



A problemática do desabastecimento de medicamentos, no âmbito do Poder Público, em razão da falta de planejamento estruturado das licitações

Sheyla Suruagy Amaral Galvão do Vale¹
Thaiana Coelho Midlej²

RESUMO: A concretização do direito à saúde pelo Poder Público ainda é um dos assuntos mais controversos e questionados da atualidade, uma vez que não é só a falta de planejamento e desídia do Administrador Público em efetivar as políticas públicas que geram o caos nesta seara, principalmente quando trata-se de fornecimento de medicamentos à população. O problema vai muito mais além, acarretando em um estado de violação massiva e sistêmica do direito fundamental à saúde em decorrência dos bloqueios políticos institucionais. Assim, o presente articulado tem por objetivo apresentar as dificuldades e soluções quanto ao planejamento e gestão da Administração Pública, através de análise crítica com pesquisa doutrinária e jurisprudencial, concluindo-se que somente com mais eficiência na formulação de políticas públicas, com proposição de critérios e parâmetros, será efetivada a aquisição tempestiva dos medicamentos e outros materiais hospitalares, evitando-se, assim, o seu desabastecimento e que o acesso a serviços de saúde se transforme em mais um fator de iniquidade.

Palavras-chave: saúde; gestão; planejamento; licitação.

A judicialização do direito à saúde³ ainda é tema que ocupa, em larga medida, o Judiciário brasileiro, pois o Poder Executivo, responsável direto pela efetivação de políticas públicas dessa natureza, ainda sofre consequências de sua desídia em se organizar administrativamente. Neste viés, não é difícil colher dos noticiários informações relativas à falta de compostos medicamentosos básicos no âmbito do sistema público de saúde (1), por exemplo.

O desabastecimento das farmácias que integram as estruturas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios praticamente inviabiliza os serviços de atendimento médico/hospitalar, mormente aqueles de urgência (2). Ocorre que, em inúmeros casos, a dificuldade de aquisição dos medicamentos advém da falta de planejamento estruturado do Poder Público, haja vista que, mesmo com a estimativa dos atendimentos, em cada área específica, os órgãos deixam de deflagrar certames para regularizar a distribuição de remédios e outros materiais hospitalares, principalmente com

¹ Universidade Santa Cecília - Santos/SP

² Universidade Santa Cecília - Santos/SP. E-mail: thaimidlej@hotmail.com

³ Constituição Federal. Art. 196. A saúde é 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.



a falta de atas de registro de preços de medicamentos e insumos de sua responsabilidade, segundo a Lei 8.080/90 e a lista REMUME⁴.

A despeito disso, não se pode olvidar que a compra de medicamentos, no Brasil, esbarra em uma série de dificuldades, dentre as quais se insere o conluio entre sociedades empresárias farmacêuticas, as quais, em certas ocasiões, nem mesmo participam dos certames, a fim de forçar uma contratação emergencial com preços mais elevados que aqueles tradicionalmente praticados no mercado. Tal fato, porém, não exime os gestores que, quando não mancomunados com os fornecedores de medicamentos, agem com negligência na busca por soluções concretas para o problema do desabastecimento.

Nessa linha de intelecção, cumpre lembrar que o Tribunal de Contas da União (3) tem entendimento consolidado sobre a possibilidade de contratação emergencial, ainda que o fato ensejador da necessidade pública tenha sido decorrente da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos pelo gestor.

No entanto, tal posicionamento não convalida a conduta omissiva do administrador, uma vez que esta não pode vir em prejuízo do interesse maior tutelado pela Administração, qual seja a coletividade. Sendo assim, o mesmo Tribunal de Contas reporta-se pela apuração da responsabilidade do servidor, em caso de inércia dolosa ou culposa, através de regular processo administrativo.

É verdade que, na concepção acertada do TCU, os cidadãos não podem ser prejudicados por um ato espúrio do administrador público, a exemplo do caso de omissão no adequado gerenciamento do estoque de medicamentos. Todavia, a dispensa de licitação jamais poderá emergir como regra para as compras de materiais hospitalares, tal como vem ocorrendo, diuturnamente, no Brasil, visto que o art. 24, da Lei 8.666/93 - Lei Geral de Licitações - limita o quantitativo a ser adquirido ao que for estritamente necessário para sanar a situação excepcional, devendo ser instaurado, de logo, o regular processo licitatório.

Constata-se, desta feita, que não há como abastecer os principais centros de saúde apenas com quantitativos fracionados de maneira irregular, por ducto de contratação emergencial, sob pena de persistir o desfalque de materiais hospitalares tão caros à concretização do direito à saúde.

⁴ Nota explicativa: REMUME – Relação Municipal de Medicamentos Essenciais.



Ademais, é inadmissível, nesse contexto, o fracionamento de licitação, para fins de contratação direta em razão do valor. Recentemente, a título de informação, tal situação foi objeto de investigação no Estado de Alagoas tanto pela Controladoria Geral da União quanto pela Polícia Federal, o que se constatou um prejuízo da ordem de mais de 230 milhões de reais (4) ao Erário, e, conseqüentemente, à população alagoana.

O que se vislumbra, inevitavelmente, é a configuração de um estado de coisas inconstitucional na saúde, haja vista a crise abranger a dificuldade estratégica dos três Poderes, em adotar soluções efetivas que apaziguem o atual estado caótico do gerenciamento da saúde.

Rodríguez Garavito e Rodríguez Franco (5) defendem que estes casos estruturais são caracterizados por: i) afetar um número amplo de pessoas que alegam a violação de seus direitos, diretamente ou através de organizações que litigam em sua causa; ii) envolver várias entidades estatais como demandadas por serem responsáveis pelas falhas sistemáticas de políticas públicas, e iii) implicar ordens de execução complexas, as quais o juiz da causa decide a várias autoridades públicas a empreender ações coordenadas para proteger toda população afetada, e não somente as partes do caso concreto.

Em sua evolução jurisprudencial, o ECI teve sua consolidação de requisitos para declaração formal pela CCC na decisão T-025 de 2004 (6), quais sejam: i) violação massiva e generalizada de vários direitos constitucionais que afeta a um número significativo de pessoas; ii) a prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantir os direitos; iii) a adoção de práticas inconstitucionais; iv) a não expedição de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias necessárias para evitar a violação dos direitos; v) a existência de um problema social cuja solução depende da intervenção de várias entidades, requer a adoção de um conjunto complexo e coordenado de ações e exige um nível de recursos que demanda um esforço orçamentário adicional importante e vi) um iminente congestionamento judicial pelo número alto de ações propostas.

Seguindo em convergência ao entendimento pelo estado de coisas inconstitucional, no caso retratado da saúde no Estado de Alagoas, a Procuradoria Geral do Estado de Alagoas (7), em parecer proferido pontuou a configuração fática desse estado de coisas inconstitucional na saúde pública. No teor de seu posicionamento, trouxe à baila a necessidade dos três Poderes na atuação em conjunto com o fim de cessar a falta de



medicamentos, sucateamento de hospitais, ausência de profissionais de saúde, além de outras medidas necessárias para tal.

É de conhecimento que o Executivo, muitas vezes, sofre com as dificuldades para a implementação de todas as políticas públicas necessárias ao regular aparato da saúde. Dentre elas, destaca-se o agravamento desta crise pelo Judiciário, quando este Poder profere, crescentemente, liminares desprovidas do necessário impacto financeiro ao Erário.

O resultado dessa microvisão do Judiciário, ao conceder tutelas específicas indiscriminadamente, acarreta em uma interferência negativa no plano governamental de ações e serviços que devem ser oferecidos à população como um todo (macrovisão), uma vez que contingencia verbas de destinações mais amplas para cumprir às determinações judiciais. Ainda, segundo Sampaio (8), a gestão dos recursos públicos e a visão transversal das políticas públicas, não são de conhecimento do Estado-juiz, de modo que o cumprimento das decisões em caráter individual, pode não só comprometer a integridade das políticas públicas de saúde como também de outras áreas.

Por outro lado, nota-se a omissão do Legislativo na realização de seu papel fiscalizatório e na edição de enunciados normativos mais consentâneos com o total cumprimento do desígnio constitucional, sobressaindo-se a ausência até o presente momento da Lei Complementar regulamentando a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no âmbito da saúde, conforme art. 23, parágrafo único da Constituição Federal.

Desse modo, vislumbram-se reiteradas violações ao direito fundamental grafado no art. 196, da Constituição Federal, gerando, assim, o estado de coisas inconstitucional.

É salutar, portanto, que os gestores atuem de maneira eficiente, de modo a possibilitar a aquisição tempestiva dos medicamentos e outros materiais hospitalares, com o escopo de evitar o desabastecimento.

O primeiro passo é fazer uma pesquisa detalhada dos tipos de demandas que são dirigidas à Administração Pública, a fim de estimar quais os quantitativos necessários para atender, no mínimo, um ano de fornecimento contínuo. A despeito de alguns gestores alegarem a impossibilidade de realização de um planejamento que espelhe, verdadeiramente, a realidade, em face das constantes determinações judiciais, o que se pretende é, pelo menos, diminuir as interrupções das distribuições e minorar o volume de contratações emergenciais.



Existem ferramentas à disposição do gestor para, levando-se em conta uma demanda em potencial, viabilizar a contratação daquilo que for necessário ao atendimento da necessidade pública. O registro de preços, expressamente consignado na Lei 8.666/93, em seu artigo 15, é um instrumento efetivo que se adequa ao planejamento estratégico imprescindível ao abastecimento dos órgãos de saúde, até porque a existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar contratações que deles poderão advir.

Lado outro, é fundamental que se investiguem as sociedades empresárias que não participam dos certames licitatórios de medicamentos, mas, com frequência, são contratadas em procedimentos emergenciais. Não é crível que as licitações sejam desertas e, posteriormente, surja uma série de interessados em vender tais produtos para a Administração Pública, através de procedimento de dispensa de licitação.

Nesse ponto, é fundamental que se crie uma rede estruturada entre vários órgãos (Controladoria, Advocacia Pública, Tribunal de Contas, Ministério Público, Polícia Civil e Federal, dentre outros), com o intuito de coibir rotineiros desvios e impropriedades na gestão da saúde, bem como de facilitar o intercâmbio de informações, para que se tenha uma atuação preventiva.

Ademais, é de substancial importância que os servidores responsáveis pela aquisição de medicamentos sejam adequadamente treinados, em um modelo de compliance no serviço público, de modo a garantir que exista um programa de integridade, com padrões éticos suficientes a alterar modelos de conduta acostumados à ineficiência. Afinal de contas, de nada adianta impor rotinas de trabalho profícuas, se os servidores estão atuando em contrariedade aos interesses da Administração. Sobre o compilando, no âmbito da Administração Pública, posiciona-se Ricardo Breier (9):

Desta feita, se agiganta como o grande desafio da Administração Pública brasileira na atualidade a implantação de programas de compliance de natureza pública, pormenorizadamente customizados para a realidade estatal, não apenas aproveitando a riqueza da experiência vitoriosa no combate à corrupção advinda do setor privado no além-mar, como igualmente criando estruturas responsáveis pela educação efetiva do gestor público, forte na criação de uma cultura de boa governança. Frisamos aí a palavra “efetiva”, uma vez que tudo o que foi feito até aqui simplesmente falhou, não apenas pela falta de densidade em seu conteúdo, como pela ausência de sinceridade de propósitos na efetivação dos códigos de conduta. Aliás, nossa história é rica na produção de normas “para inglês ver”.



Postas tais considerações, percebe-se o quão amplo é o problema do desabastecimento dos órgãos de saúde das diversas esferas federativas, de tal sorte que não se trata apenas de mero planejamento estrutural das licitações e compras, mas sim de uma mudança no conjunto de procedimentos hábeis a gerar mais eficiência para a atividade administrativa, evitando, assim, o esfacelamento do orçamento estatal. E, o mais importante, tudo em prol da concreção do direito fundamental de todo e qualquer cidadão, o direito à saúde.

Referências

1. <http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2017/08/mesmo-com-milhoes-gastos-falta-o-basico-no-hospital-geral-de-alagoas.html>. Acesso em 13/10/2017
2. http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2015/04/27/interna_vidaurbana,573117/desabastecimento-de-medicamentos-na-farmacia-de-pernambuco-penaliza-pacientes.shtml. Acesso em 13/10/2017
3. Acórdão 2240/2015-Primeira Câmara, TC 019.511/2011-6, relator Ministro Benjamin Zymler, 28.4.2015.
4. <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/policia-federal-cumpre-mandados-de-busca-e-apreensao-na-secretaria-da-saude-de-alagoas.ghtml>. Acesso em 13/10/2017
5. RODRÍGUEZ GARAVITO, Cesar.; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. . Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformo el desplazamiento forzado em Colombia. Bogotá: Colección de Justicia, 2010. Disponível em: < https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_185.pdf
6. _____. Sentencia de Tutela –T- 025.Bogotá. Relator: Ministro Manuel José Cepeda Espinosa. Disponível em : < <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-1030-03.htm>>. Acesso em: 25 jul.2017.
7. PARECER PGE/ASS N° 139/2015 (Diário Oficial de Alagoas de 15/12/2015).
8. SAMPAIO, José Adércio Leite. Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.
9. <https://www.conjur.com.br/2015-ago-20/ricardo-breier-compliance-setor-publico-desafio-pais>. Acesso em 13/10/2017