

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

RICARDO AGENOR GERONIMO CALDART

**MODALIDADES DE LICITAÇÕES: ANÁLISE DAS CONSEQUÊNCIAS
GERADAS EM FUNÇÃO DE SUA ESCOLHA**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

PATO BRANCO

2014

RICARDO AGENOR GERONIMO CALDART

**MODALIDADES DE LICITAÇÕES: ANÁLISE DAS CONSEQUÊNCIAS
GERADAS EM FUNÇÃO DE SUA ESCOLHA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Contabilidade, do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Câmpus de Pato Branco.

Orientadora: Msc. Sandra Mara Iesbik Valmorbida.

PATO BRANCO

2014



Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Campus Pato Branco
Curso de Ciências Contábeis
Coordenação de Trabalho de Conclusão de Curso



TERMO DE APROVAÇÃO

Título do Trabalho de Conclusão de Curso

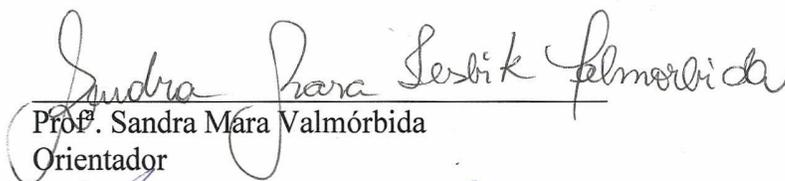
Modalidades de licitações: Análise das consequências geradas em função de sua escolha

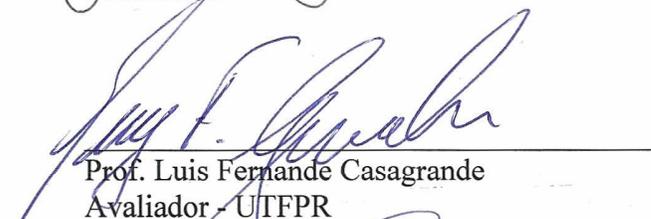
Nome do Aluno: **Ricardo Agenor Geronimo Caldart**

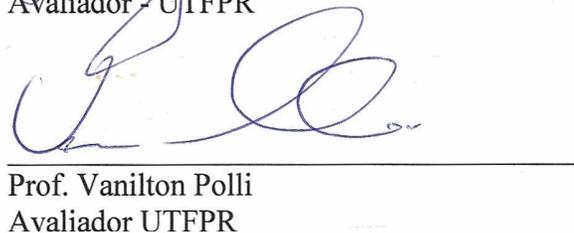
Este Trabalho de Conclusão de Curso foi apresentado às 21 horas, no dia 28 de janeiro de 2014 como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Contábeis, do Departamento de Ciências Contábeis - DACON, no Curso de Ciências Contábeis da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora, composta pelos professores abaixo assinados.

Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

(aprovado, aprovado com restrições, ou reprovado).


Prof.^a Sandra Mara Valmorbida
Orientador


Prof. Luis Fernando Casagrande
Avaliador - UTFPR


Prof. Vanilton Polli
Avaliador UTFPR

Dedico este trabalho a toda minha família, em especial aos meus avós Haroldo e Celestina e a meus pais Tânia e Rômulo, pois sem eles este objetivo na minha vida não seria alcançado, à minha namorada Joana e a meus amigos conquistados nestes anos de estudo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por esta oportunidade.

Agradeço aos meus pais e avós por todo o incentivo durante as etapas de minha vida.

À minha namorada Joana M. Kienen, pelas palavras de incentivo e carinho durante os momentos difíceis.

Agradeço também a todos os colegas que de alguma forma colaboraram para minha formação, em especial aos amigos conquistados durante a faculdade, Allison de Matos Machado, Bruna da Silva, Paloma Vanin, Rodrigo B. Demezuk, Valesca M. de Souza e Yuri Suzana.

À professora Msc. Sandra Mara lesbik Valmorbida, pelas orientações na elaboração deste trabalho, que mesmo em um curto espaço de tempo pode me orientar de forma atenciosa e satisfatória.

RESUMO

CALDART, Ricardo Agenor Geronimo. Modalidades de Licitações: Análise das Consequências geradas em função de sua Escolha. 66f. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Pato Branco, 2013.

Os órgãos públicos são entidades sem fins lucrativos, os quais apresentam como principal objetivo o interesse público. No intuito de assegurar a satisfação de todas as necessidades coletivas, faz-se necessário a utilização de bens e serviços, os quais deverão ser adquiridos, conforme determinado por lei, através dos processos licitatórios. O presente trabalho teve como objetivo explorar e analisar as licitações ocorridas em órgãos públicos, de acordo com os princípios que nelas regem. Neste trabalho estão contidas todas as normas e leis aplicadas aos processos licitatórios públicos e suas modalidades, nos quais foram selecionados e analisados os dados dos processos de compras de medicamentos realizados por trinta órgãos públicos situados nos estados do Paraná e Santa Catarina no decorrer do ano de 2013. Os resultados aqui expostos demonstram a grande utilização da modalidade de pregão, seja este eletrônico ou presencial, nos processos de compras dos órgãos. Foi observado que dos valores adjudicados nas licitações analisadas não foram encontrados distorções significativas que pudessem levar a uma análise em especial. Verificou-se perante cada órgão público, quais eram os fatores que os levava a aderirem uma determinada modalidade de licitação para a aquisição dos medicamentos, demonstrando que para cada modalidade ocorrem vantagens e desvantagens quando comparadas umas com as outras. Mas, independente da modalidade pelo órgão utilizada, os resultados evidenciaram grande semelhança nos valores adjudicados em cada uma das licitações.

Palavras-chave: Processos. Compras. Valores. Lei. Medicamentos.

ABSTRACT

CALDART, Ricardo Agenor Geronimo. Bidding Procedures: Analysis of consequences generated according to Choose. 66f. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Pato Branco, 2013.

Public agencies are non profit entities, which have as main objective the public interest. In order to ensure the satisfaction of all collective needs, it is necessary to use properties and services, which must be purchased, as determined by law, through the bidding process. This study aimed to explore and analyze biddings occurred in public entities, in accordance with the principles that govern them. In this work are contained all the rules and laws applied to public bidding process and modalities in which were selected and analyzed the data from the process of purchases of medicines performed for thirty public entities in the states of Parana and Santa Catarina during the year 2013. The results presented here demonstrate the wide use of the method of pregao, electronic or presence, in procurement processes of entities. It was observed that the signed values in biddings analyzed significant distortions that could lead to an analysis in particular were not found. It was verified before each public entities, what were the factors that led them to choose to a particular form of bidding for the purchase of medicines, showing that for every modality advantages and disadvantages occur when compared with each other. But, independent of the modality used by the entity, the results showed similarity in the signed values in each of the bids.

Keywords: Process. Purchases. Values. Law. Drugs.

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1: Modalidades de licitação adotadas pelos municípios. | 36 |
| Gráfico 2: Municípios que detêm setor responsável pelas licitações..... | 37 |
| Gráfico 3: Municípios que se enquadram em cada uma das faixas de números de habitantes que neles residem..... | 39 |
| Gráfico 4: Motivos que levam a escolha da modalidade das licitações..... | 40 |
| Gráfico 5: Valores do medicamento Paracetamol 500 mg adjudicados em licitações. | 44 |
| Gráfico 6: Valores do medicamento Omeprazol 20 mg adjudicados em licitações. ... | 45 |
| Gráfico 7: Valores do medicamento Amitriptilina 25 mg adjudicados em licitações. . | 46 |
| Gráfico 8: Valores do medicamento Fluoxetina 20 mg adjudicados em licitações. ... | 47 |
| Gráfico 9: Relação dos preços de vendas de acordo com a modalidade adotada.... | 48 |
| Gráfico 10: Relação entre os preços adjudicados em licitação com a população pelo qual o órgão é responsável pelo atendimento..... | 49 |
| Gráfico 11: Relação entre os preços adjudicados em licitação com a população pelo qual o órgão é responsável pelo atendimento..... | 50 |
| Gráfico 12: Relação entre os preços adjudicados em licitação com a população pelo qual o órgão é responsável pelo atendimento..... | 51 |
| Gráfico 13: Relação entre os preços adjudicados em licitação com a população pelo qual o órgão é responsável pelo atendimento..... | 52 |
| Gráfico 14: Relação entre os preços adjudicados em licitação com a quantidade requerida pelo órgão em edital..... | 53 |
| Gráfico 15: Relação entre os preços adjudicados em licitação com a quantidade requerida pelo órgão em edital..... | 54 |
| Gráfico 16: Relação entre os preços adjudicados em licitação com a quantidade requerida pelo órgão em edital..... | 55 |

Gráfico 17: Relação entre os preços adjudicados em licitação com a quantidade requerida pelo órgão em edital.....56

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 12 |
| 1.1 Tema e Problema | 13 |
| 1.2 Objetivos | 14 |
| 1.2.1 Objetivo Geral | 14 |
| 1.2.2 Objetivos específicos..... | 14 |
| 1.3 Justificativa..... | 15 |
| 2 REFERENCIAL TEÓRICO | 16 |
| 2.1 Conceito e Objetivos daLicitação | 16 |
| 2.2 Entidades sujeitas à Licitação | 17 |
| 2.3 Princípios..... | 18 |
| 2.3.1 Princípio da igualdade..... | 18 |
| 2.3.2 Princípio do julgamento objetivo..... | 19 |
| 2.3.3 Princípio da legalidade | 19 |
| 2.3.4 Princípios da Impessoalidade e da Moralidade | 20 |
| 2.3.5 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório..... | 21 |
| 2.3.6 Princípio da Publicidade | 21 |
| 2.3.7 Princípio da probidade administrativa..... | 22 |
| 2.4 Modalidades | 22 |
| 2.4.1 Concorrência | 23 |
| 2.4.2 Tomada de preços..... | 23 |
| 2.4.3 Convite | 24 |
| 2.4.4 Concurso | 24 |
| 2.4.5 Leilão..... | 25 |
| 2.4.6 Pregão..... | 26 |

| | |
|--|----|
| 2.4.6.1 Pregão Eletrônico..... | 27 |
| 2.4.6.2 Pregão Presencial..... | 27 |
| 2.5 Tipos de licitação..... | 28 |
| 2.6 Competência legislativa..... | 28 |
| 2.7 Procedimento licitatório..... | 29 |
| 3 METODOLOGIA..... | 30 |
| 4 ESTUDO DE CASO..... | 32 |
| 4.1 Órgãos Públicos: Prefeituras Municipais..... | 32 |
| 4.1.2 Prefeituras Municipais Analisadas..... | 33 |
| 4.2 Coleta dos dados..... | 34 |
| 4.3 Análise dos dados..... | 35 |
| 4.3.1 Análise dos Processos Licitatórios..... | 35 |
| 5 CONCLUSÃO..... | 58 |
| REFERÊNCIAS..... | 60 |

1 INTRODUÇÃO

O planejamento orçamentário em Órgãos Públicos visa à definição de objetivos e determinação dos meios que serão utilizados na realização das ações do governo. Tais meios, neste caso, as licitações através de suas modalidades, podem gerar diferentes resultados financeiros, previstos ou não em orçamento.

Assim, ao contrário do setor privado, que dispõem das mais variadas formas de negociação, o Poder Público, para fazê-lo, deve obedecer e adotar a um procedimento pré-estabelecido e regulamentado por Lei, denominado de Licitação. De acordo com Bittencourt (2012, p. 1), licitação é o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública, no exercício da sua função administrativa, abre aos interessados a possibilidade de apresentação de propostas, dentre as quais selecionará a mais vantajosa para a celebração de contrato.

Tendo em vista que os recursos utilizados pela Administração Pública são geridos pelo recolhimento de impostos, a instauração de processo licitatório se torna fundamental para garantir que o mesmo seja alocado de forma satisfatória. Com isso, para abertura de processo licitatório, a Administração Pública deve respeitar as Leis que a regem, dentre as quais podemos citar: Leis Federais nº 8.666/1993 e 10.520/2002, e Lei Complementar nº 123/2006 e seus regulamentos.

Na obrigação de licitação pública, conforme exposto no artigo 37, *caput* e inciso XXI, da Constituição Federal, estão tanto as pessoas de Direito Público de capacidade política quanto às entidades de suas administrações indiretas, sejam essas, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais. A Lei 8.666/1993, artigo 1º, parágrafo único, institui a aplicação de suas normas aos três Poderes, ficando sujeitos a ela os Órgãos da Administração direta ou indireta, as autarquias, as empresas públicas, as fundações públicas, e demais entidades controladas direta e indiretamente pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios.

Dispõe-se também, conforme a Lei 8.666/1993, no art. 3º, a necessidade de processamento e julgamento das licitações, em conformidade com os seguintes

princípios: da legalidade, da moralidade, da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e aos seus correlatos. Tais princípios, em consonância, visam garantir ao processo licitatório sua idoneidade.

Para fins de agilidade e organização nos procedimentos licitatórios, houve a necessidade da criação de meios e modos de estabelecê-los, dispondo assim as modalidades de licitações. De acordo com a definição apresentada pelo Tribunal de Contas da União, modalidade de licitação “é a forma específica de conduzir o procedimento licitatório a partir de critério definido em lei, sendo o valor estimado para contratação, o principal fator para sua escolha”. No ordenamento jurídico brasileiro a Lei Federal nº 8.666/1993 apresenta no artigo 22 as seguintes modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão, além do pregão, trazido pela Lei Federal nº 10.520/2002.

Através de dados obtidos em resultados de processos licitatórios, decorridos no ano de 2013, procurou-se analisar os valores adjudicados que constaram em ata, de um mesmo produto, em licitações que se utilizaram de diferentes modalidades.

1.1 Tema e Problema

A utilização de diferentes modalidades de licitação dispostas em Lei, perante os órgãos públicos, nos processos de aquisição de um mesmo bem ou serviço, neste caso, medicamentos, geram resultados divergentes. Assim como, a utilização de uma mesma modalidade, em órgãos diferentes, não ocorre a obtenção de valores semelhantes.

De acordo com o exposto e a fim de identificar os motivos que levam os órgãos públicos a escolha de determinadas modalidades de licitação, tem-se como problema de pesquisa: quais as consequências geradas para o município

relacionadas a escolha da modalidade de licitação para aquisição de medicamentos?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar e identificar as variáveis que levam os órgãos públicos, em seus respectivos setores de licitação, a aderirem determinadas modalidades de licitações e as consequências, quanto ao seu desempenho e resultados financeiros, desta escolha em municípios selecionados e situados nos estados do Paraná e Santa Catarina.

1.2.2 Objetivos específicos

Com base no objetivo geral, é possível determinar os objetivos específicos do projeto, intermediárias àquele, quais sejam:

- a) Realizar pesquisa bibliográfica através de literatura especializada, a fim de identificar os principais conceitos, leis e ferramentas aplicáveis à administração pública;
- b) Realizar pesquisa com os responsáveis pelo setor de licitações a fim de verificar a modalidade escolhida para licitações de medicamentos, bem como os motivos que levaram a tal escolha;

- c) Analisar os dados decorrentes dos processos licitatórios, identificando os fatores que influenciaram diretamente o resultado da licitação por motivo de escolha da modalidade;

1.3 Justificativa

As licitações públicas, em âmbito nacional, sempre encontraram dificuldades em suas realizações, ora por questões jurídicas, ora por particularidades que cada órgão adota em seu processo licitatório. Embora existam Leis que se prontifiquem a coordenar os processos licitatórios, na prática, vemos diferentes resultados sendo obtidos para um mesmo objetivo almejado.

Nesta perspectiva e com base em dados obtidos através de pesquisas, se faz necessário um estudo para identificar quais são os maiores empecilhos que influenciam nos resultados dos processos licitatórios. Assim, o tema é justificado na medida em que há poucos estudos conclusivos sobre quais modalidades os órgãos públicos devem adotar, como também no intuito de agregar informações necessárias para, sob o amparo da lei, obter resultados satisfatórios.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Devido à complexidade das leis e normas que norteiam os processos licitatórios, se faz necessário à compreensão de alguns conceitos básicos sobre licitação pública e suas modalidades.

2.1 Conceito e Objetivos da Licitação

Licitação é o processo administrativo no qual as entidades públicas, visam à contratação de bens e/ou serviços através de celebração de contrato adotando a proposta mais vantajosa.

Segundo Mello (2012, p. 532), ao contrário dos particulares, que dispõem de ampla liberdade quando pretendem adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o Poder Público, para fazê-lo, necessita adotar um procedimento preliminar. Rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da Lei. Tal procedimento denomina-se licitação.

Da mesma forma, Di Pietro (2013, p. 370), define a 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 celebração de contrato.

A licitação pública se faz necessária, visto que é exigência estabelecida no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, o qual determina que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de

pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica. Indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Sua finalidade, conforme Mello (2012, p. 532), nos termos que hoje estabelece a legislação, visa alcançar um triplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem negócio mais vantajoso, pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto; assegurar aos administradores ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares; e, concorrer para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Do mesmo modo, o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, com redação dada pela Lei nº 12.349/2010, dispõe que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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.

2.2 Entidades sujeitas à Licitação

Conforme estabelecido no parágrafo único do art. 1º da Lei 8.666/1993, subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Podemos verificar que a Lei nº 8.666/1993 prescreve normas gerais a serem submetidas a todos os entes públicos, mas em determinados casos, prescreve

normas e regras específicas a União. No art. 118, a mesma determina que os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei. Assim como no art. 117, a qual estabelece que as obras, serviços, compras e alienações realizadas pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Tribunal de Contas, regem-se pelas normas desta Lei, no que couber, nas três esferas administrativas.

2.3 Princípios

As licitações públicas são constituídas de princípios, os quais são redigidos pela Lei nº 8.666/1993, a qual no art. 3º dispõe que toda licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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.

2.3.1 Princípio da igualdade

A igualdade entre os licitantes, de acordo com a Lei nº 8.666/1993, é incentivada em dois momentos, um como objetivo a ser alcançado no procedimento licitatório, e outro como princípio expressamente previsto.

O princípio da igualdade é imposto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, o qual expressa que não haja qualquer tipo de benefício em favor de determinado licitante em desfavor dos demais. Segundo Di Pietro (2013, p. 375), tal princípio constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que esta visa, não apenas permitir à Administração escolher a melhor proposta para si, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar, no qual o procedimento da licitação somente permitirá as exigências de qualificação técnicas e econômicas requeridas e indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

2.3.2 Princípio do julgamento objetivo

O julgamento das propostas deverá ser feito de acordo com os critérios pré-estabelecidos e fixados em edital, que conforme determinado no artigo 45 da Lei 8.666/1993, expõe que o julgamento de todas as propostas apresentadas deverá ser objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável por ela realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, com os critérios previamente estabelecidos no convocatório e também de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua veracidade e entendimento pelos licitantes e órgãos de controle.

2.3.3 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade é de suprema importância no âmbito licitatório, visto que tal procedimento é inteiramente disciplinado e vinculado a Lei 8.666/1993.

Na prática, conforme esclarece Carvalho Filho (2008, p. 224), o princípio da legalidade impõe, principalmente, que o administrador analise as normas estipuladas em lei e impostas no processo licitatório, sendo a aplicação do devido processo legal, no qual se exige que a Administração faça a seleção dos critérios seletivos para contratação, juntamente com a escolha da modalidade licitatória, verificando assim os requisitos de habilitação dos candidatos para enfim dispor e alcançar os objetivos esperados, dentro do âmbito legal.

2.3.4 Princípios da Impessoalidade e da Moralidade

Tais princípios, impessoalidade e moralidade, apresentam correlação entre si, visto que ao falar de princípios da Administração Pública, ao tratar pessoas iguais de modos e maneiras diferentes, não impessoal, a conduta administrativa estará sendo imoral, violando assim ambos o princípios.

A impessoalidade requerida em licitações é definida por Di Pietro (2013, p. 382) como normas as quais prevêm igualdade no tratamento de todos os licitantes, em termos de direitos e obrigações, cabendo a Administração, em suas decisões, pautar-se de critérios objetivos, sem levar em consideração quaisquer vantagens ou benefícios não previstos em lei ou no instrumento convocatório.

O princípio da moralidade, seguindo as definições de Di Pietro (2013, p.382), exige da Administração não apenas comportamento lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os demais princípios aplicados à licitação, assim como a idéia comum de honestidade.

2.3.5 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório

A vinculação ao instrumento convocatório é um princípio de extrema importância, visto que sua inobservância enseja a nulidade do procedimento.

Tal princípio, de acordo com Carvalho Filho (2008, p. 226), é a garantia do administrador e dos administrados, uma vez que, as regras impostas no procedimento licitatório devem ser fielmente observadas por todos. Se tal regra imposta não for cumprida por alguma das partes, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.

A aplicação de tal princípio é fundamental, pois é o mesmo que evita a alterações dos critérios de julgamento, além de dar aos seus interessados a certeza do que anseia alcançar.

2.3.6 Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade, previsto na Lei 8.666.1993, determina que toda licitação deverá ser amplamente divulgada a todas os interessados, objetivando assim uma maior eficiência na seleção da proposta mais vantajosa.

A Lei 8.666/1993 dispõe de vários dispositivos que constituem a aplicação do princípio da publicidade, destacando-se o art. 3º, o qual estabelece que as licitações não deverão ser sigilosas, sendo assim públicas e acessíveis ao público os seus atos de procedimentos, salvo o conteúdo das propostas até suas respectivas aberturas. O art. 4º determina que todo e qualquer cidadão acompanhe o desenvolvimento da licitação, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos. O art. 15 exige que os preços registrados sejam publicados trimestralmente para orientação da administração, na imprensa oficial.

Aplicado a tal princípio, a Lei de Acesso a Informações, Lei nº 12.517/2011, no art. 8º, determina a todos os órgãos e entidades públicas o dever de promover, independente de solicitações ou requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, âmbito de sua competência, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

2.3.7 Princípio da probidade administrativa

O princípio da probidade administrativa busca por parte dos administradores a moralidade e honestidade.

Exige o princípio, conforme Carvalho Filho (2008, p. 226), que o administrador participe e atue com honestidade para com os licitantes, e, sobretudo para com a própria Administração, demonstrando que sua atividade esteja de fato voltada para o interesse público administrativo, que é o de promover a seleção da proposta mais vantajosa possível.

2.4 Modalidades

De acordo com a Lei nº 8.666/1993, art. 22, são previstas cinco modalidades de licitação, quais sejam, concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, que adicionando a essas, a Lei nº 10.520/2002 instituiu e provisionou uma nova modalidade, denominada pregão, a qual é utilizada exclusivamente pela União.

As modalidades de licitação, conforme descrito por Carvalho Filho (2008, p. 247) são instituídas em lei, sendo as únicas a serem utilizadas pela administração pública, não cabendo a essas a criação de uma nova modalidade ou apresentar

qualquer combinação entre elas, conforme disposto no art. 22, § 8º, da Lei 8.666/1993. Ressalvando-se apenas a modalidade do pregão, a qual é regulada na Lei 10.520/2002.

2.4.1 Concorrência

Concorrência, conforme redigida na Lei 8.666/1993, art. 22, § 1º, “é a modalidade de licitação entre os interessados em sua participação que, na fase de habilitação, comprovem possuir todos os requisitos de qualificação impostos em edital para execução de seu objeto”.

A utilização da concorrência, conforme art. 23 será determinada em função dos limites dos valores estimados. Sendo os valores para contratação de obras e serviços de engenharia, acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), e para as demais compras e serviços, valores acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

2.4.2 Tomada de preços

Tomada de preços, conforme redigido na Lei 8.666/1993, art. 22, § 2º, é a modalidade de licitação entre os interessados em sua participação que realizem cadastro no órgão licitante até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observando todos os requisitos e qualificação necessária para fazê-lo.

A utilização da tomada de preços, conforme art. 23 será determinada em função dos limites dos valores estimados. Sendo para contratação de obras e serviços de engenharia, valores até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), e para as demais compras e serviços, valores até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

2.4.3 Convite

Convite, conforme redigido na Lei 8.666/1993, art. 22, § 3º,

“é a modalidade de licitação entre os interessados, que comprovarão possuir todos os requisitos de qualificação impostos em edital, que serão 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”.

A utilização da modalidade convite, conforme art. 23 será determinada em função dos limites dos valores estimados. Sendo para contratação de obras e serviços de engenharia, valores até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), e para as demais compras e serviços, valores até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

2.4.4 Concurso

Concurso, conforme redigido na Lei 8.666/1993, art. 22, § 4º,

“é a modalidade de licitação entre os interessados a qual visa efetuar a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios especificados e impostos em edital publicado na imprensa oficial, sendo esta com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias”.

A utilização da modalidade Concurso depende de suas condições e procedimentos fixados em edital, conforme descrito no art. 52 da Lei 8.666/1993. Tais regulamentos, um para cada concurso, devem indicar as exigências requeridas, conforme determina o § 1º do art. 52, indicando a qualificação que será exigida dos participantes, as diretrizes e a forma de apresentação dos trabalhos, as condições de realização do concurso, assim como os prêmios que serão concedidos.

2.4.5 Leilão

Leilão, conforme redigido na Lei 8.666/1993, art. 22, § 5º,

“é a modalidade de licitação entre os interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, assim como para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, aos devidos interessados que oferecerem maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação”.

A utilização da modalidade Leilão, conforme art. 53 da Lei 8.666/1993 informa que o mesmo pode ser cometido a leiloeiro oficial ou a determinado servidor designado pela Administração, procedendo-se na forma da legislação pertinente. O art. 53 determina ainda a ampla divulgação do edital do leilão, no qual todo bem a ser leiloado nele deverá ser previamente avaliado pela Administração, a fins de fixação de preço mínimo para a arrematação. Ainda no art. 53, os bens arrematados em leilão deverão ser pagos à vista ou no percentual estabelecido no edital, não inferior a 5% (cinco por cento) e, após a assinatura da respectiva ata lavrada no local do leilão, imediatamente entregues ao arrematante, o qual se obrigará ao pagamento do restante no prazo estipulado no edital de convocação, sob pena de perder em favor da Administração o valor já recolhido. Nos leilões internacionais, o pagamento da parcela à vista poderá ser feito em até vinte e quatro horas.

2.4.6 Pregão

Conforme descrito por Carvalho Filho (2008, p. 271), as modalidades previstas na Lei 8.666/1993, em muitos casos, não alcançavam os objetivos ou as celebrações desejáveis à atividade administrativa destinada ao processo de escolha de futuros contratantes. Assim, como as grandes reclamações oriundas de órgãos administrativos não faziam referência aos contratos de grande vulto e complexidade, e sim nos contratos menores, que eram prejudicados pela excessiva burocracia do processo regular de licitação.

Frente a isso, editou-se a Lei 10.520/2002, a qual instituiu o pregão como nova modalidade de licitação, com disciplinas e procedimentos próprios, buscando maior agilidade no processo de escolha dos futuros contratados pela Administração.

Pregão, conforme redigido no artigo 1º da referida lei, “é a modalidade de licitação que visa à aquisição de bens e serviços comuns para a Administração”. De acordo com o parágrafo único do art. 1º, deverá ser considerado como bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

A modalidade de pregão apresenta como principal vantagem, em relação às demais modalidades, a sua agilidade no processo de análise e conclusão da licitação, visto que ocorre à inversão das fases do procedimento licitatório, tal que dispostas na Lei nº 8.666/1993. Essa inversão ocorre no sentido de julgar-se primeiramente as propostas de preços para apurar os vencedores, e então só após esta etapa, dar início a fase da habilitação. Cabe destacar que apenas será analisada a documentação de habilitação da empresa que apresentou a melhor proposta, simplificando assim sua conclusão.

A Lei 10.520/2002 estabeleceu no art. 2º, que o mesmo poderá ser realizado por meio da utilização de recursos de tecnologia de informação, nos termos de regulamentação específica, tornando assim sua utilização sob duas formas, uma presencial e outra na forma eletrônica.

2.4.6.1 Pregão Eletrônico

É um dos tipos de modalidade do pregão, o qual se caracteriza pela sua realização em ambiente virtual, utilizando-se da tecnologia de informação, *internet*.

Conforme descrito por Carvalho Filho (2008, p. 274), o pregão eletrônico apresenta algumas vantagens com relação ao presencial, como redução do uso de papel, uma vez que é realizado pela *internet*, menor sobrecarga para o pregoeiro, visto que a documentação se torna mais acessível para análise, assim como maior eficácia e rapidez na disputa dos itens ou lotes.

2.4.6.2 Pregão Presencial

É um dos tipos da modalidade do pregão, o qual se caracteriza pela presença entre as partes, Administração e os seus interessados. Apresenta como vantagem, conforme cita Carvalho Filho (2008, p. 274), nos processos licitatórios em que houver a necessidade de exibição de amostras para análise da aceitabilidade do produto ou serviço.

Entre os fatores que levam a sua utilização, podemos citar a indisponibilidade de recursos para a utilização do sistema do pregão eletrônico, tanto por parte dos licitantes, como em algumas unidades federativas, assim como, em alguns casos, maior agilidade no recebimento de produtos ou prestação de serviços, visto que o Brasil apresenta grande extensão territorial e o pregão eletrônico abrangeria a disputa da licitação para todo o território nacional, comprometendo a eficiência nos prazos estipulados em edital.

2.5 Tipos de licitação

Os tipos de licitação, conforme artigo 45 da Lei 8.666/1993, estabelece que o julgamento das propostas deverá ser objetivo, devendo a Comissão de licitação ou seus responsáveis realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação e seus critérios previamente estabelecidos em edital, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

Assim, constituem os tipos de licitação, conforme art. 45, § 1º da referida lei, a de menor preço, na qual o licitante deverá apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital e ofertar o menor preço; a de melhor técnica, usada principalmente para serviços de natureza intelectual, selecionando com base em fatores de ordem técnica; a de técnica e preço, a qual é selecionada com base na maior média ponderada, levando em consideração as notas obtidas nas propostas de preços apresentadas juntamente com as de técnica; e a de maior lance ou oferta, nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

2.6 Competência legislativa

Sobre a competência, de acordo com Gasparini (2007, p. 500), não paira qualquer dúvida, visto que cada entidade política possui competência e poderes para legislar sobre licitações, uma vez que, trata-se de matéria da cura do direito administrativo, deixando assim a cargo dos responsáveis, equipe de licitação, nomeados pela administração pública, tal responsabilidades. Apesar disso, é a União quem deve fixar as normas gerais aplicadas à licitação, consoante estabelecido o inciso XXVII do art. 22 da Constituição da República, enquanto os Estados, Distrito Federal e os Municípios, são responsáveis por determinar as normas particulares de seus respectivos interesses.

2.7 Procedimento licitatório

O procedimento licitatório, conforme art. 12 da Lei 12.462/2011 deverá observar a ordenação das seguintes fases: I – preparatório; II – publicação do instrumento convocatório; III – apresentação de propostas ou lances; IV – julgamento; V – habilitação; VI – recursal; VII – encerramento. Porém, deve-se observar o parágrafo único, do artigo já citado, o qual cita que a fase de habilitação poderá, mediante ato motivado, anteceder a fase da apresentação de propostas ou lances e a fase de julgamento, desde que expressamente previsto no instrumento convocatório.

Conforme descreve Mello (2002, p. 620), licitação é um procedimento administrativo resultante de atos sucessivos que, embora cada um deles possuam suas devidas finalidades, tendem todos a um resultado final e conclusivo.

A licitação como procedimento administrativo, de acordo com Gasparini (2007, p. 587), compreende determinada série de atividades e a prática de um conjunto de atos, que tendem uma a outra a alcançar um único resultado ou objetivo, que serão agrupadas em duas partes, uma interna, denominada de processo, e outra externa, designada de procedimento. A parte interna objetiva-se firmar a intenção e objetivos da entidade licitante para consolidação da licitação. A parte externa busca a obtenção da melhor proposta a ser celebrada, através de contrato, pela Administração Pública.

3 METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa exploratória, que conforme descrito por Severino (2010, p. 123), busca obter informações a respeito de um determinado objeto, delimitando o campo de trabalho a ser utilizado, e mapeando as condições de manifestação do objeto estudado. A qual foi utilizada na exploração do comportamento dos departamento de licitações dos órgãos em relação a escolha da modalidade.

A confirmação da utilização das modalidade licitatórias foi buscada através de raciocínio dedutivo, que de acordo com Severino (2010, p. 88), é aquele cujo antecedente é constituído de princípios universais, plenamente inteligíveis, e suas afirmações já previamente aceitas, que delas decorrerá, de maneira lógica a afirmação do consequente.

A coleta de dados, conforme Thiollent (2009, p. 69), é realizada através de observação e pesquisas sob controle de seminário central, se baseando em técnica de entrevista coletiva nos locais de trabalho e entrevista individual aplicada de modo aprofundado. Tal metodologia, foi utilizada na obtenção dos dados em atas dos processos licitatórios e entrevistas realizadas perante os responsáveis pelas licitações de cada órgão.

O problema que a este é estipulado, se deu na forma qualitativa, analisando-se todos os processos licitatórios e dados coletados. A pesquisa qualitativa, segundo Godoy (1995, p. 21), é aquela em que o pesquisador vai a campo buscando "captar" o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes.

As entrevistas realizadas perante os órgãos públicos, visando conhecer o comportamento dos setores responsáveis pelas licitações dos órgãos, e complementar a coleta de dados, deu-se através de entrevista, cuja técnica de pesquisa, conforme Severino (2010, p. 124) é realizada através da coleta de informações sobre um assunto específico, as quais são solicitadas diretamente aos

sujeitos pesquisados, buscando saber o que os sujeitos pensam, sabem, representam, fazem e argumentam.

O universo considerado para pesquisa e coleta de dados foram os municípios os quais pertencem aos estados do Paraná e Santa Catarina que ocorreram no decorrer do ano de 2013.

4 ESTUDO MULTICASO

O presente trabalho se baseou em resultados, atas, de processos licitatórios pertencentes a órgãos públicos, prefeituras e consórcios intermunicipais, que ocorrem no decorrer do ano de 2013 nos estados do Paraná e Santa Catarina, resultando em um total de 30 cidades analisadas que puderam optar na utilização das seguintes modalidades de licitação: Pregões Eletrônico e Presencial, Tomada de Preços, Concorrência e Convites. Inicialmente procurou-se identificar a modalidade de licitação utilizada para a aquisição de medicamentos, juntamente com os motivos que os levaram a optar por ela, e posteriormente uma análise comparativa entre quatro dos principais medicamentos de uma farmácia pública municipal.

4.1 Órgãos Públicos: Prefeituras Municipais

Os Órgãos Públicos, neste caso as prefeituras municipais, apresentam como principal objetivo o interesse público, as quais devem assegurar a satisfação de todas as necessidades coletivas, como a saúde, a cultura, a segurança e o bem estar da população, de acordo com seus princípios constitucionais. Para suprir cada necessidade específica devem-se analisar os fatos geradores da mesma para assim melhor resolvê-la. Muitas vezes sua solução está vinculada na necessidade da aquisição de bens ou serviços, o que leva o Órgão Público a se utilizar dos processos licitatórios.

Os processos licitatórios dos Órgãos Públicos iniciam-se através da ocorrência da identificação de necessidades, sejam essas de bens ou serviços, que os mesmos sofrem e assim buscam uma solução para supri-las. Através de seus responsáveis competentes, as Prefeituras, determinam a abertura das licitações, a qual deverá ser aquela mais conveniente às características do objeto ou serviço

desejado. O processo licitatório com todas suas informações preliminares deverá ser encaminhado a Comissão de Licitações designada pelo Órgão, a qual dará seguimento aos demais atos de elaboração do edital, sendo essas, pesquisa de preço, análise do objeto que será licitado e demais peculiaridades, que após tais etapas será publicado e decretado sua abertura.

4.1.2 Prefeituras Municipais Analisadas

As Prefeituras Municipais analisadas nesta pesquisa foram parcialmente selecionadas aleatoriamente, visto que em primeiro momento tal escolha disponibilizou cidades em ambos os estados, Paraná e Santa Catarina, que adotaram unicamente as modalidades de Pregão Presencial e Pregão Eletrônico. Assim se fez necessário, para melhor estudo de preços e razões de escolha de modalidade, a substituição de um dos municípios, que adotou como modalidade de licitação o pregão eletrônico por outro município que utiliza a modalidade de Concorrência. Ao todo, foram consultadas um total de trinta entidades, sendo destas, quinze do estado do Paraná e quinze do estado de Santa Catarina, as quais são: Prefeituras Municipais de Xanxerê, de Rio Rufino, de Concórdia, de Rio Negrinho, de Itaiópolis, de Penha, de Rio do Sul, de Capinzal, de Dionísio Cerqueira, de Cunhataí, de São José do Cedro, de União do Oeste, de São Lourenço do Oeste, de Canoinhas e CIS AMAUC (Consórcio Intermunicipal de Saúde da Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense, o qual é composto pelas cidades de: Alto Bela Vista, Arabutã, Arvoredo, Concórdia, Ipira, Ipumirim, Irani, Itá, Jaborá, Lindóia do Sul, Paial, Peritiba, Piratuba, Presidente Castello Branco, Seara, Xavantina) os quais pertencem ao Estado de Santa Catarina, e Prefeituras Municipais de Bom Sucesso do Sul, de Chopinzinho, de Guarapuava, de Antônio Olinto, de Guaíra, de Marmeleiro, de Morretes, de Palmeira, de Piraí do Sul, de Pranchita, de Santa Helena, de Palmas, de Bituruna, de São João e de Carambeí as quais pertencem ao Estado do Paraná.

4.2 Coleta dos dados

A coleta de dados, através de atas e entrevistas, foi realizada no decorrer do ano de 2013 em cada um dos municípios selecionados, nos quais foram pesquisados seus processos licitatórios que tinham como objeto a aquisição de medicamentos, que juntamente com cada um deles procurou-se analisar os preços firmados em ata para quatro produtos específicos, Paracetamol 500 mg, Omeprazol 20 mg, Amitriptilina 25 mg e Fluoxetina 20 mg, para comparação em relação a escolha da modalidade.

A escolha destes medicamentos se deveu ao fato de estarem presentes em todas as atas de licitações, devido a sua utilização em larga escala em farmácias municipais e pronto atendimentos.

A primeira etapa da pesquisa constituiu-se pela realização de uma entrevista com cada um dos municípios estudados, requerendo de cada um deles os dados da população, se o município possui setor responsável por licitações, assim como as causas que levavam a abertura de um processo licitatório, sendo esta por planejamento ou demanda. Procurou-se saber também qual era a modalidade mais adotada para compras dos produtos em questão e os motivos que levavam a sua escolha, como: a praticidade em realizar a licitação, a economia gerada em realizar o processo licitatório; a agilidade e a rapidez nas entregas dos produtos, visto que se tratam de medicamentos; a ampla concorrência que leva a uma maior economia na aquisição de bens; assim como se a estrutura e recursos fornecidos pela Prefeitura influenciavam na escolha da modalidade. Com isso, verificou-se também a opinião dos responsáveis pelas licitações, se os mesmos consideravam eficientes os processos licitatórios e as modalidades por eles adotadas, e se teriam alguma sugestão para melhorarem todo o processo e resultado.

Juntamente com todos os resultados e fatos, procurou-se identificar e fazer uma análise das possíveis causas que levam um Município a adotar determinada modalidade de licitação, além de uma análise comparativa entre estes para concluir-se a eficiência alcançada de acordo com cada modalidade.

4.3 Análise dos dados

Diante de todo o exposto, serão apresentados os resultados e análises obtidos através de pesquisas e coleta de dados junto as Prefeituras e seus servidores, verificando assim os motivos que influenciaram na escolha da modalidade do processo licitatório e seu impacto nos valores adjudicados na compra de bens.

4.3.1 Análise dos Processos Licitatórios

Foram coletados dados perante trinta municípios dos estados do Paraná e Santa Catarina, selecionados aleatoriamente, com licitações ocorridas no ano de 2013 e que obtiveram êxito na realização e conclusão dos processos licitatórios informados. No decorrer do ano de 2013, alguns dos municípios realizaram mais de uma licitação para adquirir o mesmo objeto, mas mantiveram e adotaram a mesma modalidade de licitação realizada na primeira vez.

Após a análise dos processos licitatórios, verificaram-se em cada um dos municípios os tipos de modalidades mais utilizadas em suas licitações para efetuar a compra do objeto neste caso estudado, medicamentos, conforme exposto abaixo:

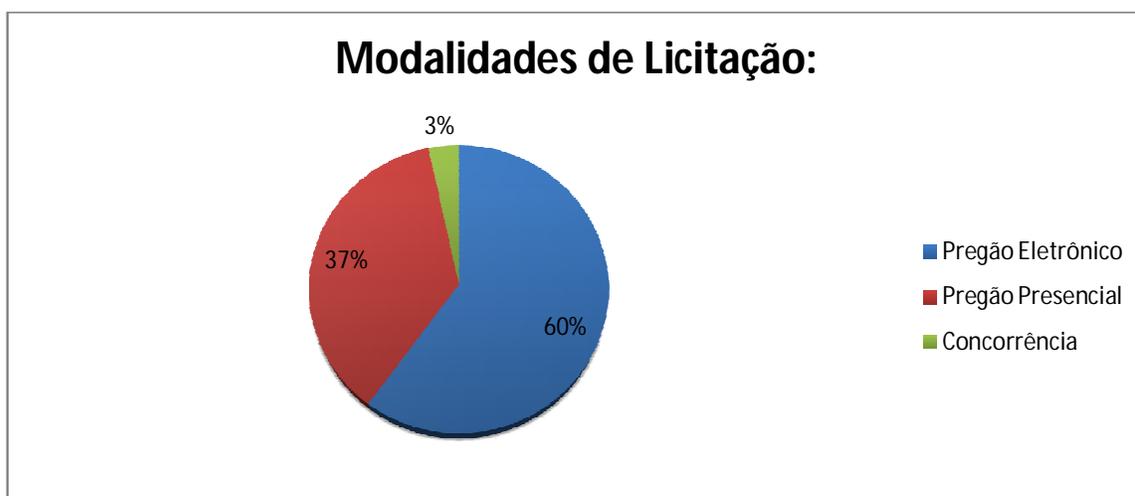


Gráfico 1: Modalidades de licitação adotadas pelos municípios.

Fonte: Dados da Pesquisa.

Diante do exposto no gráfico 1, dos resultados obtidos, 60%, que corresponderam a dezoito municípios, os quais, adotaram a modalidade Pregão Eletrônico, 37%, onze municípios, adotaram o Pregão Presencial, e 3%, o qual corresponde a apenas um município, adotou a modalidade de Concorrência.

Observa-se que o número de municípios que adotam como modalidade de licitação o pregão eletrônico é superior a soma das demais modalidades utilizadas por outros municípios. Essa diferença elevada de optantes pelo pregão eletrônico, se dá ao fato da maior agilidade e rapidez que o mesmo fornece a disputa e conclusão do processo. Junto a isso, vemos que além dos *sites* disponibilizados pelo governo, há o surgimento de novos *sites* que fornecem serviços cada vez mais sofisticados para maior eficiência da licitação, mas que geram custos aos participantes interessados, os fornecedores, mas que isentam o município que dele se utilizar.

4.3.1.1 Análise Interna dos Municípios

As entrevistas realizadas em cada um dos municípios selecionados se deram na forma de questionário, no qual inicialmente se fez a confirmação em cada uma das prefeituras sobre a existência ou não de um setor responsável por licitações. Todas as prefeituras demonstraram possuir um setor de licitações, conforme demonstrado no gráfico 2, e assim, após tal informação e contato com o setor correspondente, se deu início a entrevista.



Gráfico 2: Municípios que detêm setor responsável pelas licitações.

Fonte: Dados da Pesquisa.

Objetivando agregar o maior número possível de informações acerca das licitações, os responsáveis pelos setores foram questionados sobre as ocorrências que levam a abrirem os processos licitatórios, sejam essas por planejamento ou por simples demanda, assim como, qual era a modalidade mais adotada para aquisição do objeto neste caso estudado, medicamentos.

Os motivos que influenciaram cada um dos municípios na escolha da modalidade de licitação foram dispostos de acordo com os princípios da licitação, que objetivam maior concorrência, economia, praticidade na realização do processo,

agilidade no cumprimento do contrato, assim como, se a estrutura e os recursos dispostos pelos municípios se faz suficiente para o cumprimento dos demais princípios e realização da modalidade requerida.

As ocorrências que levam a abertura de um processo licitatório, seja esta através de planejamento ou pela simples demanda, foram discutidas perante cada um dos órgãos selecionados, obtendo-se de todos os trinta órgãos que as ocorrências de suas licitações se dão de forma planejada, demonstrando organização para tal. A organização citada é disposta uma vez que as ocorrências demonstram que é ela quem influencia diretamente na escolha da modalidade da licitação, pois conforme as alegações dispostas pelos municípios em entrevista, os medicamento são comprados no intuito de auxiliar no tratamento desde a mais simples das doenças até a mais complexa, de forma planejada para que não ocorram faltas e assim prejudiquem os pacientes. Mas que há casos específicos, em que certas doenças por possuírem ocorrência nula no município e que podem vir a ocorrer ou em casos de surto de uma doença específica na população, podem levar o município a licitar medicamentos próprios para o auxílio dos tratamentos destes casos. Essas ocorrências específicas podem determinar a escolha da modalidade de licitação, pois tratamentos em caráter de urgência levam o órgão, muitas vezes por questões de agilidade na entrega e maior rapidez no processo de abertura da licitação, a optarem por modalidades como a Carta Convite, e selecionarem empresas localizadas geograficamente mais próximas deles, para que assim não ocorram prejuízos ao paciente em seu tratamento.

Dentre os dados pesquisados em cada um dos municípios, com as respectivas informações apuradas através dos setores de licitação acerca das licitações realizadas, o gráfico 3 mostra o percentual de órgãos que se enquadram em cada uma das faixas correspondente a seu número de habitantes, para que se possa fazer uma melhor análise da sua relação com os demais dados.

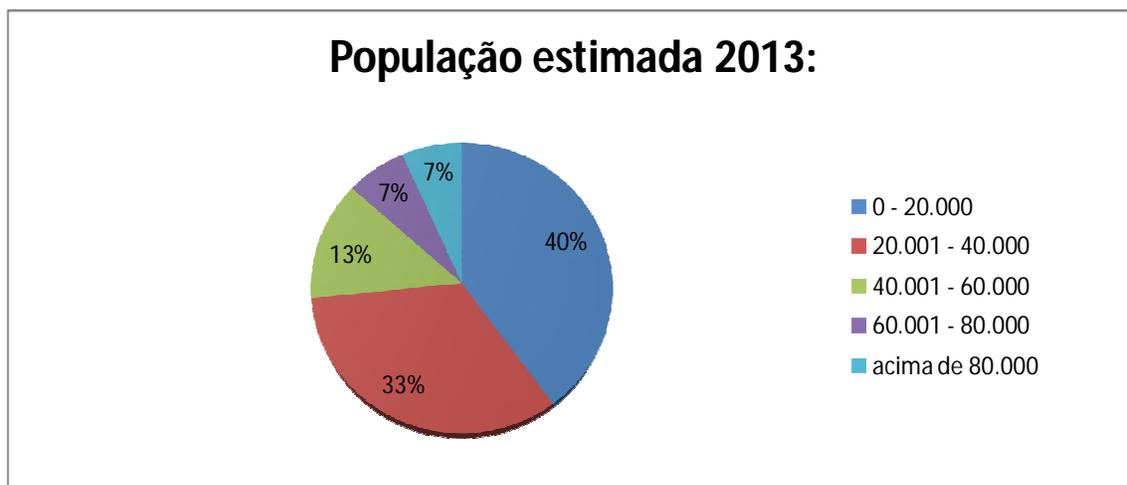


Gráfico 3: Municípios que se enquadram em cada uma das faixas de números de habitantes que neles residem.

Fonte: IBGE 2013.

Nota-se que dos órgãos públicos selecionados são poucos os que atendem e ultrapassam o número de 40.000 habitantes. Cabe neste caso fazer uma ressalva, uma vez que dos dois órgãos que detêm população a ser atendida acima dos 80.000 habitantes, está englobado o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense - CIS AMAUC, que teve a população dos municípios, que dele se utilizam, somadas. Pode-se verificar que o número de habitantes ao qual o órgão público atende é motivo de preocupação perante eles, uma vez que o baixo número de habitantes gera consequentemente uma demanda menor por medicamentos, o que poderia levar à aquisição dos bens com um valor mais elevado devido à baixa atratividade. Atento a isso, verificamos a ocorrência de casos como a do CIS AMAUC, que dispõe do agrupamento de vários municípios com um único objetivo, de atrair mais fornecedores devido as maiores quantidades que estarão sendo dispostas para aquisição.

Verificou-se que há a existência de setor dedicado exclusivamente para licitações em todos os órgãos entrevistadas, dispendo independente da modalidade de licitação, pessoas responsáveis pela elaboração e manutenção dos processos licitatórios.

Conforme já exposto, verificou-se que a modalidade de licitação Pregão Eletrônico é a mais utilizada no processo de compras de medicamentos, seguido pelo Pregão Presencial e pela modalidade de Concorrência, as quais são consideradas eficientes pelos municípios que as adotam. A satisfação de cada um dos municípios entrevistados com relação a modalidade adotada, se dá segundo os mesmos, por pesquisas e testes já realizados com outras modalidades de licitações, que detinham o mesmo objeto a ser adquirido, mas que não alcançaram os objetivos requeridos. Assim, levando em consideração seus recursos e opções disponíveis, todos os trinta órgãos entrevistados alegaram eficiência em seus processos licitatórios, conseguindo atingir seus objetivos ao final de cada licitação.

Os motivos dispostos que levam os órgãos a optarem, de acordo com a lei, a uma determinada modalidade de licitação, derivaram de várias premissas, as quais estão diretamente ligadas a ocorrência que se faz a licitação, que em todos os casos se dá na forma planejada. Os motivos amplamente discutidos em razão da escolha da modalidade e para a realização da licitação em virtude de planejamento, foram dispostos e escolhidos preferencialmente pelos municípios conforme o gráfico 4:

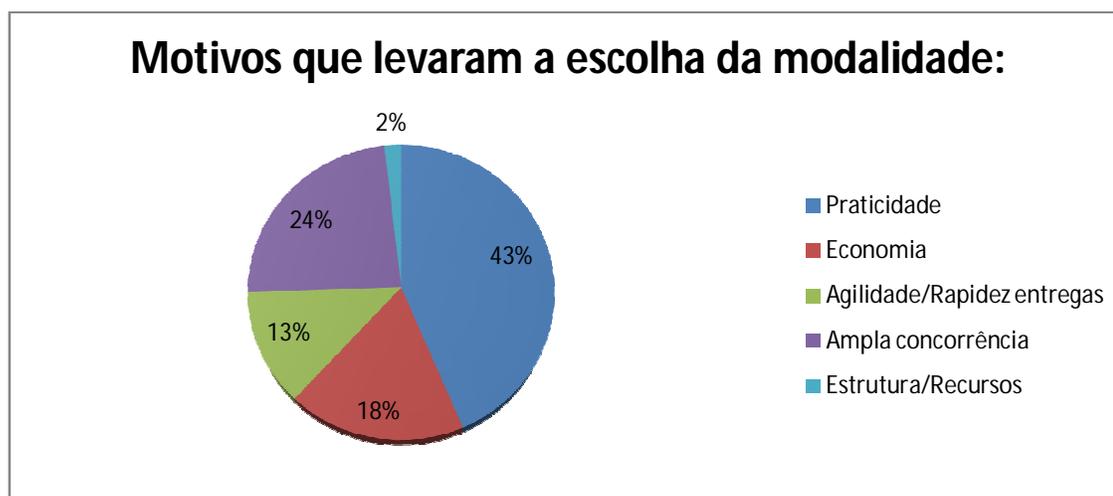


Gráfico 4: Motivos que levam a escolha da modalidade das licitações.

Fonte: Dados da Pesquisa.

Verificou-se que a praticidade no processo de elaboração, aplicação e utilização da modalidade da licitação é a qualidade mais apontada pelos municípios

como vantajosa para adoção da modalidade licitatório escolhida, seguido da ampla concorrência que a modalidade traz entres os licitantes, da economia gerada, da agilidade nas entregas que os municípios buscam para receber seus produtos, e dos recursos e estrutura fornecidos pelo município para a elaboração e desenvolvimento da licitação.

A praticidade alegada pelos municípios, se da na forma da comodidade que suas modalidades, oferecem no caso o pregão eletrônico, em que os sistemas operacionais de licitações dispostos em *sítes*, como Cidade Compras, Compras net e a Bolsa de Licitações e Leilões do Brasil, oferecem todos e quaisquer tipos de ferramentas para os municípios promovem suas licitações sem custo algum. Já no pregão presencial, os municípios que o adotam, alegam maior agilidade no processo de finalização da licitação, uma vez que os documentos de habilitação são apresentados no momento em que se ocorre a licitação, diferente do pregão eletrônico, que se obriga a aguardar o recebimento de tais documentos. Os optantes pelo pregão presencial alegam também que visto a disponibilidade de todos os representantes que ali estão presentes na sessão, torna-se mais fácil a resolução de dúvidas, a assinatura de atas, a interposição de recursos e a conclusão das outras fases da licitação.

No único município que adotou como modalidade a Concorrência, o motivo alegado foi a praticidade, o qual dispôs que a apresentação de documentos em uma única vez e os lances já definidos em propostas finais pelos interessados na licitação, economiza tempo que será gasto apenas na conferência e ordenamento dos preços e da documentação da habilitação dos participantes.

A economia levantada em questão pelos municípios que adotam o pregão eletrônico como modalidade se da em razão da disponibilidade de funcionários e alocação dos mesmos, na qual apenas a pessoa designada como pregoeiro, é quem fica em primeiro momento responsável pelo monitoramento e condução do pregão, poupando assim outros servidores, o qual difere do pregão presencial, em que se faz necessário a presença da comissão de licitação composta de no mínimo três pessoas para averiguação do procedimento em sua forma completa.

Outro fator levado em consideração no processo de escolha de modalidade das licitações se da em razão da agilidade nas entregas dos produtos, no qual os municípios buscam o menor prazo possível de espera para receberem os medicamentos requeridos. Apenas os municípios que adotam a modalidade do pregão presencial exaltaram tal qualidade, visto que, segundo os mesmos, havia a ocorrência quando da abertura das licitações em outras formas, de participantes de localidades distantes e até de outros estados, gerando assim um prazo para recebimento do produto extremamente alto, prejudicando os tratamentos de seus pacientes.

A ampla concorrência citada como fator de influência na escolha da modalidade foi fundamenta pelos optantes do pregão eletrônico e concorrência como característica fundamental, visto que sua abrangência de participantes não se limita geograficamente, disponibilizando fácil acesso a participação de empresas sediadas em qualquer lugar do país. O CIS AMAUC, único Órgão optante pela modalidade de pregão presencial a citar tal característica, dispôs que a grande quantidade de medicamentos e o alto volume de compras requerido por ele traz consigo a necessidade de um maior desconto nos preços dos medicamentos, e assim, busca através desta alta demanda uma maior atratividade para os participantes.

Apenas um município considerou fundamental, no processo de escolha da modalidade, a estrutura e os recursos disponibilizados pelos órgãos perante seus setores responsáveis pelas licitações. Tal município, optante pela modalidade de pregão presencial, alegou que a estrutura fornecida pelo município, se faz melhor utilização e vantagem para utilização do pregão presencial, e que outra opção, no caso pregão eletrônico se torna inviável, pois não há capacitação necessária dos servidores para a operação dos sistemas e que sua estrutura não condiz com tal modalidade.

4.3.1.2 Análise dos Valores adjudicados em Licitação.

Através das cidades selecionadas, foram realizadas pesquisas sobre os seus processos de compra realizados no decorrer do ano de 2013, que tiveram como objeto a contratação de empresas para o fornecimento de medicamentos. Devido ao grande número de medicamentos presentes em uma licitação pública, se fez necessário a escolha de uma pequena amostra para verificar a variação de preço ocorrida de acordo com a escolha da modalidade. Assim foram selecionados os seguintes medicamentos para análise: Paracetamol 500 MG, Omeprazol 20 MG, Amitriptilina 25 MG e Fluoxetina 20 MG.

Conforme coleta de dados realizadas nas atas das sessões públicas de licitações, foram dispostos os seguintes resultados:

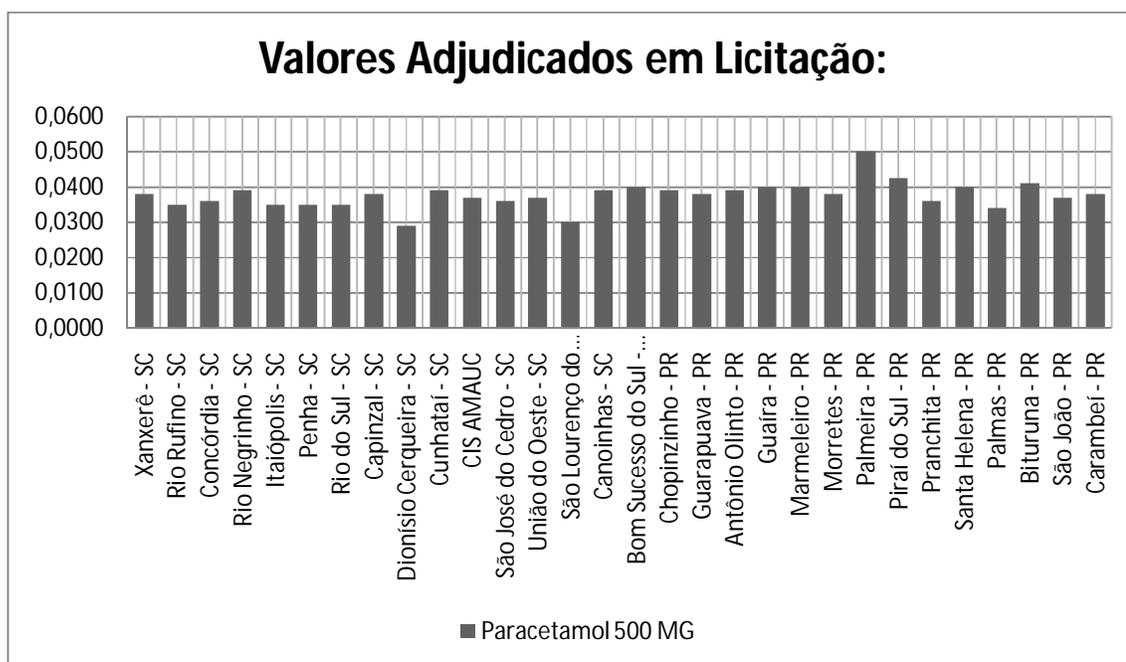


Gráfico 5: Valores do medicamento Paracetamol 500 mg adjudicados em licitações.

Fonte: Dados da Pesquisa.

Pode-se notar, conforme gráfico 5, a semelhança nos preços obtidos pelos órgãos em cada uma das licitações para aquisição do medicamento Paracetamol 500 mg, que apesar de adotarem modalidades diferentes, chegaram a um resultado semelhante. Observa-se também distorção nos preços das cidades de Dionísio Cerqueira e Palmeira, obtendo os preços mais baixos e mais altos respectivamente, mas que não fogem de forma significativa da média de preço obtida nos demais resultados.

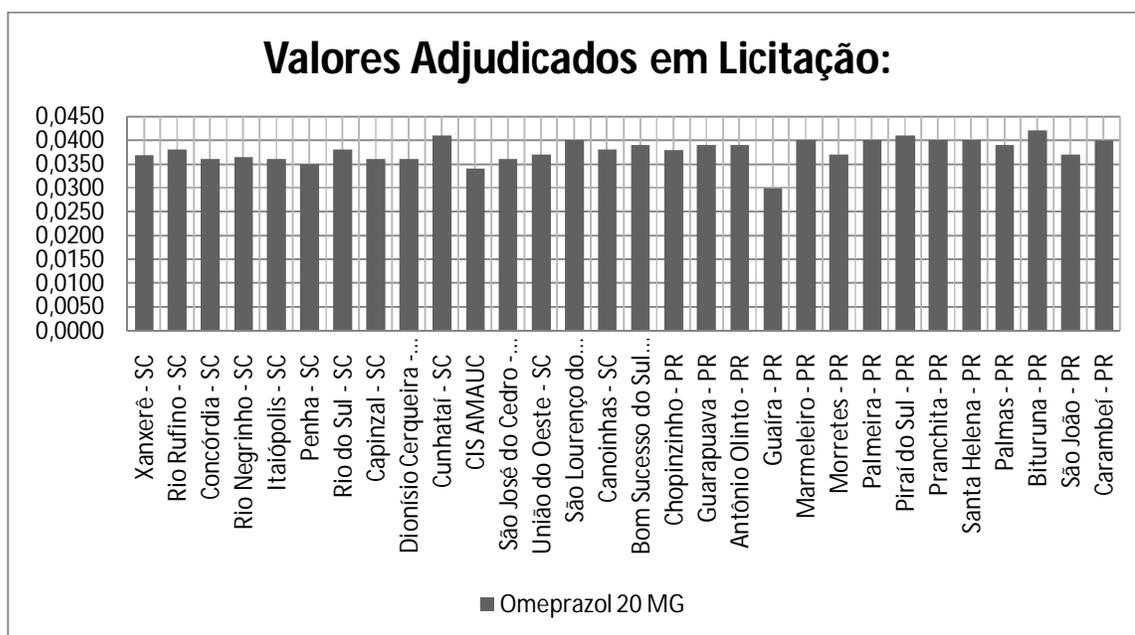


Gráfico 6: Valores do medicamento Omeprazol 20 mg adjudicados em licitações.

Fonte: Dados da Pesquisa.

Da mesma forma que o medicamento Paracetamol 500 mg, o medicamento Omeprazol 20 mg, disposto no gráfico 6, manteve uma leve variação em seus preços de um órgão para outro, obtendo apenas distorção no preço adjudicado pelo município de Guaira, o qual obteve um preço menor que os demais.

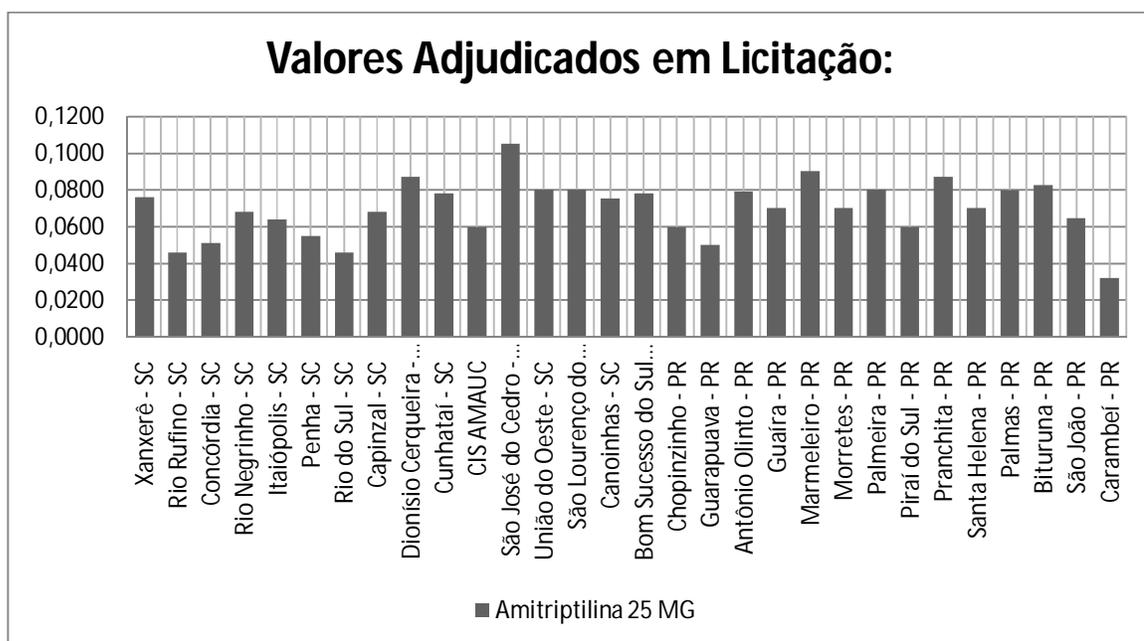


Gráfico 7: Valores do medicamento Amitriptilina 25 mg adjudicados em licitações.

Fonte: Dados da Pesquisa.

O medicamento Amitriptilina 25 mg, apresentando no gráfico 7, obteve uma variação maior em seus preços, visto que a casos como o município de Carambeí, optante pela modalidade do pregão eletrônico, obteve o mesmo produto pela metade do preço em comparação ao município de São José do Cedro, o qual utiliza para suas licitações o pregão presencial.

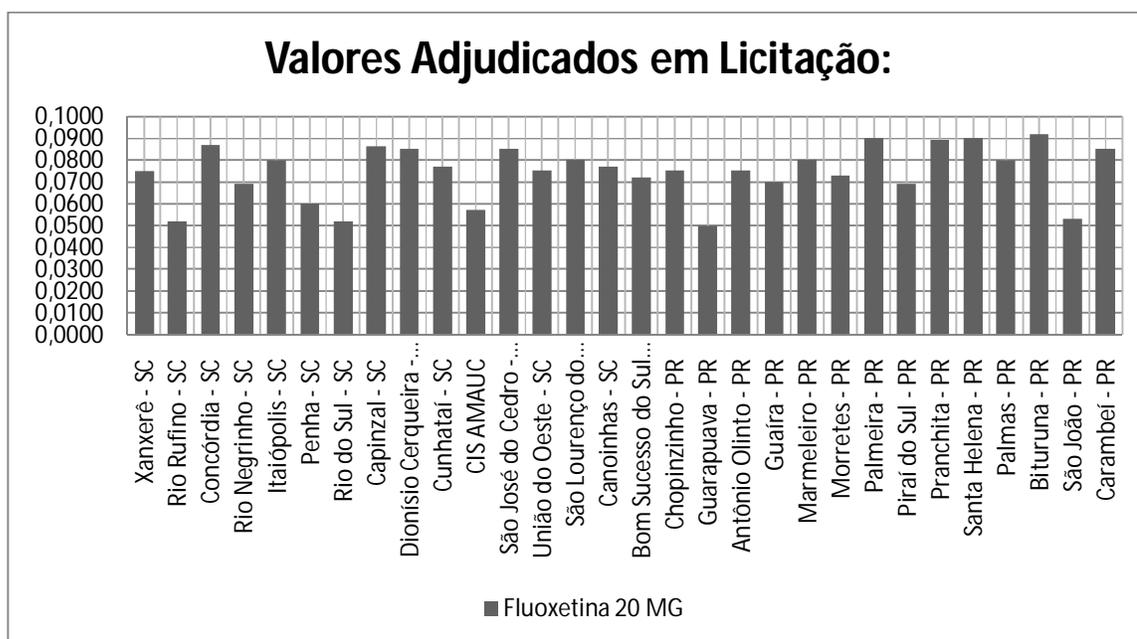


Gráfico 8: Valores do medicamento Fluoxetina 20 mg adjudicados em licitações.

Fonte: Dados da Pesquisa.

O medicamento Fluoxetina 20 mg, também manteve variação em seus preços, obtendo distorção significativa em apenas um órgão, podendo assim terem sido gerados em decorrência das mais variadas influências que o mercado sofre.

Conforme os dados dos resultados coletados verificaram-se as seguintes variações de preços em função da escolha da modalidade:

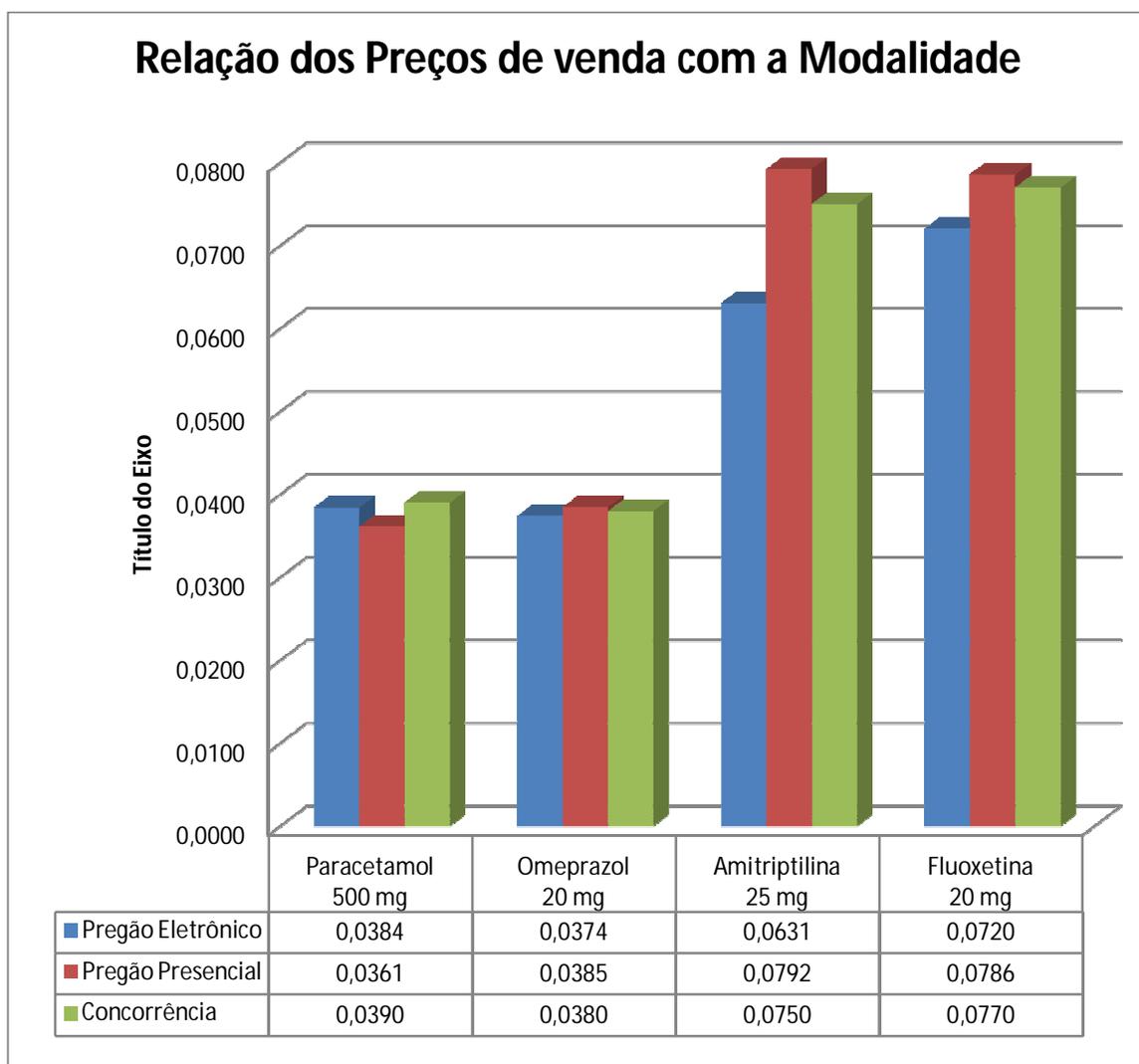


Gráfico 9: Relação dos preços de vendas de acordo com a modalidade adotada.

Fonte: Dados da Pesquisa.

Diante do exposto, notou-se que as três diferentes modalidades de licitação adotadas pelos órgãos públicos dispuseram de preços semelhantes nas aquisições dos mesmos medicamentos, apresentando apenas para o medicamento Amitriptilina 25 mg, uma maior variação na média de preços do pregão eletrônico em comparação as demais modalidades.

Nota-se que em cada uma das comparações dos resultados ocorreram distorções. Em alguns casos tais distorções em seus valores, como no caso do Paracetamol 500 mg adquirido pelo município de Palmeira, Paraná, são geradas em

decorrência de alguns fatores. Tais fatores podem ser internos, os quais são decorrentes da escolha da modalidade, ou externos, como as variações de preços dos produtos no mercado em decorrência do tempo ou até mesmo as faltas deles no mercado. O item citado, o qual foi adquirido por Palmeira, foi adquirido através de pregão eletrônico. Neste caso, podemos explicar esta variação pelo fato de que nos pregões eletrônicos todos os itens ficam dispostos a um tempo de encerramento aleatório, o qual é determinado e conhecido apenas pelo sistema, fazendo com que a qualquer instante, em meio a uma disputa de preços entre fornecedores, o mesmo se encerre. Visto que os pregões eletrônicos são realizados através de sistemas eletrônicos, são esses quem determinam o tempo de disputa, não apresentando tempo determinado para encerramento, objetivando assim, que os fornecedores apresentem seus melhores valores o mais rápido possível.

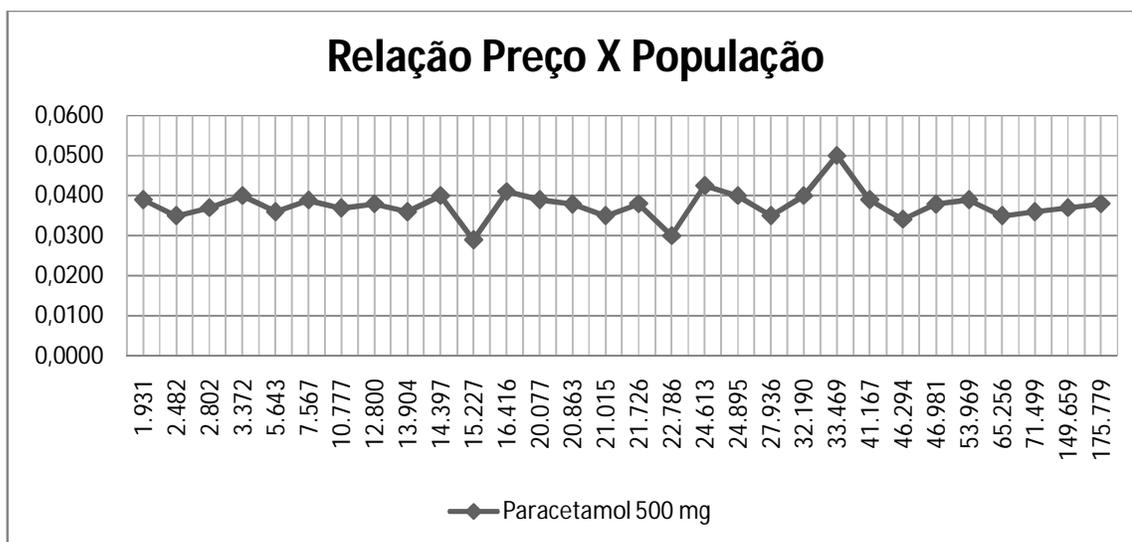


Gráfico 10: Relação entre os preços adjudicados em licitação com a população pelo qual o órgão é responsável pelo atendimento.

Fonte: Dados da Pesquisa.

O medicamento Paracetamol 500 mg, analisando no gráfico 10, demonstra que o número de habitantes a serem atendidos pelos órgãos não é determinante na obtenção de melhores preços para o produto, visto que a variação de preços é mínima de um órgão que compreende até dez mil habitantes para outro que atende

mais de cem mil habitantes. Verificam-se distorções apenas em dois órgãos, um com 15.277 e outro com 33.469 habitantes, os quais utilizam o pregão presencial e o pregão eletrônico respectivamente para a compra do produto. Tais variações podem ser justificadas visto a peculiaridade que cada uma das modalidades apresenta, o eletrônico que pode ter obtido tal preço em decorrência de uma disputa rápida de preços para o item, devido ao encerramento aleatório dos sistemas. E o presencial em virtude de uma possível negociação de preço entre participante e pregoeiro.

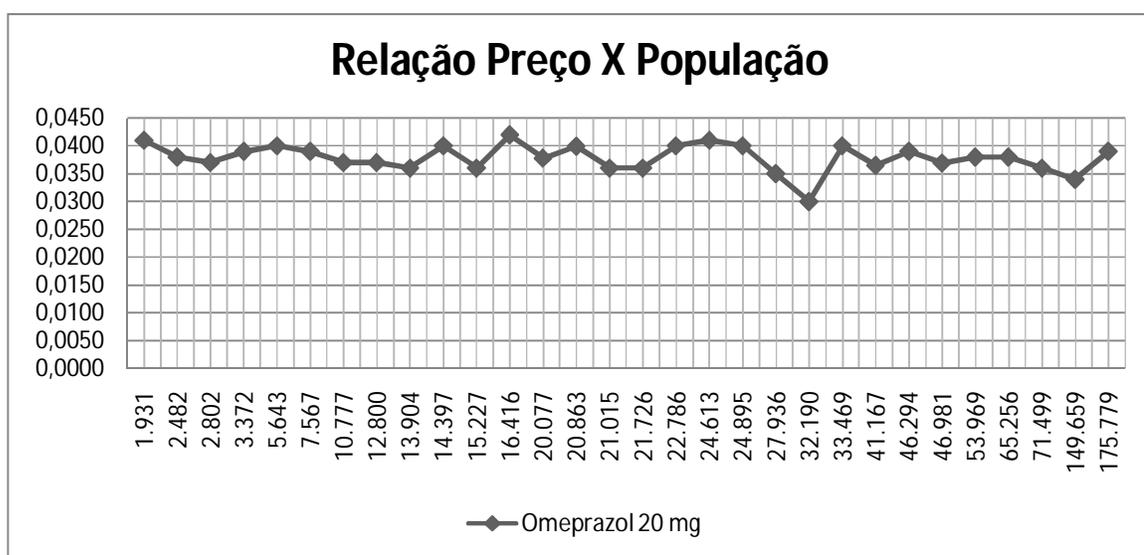


Gráfico 11: Relação entre os preços adjudicados em licitação com a população pelo qual o órgão é responsável pelo atendimento.

Fonte: Dados da Pesquisa.

O gráfico 11, demonstra a variação de preços em decorrência da população para o medicamento Omeprazol 20 mg, segue a análise decorrente do gráfico 10, uma vez que seus preços não demonstram variações significativas de um órgão para outro em relação aos seus números de habitantes. Podemos destacar uma distorção no órgão que apresenta 32.190 habitantes, Guáira, optante pelo pregão eletrônico, que adquiriu o produto com um preço significativamente menor em relação aos demais. Mas que, conforme já citado, devido a peculiaridade da modalidade do órgão, tal preço é gerado de forma oportuna.

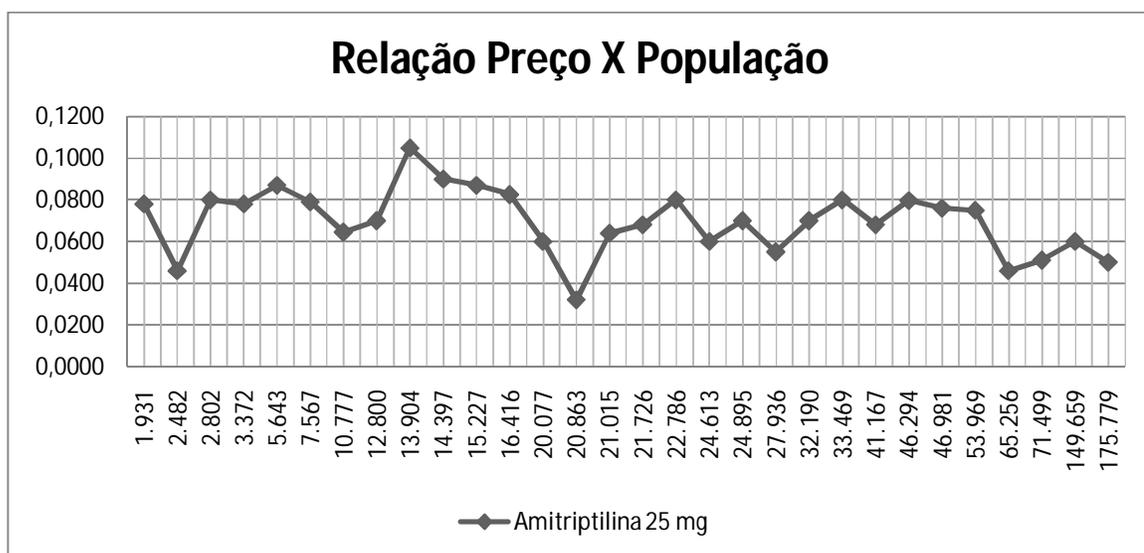


Gráfico 12: Relação entre os preços adjudicados em licitação com a população pelo qual o órgão é responsável pelo atendimento.

Fonte: Dados da Pesquisa.

O medicamento Amitriptilina 25 mg, demonstrado no gráfico 12, demonstra inconsistência em seus preços conforme a variação populacional de um órgão para outro. Observam-se preços muito semelhantes entre órgãos que possuem uma diferença populacional superior a trinta mil habitantes, União do Oeste com 2.802 habitantes e Xanxerê com 46.981 habitantes, que são provenientes das modalidades adotadas.

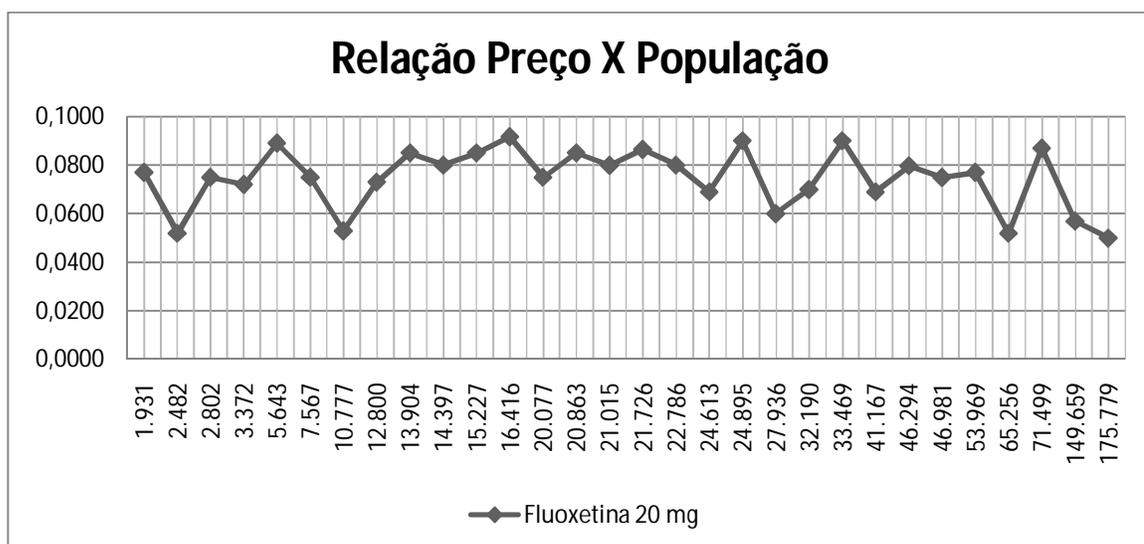


Gráfico 13: Relação entre os preços adjudicados em licitação com a população pelo qual o órgão é responsável pelo atendimento.

Fonte: Dados da Pesquisa.

O gráfico 13, expõe a relação entre os preços do medicamento Fluoxetina 20 mg com o número de habitantes em que cada órgão atende, apresenta variações específicas em relação a média de preços. Apesar da baixa variação na grande maioria dos órgãos quando comparados a média, o medicamento apresenta distorção em alguns preços, os quais se encontram abaixo da média. Adjudicados em órgãos que optam por diferentes modalidades, como São João com 10.777 habitantes o qual adota o pregão presencial e Rio do Sul com 65.256 habitantes o qual adota o pregão eletrônico, tais valores seguem a mesma similaridade dos outros medicamentos, que em virtude da modalidade e sua forma de imposição perante os participantes, seus preços sofreram alterações de forma significativa.

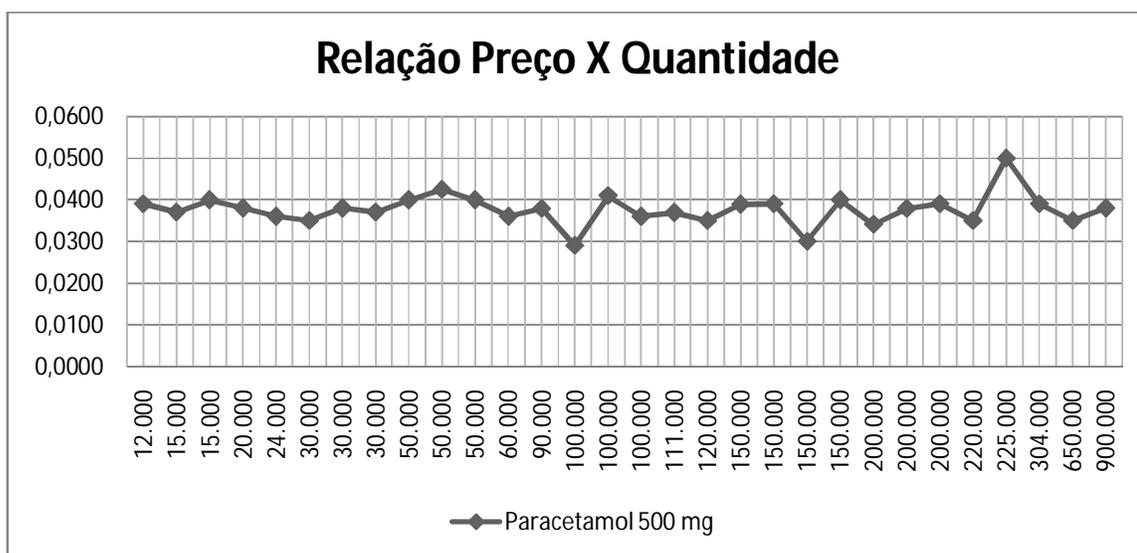


Gráfico 14: Relação entre os preços adjudicados em licitação com a quantidade requerida pelo órgão em edital.

Fonte: Dados da Pesquisa.

O medicamento Paracetamol 500 mg, analisando no gráfico 14, demonstra que a quantidade que será utilizada pelos órgãos não é determinante na obtenção de melhores preços para o produto, visto que a variação de preços é mínima de um órgão que solicita preço para vinte mil comprimidos para outro que requer mais de duzentos mil comprimidos. Verificam-se distorções apenas em dois órgãos, um com solicitação de preços para cem mil e outro com duzentos e vinte e cinco mil comprimidos, os quais utilizam o pregão presencial e o pregão eletrônico respectivamente para a compra do produto. Tais variações podem ser mais uma vez justificadas devido a peculiaridade que cada uma das modalidades apresenta, o eletrônico em decorrência de disputas rápidas, devido ao encerramento aleatório dos sistemas. E o presencial em virtude de negociação de preços entre participante e pregoeiro.

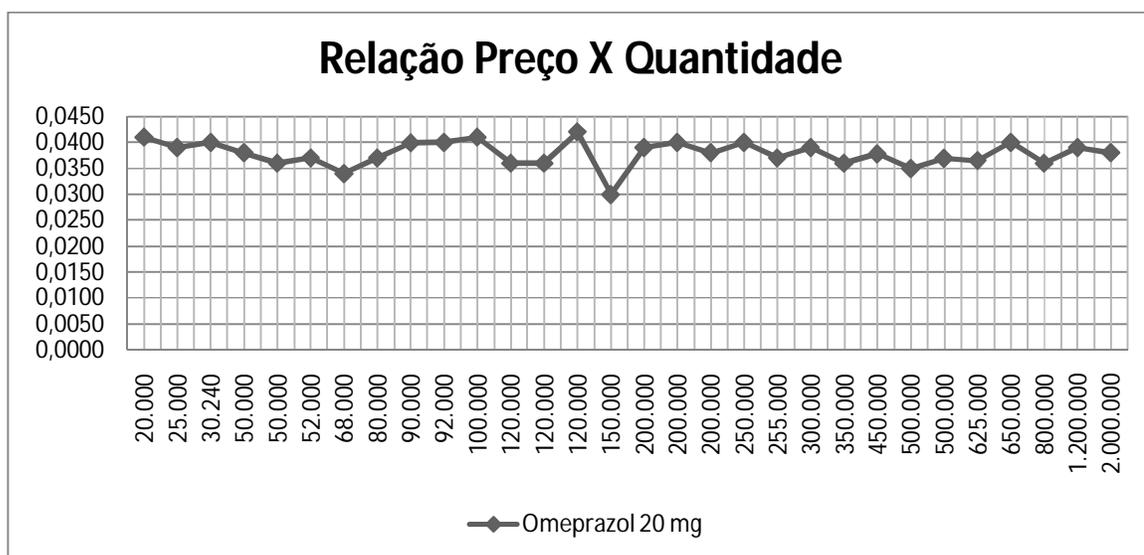


Gráfico 15: Relação entre os preços adjudicados em licitação com a quantidade requerida pelo órgão em edital.

Fonte: Dados da Pesquisa.

O gráfico 15, demonstra a variação de preços em decorrência da quantidade requerida do medicamento Omeprazol 20 mg, não demonstra variações significativas de um órgão para outro. Pode-se destacar uma distorção no órgão que solicitou 150.000 comprimidos, o qual adquiriu o produto com um preço significativamente menor em relação aos demais. Mas que, conforme já citado, tal fato ocorre devido as peculiaridades de cada uma das modalidades.

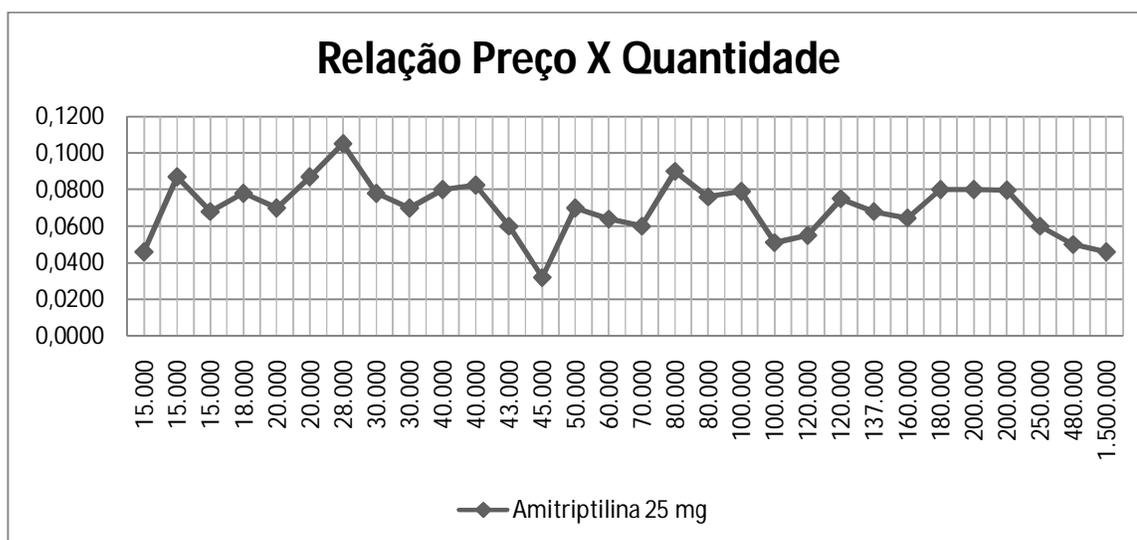


Gráfico 16: Relação entre os preços adjudicados em licitação com a quantidade requerida pelo órgão em edital.

Fonte: Dados da Pesquisa.

O medicamento Amitriptilina 25 mg, demonstrado no gráfico 16, demonstra inconsistência em seus preços conforme a variação da quantidade a ser solicitada pelo órgão. Apesar da maioria dos órgãos adjudicarem preços semelhantes, o medicamento apresenta alguns resultados com grande variação em seus preços em relação a média, que podem ter sido gerados em função das modalidades adotadas.

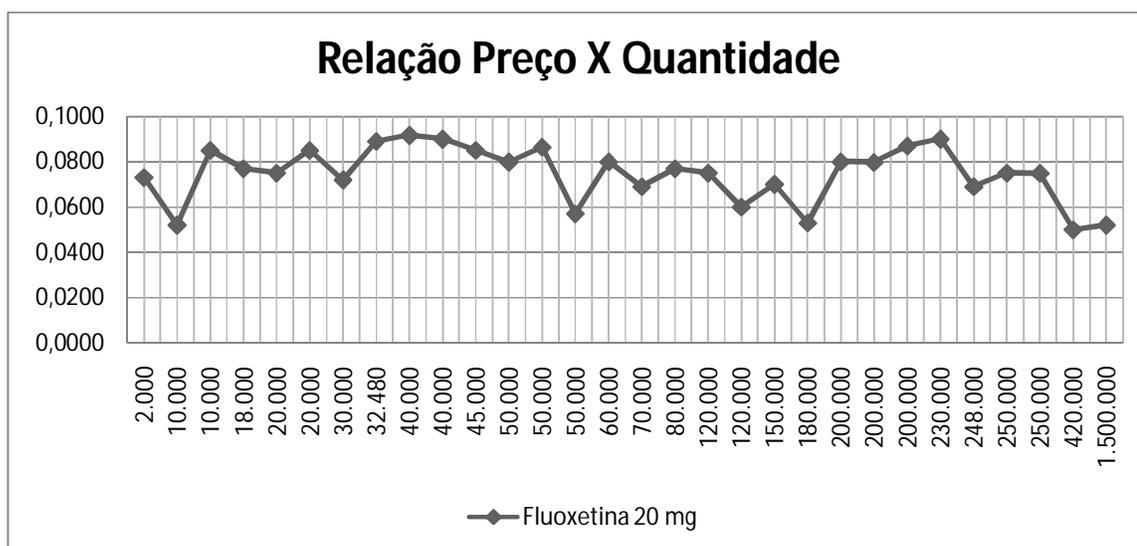


Gráfico 17: Relação entre os preços adjudicados em licitação com a quantidade requerida pelo órgão em edital.

Fonte: Dados da Pesquisa.

O gráfico 17, demonstra a relação entre os preços do medicamento Fluoxetina 20 mg com a quantidade a ser solicitada por cada órgão, apresentando variações específicas em relação a média de preços. Visto que, de acordo com o aumento das quantidades, são poucos os órgãos que não obtiveram preços melhores no processo licitatório. Tal fato demonstra que a quantidade poderia influenciar nas variações de preço, mesmo que, de forma menos significativa.

A escolha da modalidade nos casos estudados demonstra que as variações de preços se assemelham em virtude das ferramentas adotadas, pois se pode observar, conforme os gráficos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17, que cidades com menos de vinte mil habitantes e com uma demanda baixa de medicamentos adquiriram os mesmos produtos com preço semelhantes aos de cidades maiores, que possuem mais de quarenta mil habitantes.

As ferramentas utilizadas por cada município na busca por melhores preços e economia em seus orçamentos, englobam desde a abertura de licitações, neste caso, os pregões eletrônicos, para fornecedores de todo o país realizarem a disputa de preços, até a formação de consórcios, que independente da modalidade adotada,

reúnem diversos municípios para licitarem um mesmo objeto em maior quantidade, a fim de atraírem um maior número de interessados em sua participação.

Apesar de todas as análises aqui expostas não demonstrarem grandes vantagens em quantidades maiores licitadas, sendo essas decorrentes da demanda da população que cada órgão atende, deve-se analisar cuidadosamente cada caso, pois os órgãos que apresentaram população a ser atendida acima de cem mil habitantes, e os três órgãos de cada medicamento que mais requereram em razão da quantidade, obtiveram preços se não na média, sempre abaixo dela.

Nessa perspectiva, a análise dos valores de aquisição dos objetos neste caso estudado, variando em cada uma das modalidades, facilita a análise das informações pelos responsáveis dos setores de licitações dos órgãos públicos.

Além disso, a interpretação dos resultados permitem aos responsáveis dos setores de licitação de cada Órgão Público avaliar qual a modalidade que mais lhe convêm, levando em conta as leis impostas e que regem sobre elas, e os custos e onerosidades geradas em função de suas premissas, assim como as vantagens e desvantagens trazidas com cada uma delas.

5 CONCLUSÃO

As modalidades de licitação apresentam diferentes modos de abordagem entre si nos processos de aquisição de bens ou serviços, mas com um mesmo objetivo. Uma vez que todo órgão público é obrigado a adquirir esses bens ou serviços através de licitação, serão suas modalidades que servirão de meio para que ocorram as negociações e conclusões deste processo entre os órgãos e seus interessados.

Apesar da constante busca pelos melhores preços, os órgãos públicos deparam-se com cenários e objetivos distintos uns dos outros. Através deste trabalho procurou-se analisar quais as consequências geradas perante os municípios em decorrência da escolha da modalidade de licitação para aquisição de medicamentos. Assim, a fins de resolução e esclarecimento, foram analisadas e identificadas todas as possíveis variáveis que levaram os órgãos públicos a aderirem determinadas modalidades de licitações.

Através de dados coletados e analisados em uma amostragem de trinta órgãos situados nos estados do Paraná e Santa Catarina, foram verificados e observados seus processos licitatórios ocorridos no ano de 2013, assim como suas principais características. O estudo buscou avaliar individualmente todos os órgãos selecionados através de entrevistas aos setores responsáveis pelas licitações, e, assim como, seus preços adjudicados, colhidos através de atas públicas, para quatro medicamentos específicos. Com isso, fez-se uma análise entre as modalidades mais adotadas e os preços nelas adjudicados, e os fatores que levaram os órgãos a adotarem uma modalidade em específica. Foram também analisadas a relação entre os preços e as quantidades solicitadas em edital, como também uma análise em relação ao preço e a população de que cada um dos órgãos é responsável pelo atendimento.

Os resultados aqui apresentados mostram que não há soberania de uma determinada modalidade de licitação sobre as demais a respeito da economia gerada. Cada uma das modalidades dispostas apresentou suas vantagens, como

uma maior abrangência de fornecedores em disputa, a comodidade na realização através de sistemas avançados que requerem apenas um servidor operando, a economia de tempo sem realizar a etapa de lances, e assim como suas desvantagens, como as distâncias geográficas entre municípios e fornecedores, as limitações de fornecedores em disputa, e uma maior burocracia nas fases de habilitação e aceitação de itens quando disposto em licitações em que os fornecedores apenas entregam seus envelopes de proposta e habilitação.

Verificou-se também a grande utilização da modalidade de pregão em comparação as demais, totalizando vinte e nove órgãos dos trinta aqui estudados que o adotam. Tal escolha mostrou-se evidenciada e teve esta questão respondida através dos resultados aqui dispostos, pois municípios pequenos, com menos de vinte mil habitantes, conseguiram adquirir produtos pelos mesmos preços das grandes cidades, os quais foram adquiridos em virtude das disputas abertas a participantes de todo o país.

Importante ressaltar que tal amostragem de licitações analisadas, limitou-se apenas a uma pequena parcela de cidades pertencentes aos estados do Paraná e Santa Catarina, o que não impede que uma nova amostragem com cidades dos mesmos ou de outros estados sejam selecionadas para uma análise mais ampla. Tal pesquisa seria de grande contribuição aos Órgãos Públicos que buscam a máxima economia possível na contratação de bens ou serviços. Ou seja, uma pesquisa de objeto de aquisição igual ou diferente ao deste caso estudado, mas que a explore de forma a contribuir com novas informações sobre as vantagens e desvantagens estabelecidas em cada modalidade.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Sidney. **Licitações Públicas para Concurso**. 1ª ed. Rio de Janeiro, Elsevier Editora Ltda, 2012.

BOLSA DE LICITAÇÕES E LEILÕES. <<http://bllpublico.cloudapp.net/#/frmEditaisPublicados>>. Acesso em: 03 de novembro de 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 de agosto de 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em 13 de agosto de 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.349 de 15 de dezembro de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm>. Acesso em 27 de agosto de 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 28 de agosto de 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 13 de agosto de 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19ª ed. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2008.

CIDADE COMPRAS. <<http://www.cidadecompras.com.br/1/>>. Acesso em: 02 de novembro de 2013.

COMPRASNET <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 02 de novembro de 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2013.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 12ª ed. São Paulo, Editora Saraiva, 2007.

GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais**. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3.pdf>>. Acesso em 17 de dezembro de 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em 01 de novembro de 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo, Malheiros Editores Ltda, 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23ª ed. São Paulo, Editora Cortez, 2010.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da Pesquisa - Ação**. 17ª ed. São Paulo, Editora Cortez, 2009.