoria-geral do município um ofício, com a cópia de recebimento do telegrama, informando a falta de interesse do autor da ação. Nesse caso, o medicamento é incorporado ao estoque para atendimento a outros pacientes. Tanto o controle de estoque quanto o controle de pacientes, são feitos através de planilhas no *Excel*. O que para o setor público não é bom, pois o Excel não é o software adequado para este tipo de controle. O fluxo de entrada de medicamentos e requerentes são altos, o que pode causar erros devido ao controle manual.

Se o Requerente comparecer para buscar o medicamento adquirido pela administração pública, no ato da entrega é feito um recibo de fornecimento no *Word*, constando os dados do quem está retirando o medicamento, do paciente, os autos da ação, o (s) medicamento (s) com lote e validade. A entrega do medicamento é feita para 30 (trinta) dias.

Existem medicamentos que não são registrados em Ata, porque nunca foram licitados. Nunca foram comprados pela administração pública pesquisadas. Nesses casos é solicitado ao departamento jurídico o pagamento do medicamento por guia judicial, para que seja cumprida a decisão judicial até que o processo de compras seja finalizado e o Requerente inicie o tratamento. Isso é realizado porque o processo de compras de um medicamento que não consta em ata seria mais demorado e o Requerente poderia ser prejudicado com o início tardio do tratamento.

A coordenadora da farmácia judicial (ENTREVISTADA A) salienta que a principal dificuldade em todo esse processo de compra de medicamento por judicialização é o planejamento dessas compras. “Pois, se tratando de ação judicial de medicamentos estamos falando de algo mutável, pois o tratamento do indivíduo pode mudar ao longo dos anos e são recebidas diariamente novas ações para cumprimento” (ENTREVISTADA B). Essas mudanças no tratamento poderão exigir novas compras e dispensa dos volumes de medicamentos já adquiridos o que dificulta a previsão de uma compra anual.

---

Segundo Britto (2015), o abastecimento de medicamentos na rede pública é uma atividade rotineira e continuada, tarefa nada fácil, pois, para alcançar os resultados pretendidos é importante um rigoroso planejamento. Dentre os processos que tramitam nos Tribunais de Contas da União, verifica-se a falta de planejamento dos gestores públicos, suas justificativas para a contratação direta são: (1) impossibilidade de previsão de demanda; (2) pacientes que não podem aguardar os trâmites do processo licitatório; (3) medicamentos em atendimento a vários tipos de enfermidade. Dessa forma, pode-se afirmar que a programação e a gestão de estoques são fundamentais para aquisição de medicamentos.

Sarlet (2018), alega que os gastos da União com ações judiciais voltadas para a saúde cresceram na ordem de 727% entre 2010 e final de 2016, quando atingiu a quantia de R\$3,9 bilhões, de acordo com o Observatório de Análise de Políticas em Saúde (OAPS). Isso impacta o orçamento público e conseqüentemente, o planejamento das compras, desorganizando a atividade administrativa e dificultando o realocamento, já escasso, dos recursos públicos.

A Chefe de Departamento de Políticas de Suprimentos em Saúde (Entrevistada B), acredita que seja difícil algumas possíveis mudanças para agilidade nas compras dos medicamentos pela via de judicialização. “Não há muito a ser feito, pois está na Constituição que a saúde é direito de todos e dever do estado. Sendo assim, devem ser cumpridas.” (ENTREVISTADA B). Ela acredita que se houvesse uma cooperação entre os Poderes, Executivo e Judiciário, para buscar uma melhor alternativa para ambas as partes seria um grande progresso.

Neste contexto de cooperação, uma importante ação para essa colaboração aconteceu com a decisão da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ). O STJ decidiu que a obrigatoriedade de o poder público fornecer medicamentos não incorporados na lista do SUS (Sistema Único de Saúde) deverá acontecer com a observância de alguns critérios. Para que o Requerente protocole uma ação devem ser observados 3 (três) requisitos: a comprovação, por meio de laudo médico, da necessidade do remédio, bem como da ineficácia dos eventuais fármacos fornecidos pelo SUS; a incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito; e a existência de registro do medicamento na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Com estes quesitos, é possível criar diretrizes para orientar

---

tanto o Poder Judiciário quanto o Poder Executivo para um adequado planejamento e ajustes no sistema saúde no que tange a demanda de medicamentos (SARLET, 2018).

## 5 CONCLUSÃO

Esse artigo buscou compreender, a partir das percepções dos servidores do departamento de compras de uma Secretária de Saúde, os desafios para o setor público com a crescente demanda por medicamentos pela via judicial. O fato da administração pública brasileira ainda se apresentar como um sistema engessado e totalmente burocrático, torna difícil e complexa a tarefa de apresentar maior flexibilidade no processo de compras públicas. Isso porque, para que uma compra pública seja realizada é necessário o atendimento de todo um processo baseado na Lei 8.666/93, para então após, todo o trâmite, seja emitida a ordem de compra, e os medicamentos solicitados sejam adquiridos.

Há prazos legais e etapas que devem ser seguidos e anexados até o fim do processo. Os processos de licitações do setor analisado são morosos e desafiadores para os gestores públicos municipais que se veem diante de situações de risco de morte vida, obrigando-os por muitas vezes, a efetuarem contratações diretas, de valores muito elevados, devido a urgência de cada caso.

Para modernizar o planejamento, deve-se realizar investimentos no que tange a inovação tecnológica para a assistência farmacêutica, trazendo softwares que ajudem no controle de pacientes ativos e inativos, para que não ocorram compras erradas. No controle de estoque também são necessários controles através de softwares específicos, a fim de que a compra seja realizada no prazo certo, para que o Requerente não corra o risco de interromper o tratamento. E para controlar as validades dos itens para que não haja desperdício do dinheiro público. O software traz maior precisão no controle e a probabilidade de perda de informações é bem menor que no acompanhamento pelo *Excel*.

Acredita-se que uma mudança com a incorporação de softwares no planejamento do setor pesquisado poderá trazer um maior controle, gestão eficiente, melhor aproveitamento o



orçamento disponível ao órgão e evitar compras desnecessárias. Outros pontos também podem ser modificados, como a criação de um regulamento interno de procedimentos, treinamento dos colaboradores e uma ação conjunta entre os poderes judiciário e executivo local, no que tange na decisão da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Onde deverá acontecer a observância de observados 3 (três) requisitos: a comprovação, por meio de laudo médico, da necessidade do remédio, bem como da ineficácia dos eventuais fármacos fornecidos pelo SUS; a incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito; e a existência de registro do medicamento na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Além deste ponto, quando o requerente não se manifestar interesse na retirada do medicamento, acredita-se que este deve ser penalizado, pois a administração dispensou tempo e gastos para cumprir a determinação

Essas pequenas modificações podem melhorar a administração do setor, tornando-o mais eficiente e eficaz, trazendo benefícios tanto para a administração pública municipal quanto para os usuários do sistema, pois haverá uma economia do dinheiro público que pode ser investido na prestação de outros importantes serviços.

O presente estudo possui limitações como qualquer pesquisa científica e outros estudos em administrações públicas municipais podem confirmar os desafios delimitados nesta pesquisa ou apontar outras questões e alternativas para a compra de medicamentos fruto de processo de judicialização.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Eli Iola Gurge *et al.* A judicialização da saúde e a política nacional de assistência farmacêutica no Brasil: gestão da clínica e medicalização da justiça. **Revista Medica Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 18, n. 4, p. 46-50, 2008. Suplemento.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 6023/2002**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

BAILY, Peter *et al.* **Compras**: princípios e administração. São Paulo: Atlas, 2000.

---

BALLOU, Ronald H. **Logística empresarial: transporte, administração de materiais e distribuição física**. São Paulo: Atlas, 1993.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1995.

BRASIL. Lei nº 10.520, 17 de julho de 2002. Institui a modalidade de licitação pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm). Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Lei no 9.887, de 7 de dezembro de 1999. Altera a Legislação Tributária Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 dez. 1999. Disponível em: [http://www.in.gov.br/mp\\_leis/leis\\_texto.asp?ld=LEI%209887](http://www.in.gov.br/mp_leis/leis_texto.asp?ld=LEI%209887). Acesso em: 22 dez. 2019.

BRASIL. Medida provisória no 1.569-9, de 11 de dezembro de 1997. Estabelece multa em operações de importação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 14 dez. 1997. p. 29514.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 20 set. 2020.

BRITTO, Érica Apgaua. Aquisição de medicamentos pela administração pública: judicialização e controle pelo Tribunal de Contas. **Revista TCEMG**, Belo Horizonte, v. 33, n. 1, p. 31-56, jan./mar. 2015.

CARLINI, Angélica. **Judicialização da saúde pública é privada**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

COSTA, André Lucirton. Sistemas de compras privadas e públicas no Brasil. **RAUSP Management Journal**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 119-128, 2000.

DALLARI, Adilson Abreu. Contrato regido por cláusulas uniformes. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 192, p. 82-90, abr./jun. 1993.

DINIZ, Debora; MEDEIROS, Marcelo; SCHWARTZ, D. Ida Vanessa. Consequências da judicialização das políticas de saúde: custos de medicamentos para as mucopolissacaridoses. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 479-489, mar. 2012.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta; VIEIRA, Fabíola Sulpino. Direito à saúde, recursos escassos e equidade: os riscos da interpretação judicial dominante. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 223-251, mar. 2009.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

---

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HERCULANO, Lenir Camimura. Soluções construídas pelo CNJ buscam reduzir a Judicialização da saúde. **CNJ**, Brasília, DF, 10 jun. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/solucoes-construidas-pelo-cnj-buscam-reduzir-judicializacao-da-saude>. Acesso em: 30 set. 2020.

HERRMANN, Isadora. Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho. **RAUSP Management Journal**, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 29-38, 1999.

MACALAI, G. *et al.* O princípio da eficiência e a licitação: obstáculos para a aquisição emergencial medicamentos. *In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE PRODUÇÃO CIENTÍFICA*, 9., 2015, Maringá. **Anais [...]**. Maringá: UniCesumar, 2015. p. 4-8.

MARIETTO, Marcio Luiz. Observação participante e não participante: contextualização teórica e sugestão de roteiro para aplicação de métodos. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, São Paulo, v. 17, n. 4, p. 5-18, out./dez. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO, Jeferson; HERCULANO, Lenir Camimura. Demandas judiciais relativa à saúde crescem 130% em dez anos. **CNJ**, Brasília, DF, 18 mar. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/demandas-judiciais-relativas-a-saude-crescem-130-em-dez-anos>. Acesso em: 7 jun. 2020.

NOVAES, Antônio Galvão. **Logística e gerenciamento da cadeia de distribuição: estratégia, operação e avaliação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; NORONHA, Lincoln N. T. Judiciary-Executive relations in policy making: the case of drug distribution in the State of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 10-38, 2011.

PAULA, Carlos Eduardo Artiaga; BITTAR Créria Maria Lôbo. Judicialização da saúde e seus reflexos na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 19-41, jan./jun. 2017.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Governança: a reforma administrativa. *In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. p. 40-44.

SARLET, Ingo Wolfgang. STJ, STF e os critérios para fornecimento de medicamento (parte 1). **Consultor Jurídico**, São Paulo, 27 abr. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-27/direitos-fundamentais-stj-stf-criterios-fornecimento-medicamentos-parte>. Acesso em: 1 out. 2020.

---

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SIMÕES, Érica; MICHEL, Murilo. Importância da gestão de compras para as organizações. **Revista científica eletrônica de Ciências Contábeis**, Garça, v. 2, n. 3, p. 1-7, maio 2004.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados**: quando o estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

WANG, Daniel Wei L. *et al.* Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1191-1206, set./out. 2014.

WU, Kun-Shan; LIN, I-Chuan. Extend (r, Q) inventory model under lead time and ordering cost reductions when the receiving quantity is different from the ordered quantity. **Quality and Quantity**, Oxford, n. 38, p. 771–786, 2004.