

Compras compartilhadas em Consórcios Públicos: Um estudo de Caso sobre o processo licitatório de medicamentos do CM Metropolitan Granpal.

Floriano Araújo Rocha¹
Cristian Ricardo Wittmann²

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar os procedimentos licitatórios realizados nos Consórcios Públicos, tendo como estudo de caso o Consórcio da Região Metropolitana de Porto Alegre. O estudo tem como enfoque como se realiza o processo de compras compartilhadas, trazendo benefícios e desvantagens nas compras coletivas. No referencial teórico são abordados os seguintes temas: Consórcios Públicos no Brasil; Consórcios Públicos; Consórcios Intermunicipais; Licitação em Consórcio Público e Licitações Compartilhadas. Os métodos de pesquisa utilizados foram, a pesquisa qualitativa de cunho documental, em publicações legais de homologação e dos procedimentos licitatórios estudados, assim como entrevista junto à Diretoria Executiva do Consórcio. Os dados foram analisados em relação a comparação dos valores homologados pelo Consórcio e por outro município, corroborando também a partir da entrevista realizada junto a Diretoria do Consórcio. Na apresentação dos resultados, pode se verificar as vantagens econômicas, no que tange a parte de publicação legal, assim como estão demonstradas as diferenças existentes de valores de alguns itens de medicamentos, os quais foram escolhidos aleatoriamente e de como se dá o processo de compra compartilhada nos consórcios. Nas considerações finais, o estudo destaca que a ferramenta das compras compartilhadas, se realizada na forma adequada, pode gerar grande economia para os cofres públicos municipais.

Palavras Chaves: Consórcio Público; Processos Licitatórios; Compras Compartilhadas.

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the bidding procedures carried out in the Public Consortia, having as a case study the Consortium of the Metropolitan Region of Porto Alegre. The study focuses on how the shared purchasing process is carried out, bringing benefits and disadvantages to collective purchases. In the theoretical reference the following themes are addressed: Public Consortia in Brazil; Public Consortia; Intermunicipal Consortia; Bidding in Public Consortium and Shared Bids. The research methods used were documental research, legal publications of approval and the tender procedures studied, as well as interview with the Executive Board of the Consortium. The data were analyzed quantitatively, in relation to the comparison of the values approved by the Consortium and by another municipality and in the qualitative form, analyzing the interview conducted with the Consortium's Board of Directors. In the presentation of the results are demonstrated the existing differences of values of some drug items, in which they were chosen at random and of how the shared buying process in the consortia occurs. In the final considerations, the study highlights the tool of shared purchases if carried out in the appropriate way can generate great savings for municipal public coffers.

Key Words: Public Consortium; Bidding Processes; Shared Purchases.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública, a partir da Constituição Federal de 1988, passou a reconhecer os municípios como ente da federação. Essa autonomia adquirida conferiu novas responsabilidades políticas; administrativas; orçamentárias e financeiras para os mesmos, tendo assim a responsabilidade de gerir as políticas públicas e os assuntos relativos ao interesse local (GERIGK; PESSALI,2014). Diante dessas novas atribuições e maiores responsabilidades, por parte dos entes

¹ Tecnólogo em Gestão Pública pela Unipampa e Pós-Graduando em Gestão Pública pela UNIPAMPA.

² Doutor em Direito. Professor da Universidade Federal do Pampa.

municipais, muitos gestores encontram grandes dificuldades para gerir seus municípios, tanto pela escassez de recursos financeiros, como pela dificuldade de materiais e recursos humanos. Face esses obstáculos surge a possibilidade da associação entre os entes municipais, os chamados consórcios públicos intermunicipais, que visam a cooperação entre as partes para a obtenção de um fim comum (ALVES *et al*, 2015).

Os Consórcios Públicos são regulamentados pela Lei 11.101/2005 e Decreto Federal nº 6.017/2005. Ainda, há a possibilidade de os estados e os municípios instituírem normas complementares ou específicas voltadas às necessidades regionais e locais, conforme atribuições da Constituição Federal.

Os Consórcios Intermunicipais são criados apenas entre municípios, numa forma de cooperação horizontal, tendo como objetivo a ampliação de gestão e disponibilidade de recursos, para prestar os serviços relativos ao desenvolvimento urbano, saúde, infraestrutura, saneamento básico e gestão ambiental. Segundo o Batista *et al* (2011), para os gestores públicos municipais, os consórcios são fatos reais e concretos e em operação em muitas regiões do Brasil. Sua existência se justifica por inúmeras situações concretas, auxiliando os governos municipais na execução de sua missão constitucional e na melhoria de serviços públicos, através da cooperação entre os associados potencializando a capacidade na execução de políticas de desenvolvimento econômico e social. Partindo deste contexto de benefícios a pesquisa, buscou averiguar quais são as vantagens e desvantagens econômicas da compra compartilhada, analisando também como ocorre o processo de compra em um consórcio, desde a instauração até a homologação do mesmo.

A pesquisa busca responder tais indagações através da análise de processos licitatórios e de questionários quanto a viabilidade dos mesmos, os prazos, a eficiência, além das vantagens e desvantagens de compras compartilhadas nesse tipo de associação. Para respondermos a tais indagações foi escolhido o processo licitatório do Pregão 002/2016, o qual tem como objeto de contratação a compra de medicamentos em confronto com outro procedimento com os mesmos objetos de contratação. Outrossim, foi realizada uma entrevista junto a Diretoria Executiva, do Consórcio da Região Metropolitana de Porto Alegre, para se ter uma análise do processo obtendo informações sobre seus ritos e experiências vantajosas e desvantajosas.

A presente pesquisa está estruturada em cinco partes. A primeira parte apresentou uma breve introdução sobre o tema. Na segunda parte consta o referencial teórico com os principais conceitos acerca do tema; a terceira parte é composta pelos procedimentos metodológicos para a realização da pesquisa; a quarta parte é composta pela análise dos dados coletados e a última parte são as conclusões e considerações da pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O tema abordado nesta seção refere-se à origem dos consórcios públicos no Brasil, suas previsões legais e à normatizações acerca desse instrumento de gestão. Inicialmente é apresentado um breve histórico do surgimento da cooperação entre entes federados no Brasil, a origem legal na constituição de 1988, a legislação que normatizou a criação e a constitucionalização dos consórcios públicos e, logo após, uma abordagem sobre como ocorre a licitação compartilhada nos Consórcios Públicos.

2.1– Consórcios Públicos no Brasil

Com relação aos aspectos legais referentes à consolidação dos Consórcios Públicos no Brasil, identifica-se que a ideia acerca desse tipo de política pública existe desde a primeira Constituição Federal em 1891 (PRATES, P.5). Segundo Cunha (2004), as primeiras evidências da realização de consórcios se davam através da formalização de contratos entre entes, os quais eram sujeitos à aprovação do ente superior. Por ente superior entenda-se que os municípios sujeitavam-se à aprovação do Estado e este último, por sua vez, à aprovação da União. Esse processo foi vigente até a constituição de 1937, que reconheceu a personalidade jurídica de direito público para as associações entre municípios.

A Constituição de 1946 consolidou o processo de redemocratização e o fortalecimento da forma federativa de Estado. Desencadeou-se a discussão acerca da cooperação federativa através da associação de entes e a promoção do desenvolvimento regional e nacional. O Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, autarquia criada em 1961, foi resultado desses debates. Atuando nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, foi o primeiro exemplo brasileiro de consórcio público moderno (Ribeiro, 2007). Porém, segundo Prates (2010, p. 5):

“Esse quadro permaneceu até o golpe militar em 1964, quando a centralização de recursos e a supressão das idéias democráticas e no bojo a ideia de autonomia federativa se constituirá. Nesse momento a nova Constituição Federal constituída em 1967 coloca os Consórcios Públicos como meros pactos de colaboração”.

A partir de 1964, os debates acerca da cooperação entre os entes federativos perderam força devido ao controle do regime militar. O regime autoritário e centralizador dos militares concentrava a força na União, enfraquecendo o desenvolvimento dos instrumentos de cooperação federativa. O Regime Militar findou-se no em 1986, ano em que ocorreu a eleição do Presidente Tancredo Neves, e em 1986 ocorreu a Assembleia Nacional Constituinte na qual foi assegurado um conjunto de direitos individuais e coletivos, dos quais muitos viriam a compor a Constituição de 1988 (Batista et al, 2011).

2.2- Constituição Federal de 1988 e os Consórcios Públicos

A Constituição de 1988 foi um grande marco para a regulamentação dos consórcios públicos. A Carta Magna acolheu os municípios e o Distrito Federal como entes federados, reconheceu a autonomia entre os entes federativos através de repartição de competências dos mesmos. Esse poder delegado permitiu novas formas de cooperação entre os entes autônomos da Federação, voltando a ideia da realização de consórcios (Batista et al, 2011). Entretanto, os novos consórcios formados encontravam dificuldades de gestão devido à falta de regulamentação jurídica mais adequada para os instrumentos de cooperação. Diante de reivindicações, principalmente advindas dos entes municipalistas, o Poder Executivo apresentou a proposta de EC (19/98), a qual acarretou previsão expressa dos consórcios públicos e da gestão associada dos serviços públicos na Carta Magna (Ribeiro, 2007).

Para Neves e Ribeiro (2006), a Emenda Constitucional n. 19/1998, que trata da Reforma Administrativa, trouxe para o plano constitucional a figura do consórcio,

consolidando o pensamento associativista de muitos administradores. Após a EC/19, o art. 241, passou a ter a seguinte redação:

“A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, bens, serviços e pessoal necessários à continuidade dos serviços transferidos.”
(BRASIL, 1988).

A lei Federal nº 11.107 de 2005, que disciplinou o artigo acima, é conhecida como a Lei dos Consórcios e foi posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007. A Legislação trouxe a conceituação dos consórcios como associações formadas por pessoas jurídicas políticas, com personalidade de direito público ou direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada (Alves et al 2015).

Ante a Lei dos Consórcios Públicos, há três tipos de consórcios: O Consórcio Administrativo, que já existia antes da legislação citada e que são os pactos de colaboração entre associações civis regidas pelo direito privado. Estes consórcios continuaram valendo com a inclusão na legislação, entretanto, foi com o decreto regulamentar 6.017/07, em seu art. 41, que puderam ser convertidos para consórcios públicos; conversão esta que é de suma importância, pois conforme art. 39 do Decreto 6.017, a partir de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido (RIBEIRO, 2007).

Outro modelo de consórcio, é o público de direito privado, através do qual pessoas jurídicas são instituídas por entes federativos para a realização de objetivos de interesse comum, entretanto, são personificadas sob a égide do direito privado, podendo assim adotar um formato de uma fundação ou associação, que mesmo regida pelo direito privado deverá obedecer às normas de direito público no que tange a contratações, admissão de pessoal, execução de seus orçamentos estruturados por dotações orçamentárias, realizando empenhos e liquidação das despesas sob responsabilidade de fiscalização dos Tribunais de Contas (DI PIETRO, 2005).

Apesar de obedecer às normas de direito público, os consórcios públicos de direito privado possuem as mesmas condições perante os demais particulares, por estarem sob o mesmo regime, de direito privado, não podendo tomar decisões que venham atingir direitos de particulares. Os consórcios públicos de direito privado, assim como os consórcios administrativos não podem celebrar convênios com a União, conforme preceitua o art. 39 do Decreto 6.017/07 (RIBEIRO, 2007).

Por último, tem-se o consórcio público de direito público, que são associações públicas de direito público entre entes federados. Segundo Pires (2015), os consórcios públicos de direito público são autarquias com a finalidade de realizar objetivos de interesse comum ou viabilizar que um ente venha a cooperar com outro ente da Federação para a realização de interesses comuns. O regime jurídico desses consórcios é o mesmo das autarquias, fazendo parte da administração indireta de todos os entes políticos que dele participarem como sócios, sujeitando-se à fiscalização dos Tribunais de Contas, além do controle administrativo (ou tutela) disciplinado na esfera Federal pelo Decreto Lei nº 200/67 (PIRES, 2015).

2.3 Constituição dos Consórcios Públicos

A normatização dos Consórcios Públicos, consubstanciada na Lei 11.107/05 e no Decreto 6.017/07, prevê a constituição destes exclusivamente por entes da federação, conforme disciplina o art. 2 do citado Decreto:

I - consórcio público: pessoa jurídica formada **exclusivamente** por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

A normatização em questão prevê o estabelecimento de relações de cooperação federativa quando se refere à realização de objetivos de interesse comum (ALVES et al, 2015). Essa associação entre os entes federativos poderá ocorrer na formação vertical, compreendendo a cooperação entre dois ou mais entes de esferas e níveis organizacionais diferentes, ou seja, União e Município, Estado e Município, União e/ou Estado e/ou município. A outra formação é no sentido Horizontal, que compreende a associação entre dois ou mais entes do mesmo nível organizacional na esfera de governo, ou seja, entre Municípios ou entre os Estados (DI PETRO, 2005).

Para Alves *et al* (2015) este contexto é de uma formulação inovadora que pode representar avanços na gestão pública, na ordenação de políticas públicas e sociais que envolvem diversos entes na construção de metas e objetivos de interesse comum.

Para a devida constituição dessa cooperação é necessária certa formalidade na constituição, dependendo de algumas etapas, sendo elas:

ETAPAS	DESCRIÇÃO
01 – Protocolo de Intenções Art. 4 Decreto Federal 6017/07	Protocolo de Intenções é o documento inicial para a constituição do consórcio público, devendo ter no seu conteúdo os objetivos e interesses comum dos entes que irão se consorciar, sempre de acordo com o previsto na Lei 11.107/05 e Decreto 6.017/07. O protocolo de Intenções deve ser subscritos pelos chefes dos entes federativos participantes (Presidente; Governador; Prefeitos), devendo posteriormente serão publicados para conhecimento .
02 – Ratificação Art. 6 - Decreto Federal 6017/07	A ratificação do Protocolo de Intenções se dará através de Lei na qual cada legislativo dos entes participantes aprovará o protocolo de intenções. Depois de ratificado (Por Lei) o protocolo de intenções, passa a ser designado como Contrato de Consórcio Público.
03 – Estatuto Art. 8 – Decreto Federal 6017/07	Após as etapas acima citadas, devera ser convocada Assembleia Geral do Consórcio Público, que verificará a ratificação do protocolo por parte de cada ente consorciado declarando o consórcio como constituído, logo após será realizada a elaboração do Estatuto e geralmente já é realizada a eleição da primeira Diretoria do Consórcio.

Fonte: Do autor baseado em (Ribeiro 2007)

Em relação à sustentabilidade do consórcio, poderá ocorrer de duas formas:

“a primeira é através da contratação do consórcio pelos entes consorciados para o fornecimento de bens ou serviços, onde o consórcio é remunerado pela prestação dos serviços ou fornecimento de bens; a segunda maneira é através do contrato de rateio, que possui regras próprias e que devem ser rigorosamente cumpridas sob pena de incorrer o consorciado em

improbidade administrativa, como está previsto na Lei de Consórcios (PIRES, 2015, p. 9)

O contrato de rateio deverá ser firmado anualmente, quando os consorciados irão destinar recursos financeiros para o funcionamento do consórcio, sendo que esses recursos devem constar na Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada ente (DI PIETRO, 2005).

2.4 Consórcios Públicos Intermunicipais

O Consórcio Público Intermunicipal é uma cooperação entre municípios. Trata-se de uma associação no sentido horizontal, ou seja, entre entes da mesma esfera de governo e mesmo nível organizacional, em busca de objetivos e interesses comuns. Para Alves *et al* (2015) há determinados serviços, que por sua natureza e pela grande extensão territorial, demandam a presença de mais de uma pessoa pública para que sejam efetivamente executados.

Corroborando essa ideia, Pires (2015) destaca a baixa capacidade técnica e financeira dos entes municipais, e defende que a criação e associação entre os municipalistas possibilita a criação de parcerias e o fortalecimento institucional entre os entes federados, trazendo ganhos de eficiência na gestão e execução de despesas públicas. Pires (2015, p.9), cita outras vantagens deste tipo de associação, segundo ele:

Dentre os benefícios que este tipo de instrumento poderia trazer aos municípios de menor porte, destaca-se a prática de gestão intergovernamental, pois a maioria desses municípios não possui escala suficiente para a prestação de serviços públicos e que desta forma poderão aprimorar sua capacidade técnico-administrativa. Além disso, a implementação dos Consórcios Públicos poderá fomentar a desconcentração de investimentos que se localizaram tradicionalmente nos grandes centros urbanos em favor de municípios mais pobres, que possuem menor capacidade técnica para a elaboração de projetos, evidenciando uma redistribuição de renda e recursos.

Para Prates (2010), o consorciamento intermunicipal tem como benesse a possibilidade da obtenção de atender à demanda pela oferta de bens públicos com economias de escala, tanto no que tange aos recursos financeiros como de material, sem as quais cada município isoladamente não conseguiria atingir. A própria legislação é que traz como um dos objetivos do consórcio a possibilidade do compartilhamento. O Decreto 6.017/07, em seu art. 3 III, ao abordar a temática assim dispõe: “o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal”.

2.5 Licitação em Consórcios Públicos

Os consórcios públicos, antes mesmo da lei 11.107, já se submetiam aos procedimentos licitatórios de compra e contratação, pois os Tribunais de Contas já exigiam os padrões públicos na gestão dos consórcios (DI PIETRO, 2005). Os recursos públicos dos consórcios, ao serem utilizados para aquisição de bens e serviços, devem obedecer ao princípio da licitação pública de dar a isonomia a todos

que queiram contratar com a Administração Pública, desde que se esteja apto conforme as regras dispostas na Lei 8.666/93. Após, a Lei n. 11.107/05 realizou importantes alterações na Lei das licitações, entre elas o aumento de limites de valores, através da inclusão do § 8º do art.23:

As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia

a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais); b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais)

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)

b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);

c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

§ 8º No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número”

Outra alteração realizada após a Lei dos Consórcios na Lei 8.666/93, porém dessa vez alterada pela Lei 12.715/12, é o aumento do limite de dispensa de licitação, conforme art. 24 §, aumento do limite para dispensa de licitação fixando o percentual de dispensa licitação para 20%, para as aquisições feitas pelos consórcios públicos, contra os 10% estabelecidos, em regra, para a Administração Pública, passando a vigorar:

O limite teto para dispensa licitatória na contratação de compra de bens e serviços (que não sejam de engenharia) por Consórcio Público, passa de oito para dezesseis mil reais. O inciso XXVI prevê a dispensa de licitação quando a prestação de serviços for feita de forma associada medida que facilita a celebração de contratos da União e dos Estados com consórcios públicos (Batista et al, 2011, p.86 v2).

Ainda, a Lei dos Consórcios (L. 11.107/05) trouxe a possibilidade da compra compartilhada através da licitação compartilhada, dando nova redação ao § 1º art. 112 da Lei de Licitações, passando a ter a seguinte redação:

Art. 112. Quando o objeto do contrato interessar a mais de uma entidade pública, caberá ao órgão contratante, perante a entidade interessada, responder pela sua boa execução, fiscalização e pagamento. § 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados (BRASIL, 1993)

Os entes federados que compõem um Consórcio Público poderão realizar compras consorciadas. A licitação compartilhada facilita a aquisição de bens e serviços, dá economia de escala e melhora a qualidade dos produtos e serviços adquiridos (BATISTA *et al*, 2011 p. 87 v2).

2.6 Licitações Compartilhadas

A compra em consórcio é mais conhecida como licitação compartilhada, tendo como um dos seus objetivos a economia gerada, além da desburocratização através de apenas uma compra para vários municípios. Cabe reafirmar que a compra compartilhada garante a observância dos princípios constitucionais da isonomia e da seleção mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar a oportunidade a todos os que desejam realizar contratos com a Administração Pública (PROVIN, 2012).

Segundo a IN do TCE 006/2016 “entende-se como licitação compartilhada a licitação realizada por consórcio público, cujos contratos são firmados diretamente entre os licitantes vencedores e os órgãos que integram o respectivo consórcio”.

Para Provin (2012), o consórcio serve como amparo técnico e logístico para os seus consorciados, responsabilizando-se por toda a parte burocrática e jurídica dos contratos firmados.

Para Dutra *et al* (2015 p. 15) a compra compartilhada,

Além da possibilidade de aquisições com melhores preços do que a média nacional em virtude da escala outro ponto positivo é a economia em relação aos processos administrativos, se a compra do medicamento fosse realizada individualmente por cada município, todos teriam que suportar a despesas administrativas com pessoal administrativo, jurídico, formalização de contrato, equipe de licitação, publicações, dentre outras, no caso do consórcio do paraná seria no mínimo 392 processos licitatórios.

Entretanto, deve-se ter certos cuidados a fim de assegurar a verdadeira eficiência na compra compartilhada, assim como garantir a legalidade do processo. Conforme IN do Consórcio Intermunicipal Catarinense sobre o Programa de Licita o (2014, p.1), devem ser observados alguns critérios nas compras compartilhadas:

a) elabora o de planejamento (defini o da necessidade, identifica o da soluço, pesquisa de preços) pelas entidades envolvidas; b) comprova o de vantajosidade da medida para todos os que pretenderem tomar parte no certame conjunto c) submissão dos envolvidos ao mesmo conjunto de normas que disciplinam os processos de contrata o pública.

Adotando essas cautelas necessárias para a contrata o, indo ao encontro do previsto no art. 37 XXI da Constitui o Federal, o Consórcio   o órgão gerenciador da licita o compartilhada, cabendo-lhe a responsabilidade pela condu o e gerenciamento dos procedimentos licitatórios. Incumbe ao órgão gerenciador desde a consolida o das informa es relativas a estimativa e total de consumos dos municípios, elaborando desde os termos de referência aos projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padroniza o e racionaliza o. Já os consorciados são os órgãos participantes das licita es compartilhadas; serão os responsáveis pela manifesta o de interesse em participar do processo licitatório, providenciando e encaminhando ao órgão gerenciador sua demanda e local de entrega, devidamente autorizados pela autoridade competente (IN Consórcio Intermunicipal Catarinense, 2014).

3. METODOLOGIA

A busca pelo entendimento sobre os procedimentos licitatórios em consórcios públicos e o intuito de promover uma análise sobre a importância deste instrumento de gestão para a Administração Pública caracterizam esta pesquisa como social aplicada, descritiva, de abordagem qualitativa. Utilizou-se do Estudo de Caso com o objetivo de estudar de forma mais minuciosa e profunda o objeto, ou seja, a cooperação em processos licitatórios entre os entes do Consórcio da região Metropolitana de Porto Alegre. Conforme Yin (2001, p. 20), “o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real”.

A escolha pelo Consórcio da Região Metropolitana de Porto Alegre deu-se pela importância política, econômica e social dos municípios que constituem essa associação, notadamente porque, dentre 11 integrantes de um total de 14 municípios, há a representação de 25% do eleitorado do Rio Grande do Sul; 26% da população do Estado, além de 1/3 do PIB gaúcho.

O estudo utilizou-se da técnica de pesquisa documental no que tange à consulta dos processos licitatórios e suas homologações. Essa pesquisa se assemelha à pesquisa bibliográfica e é caracterizada pelo uso de documentos, dentre outros, institucionais de órgãos públicos em meios eletrônicos (GIL, 2010). Os dados foram obtidos no endereço eletrônico do site da Granpal, na aba “Portal da Transparência”, e posteriormente nas subseções “Suprimentos” e “Licitações”, assim como no site da Prefeitura de Sapucaia, através da aba *Licitações* na subseção *Pregão Eletrônico*.

Como coleta de dados foram selecionados dois processos licitatórios, escolhidos por serem realizados através da modalidade Pregão Eletrônico e tendo o mesmo objeto para comparação. Foi analisado o Pregão nº 002/2016 da Granpal em comparação com o lote de compra de medicamentos do município de Sapucaia do Sul- RS sendo que ambos tem como escopo a compra de medicamentos. Houve ainda a coleta de dados quanto a percepção, características e ritos processuais, trazendo a análise de benefícios e desvantagens das compras compartilhadas, no qual foram coletados através de uma entrevista semiestruturada com a Diretoria Executiva do Consórcio da Região Metropolitana de Porto Alegre. A Diretoria Executiva do Consórcio segundo seu Estatuto de criação tem como uma de suas atribuições a organização e o gerenciamento dos procedimentos licitatórios. Para Gil (2010), a entrevista semiestruturada é guiada por uma relação de questões de interesse, como um roteiro, que o investigador vai explorando ao longo de seu desenvolvimento. O roteiro foi estruturado com dez questões, baseadas nas teorias presentes no referencial teórico desta pesquisa.

Como técnica de análise de dados foi escolhida a qualitativa, no sentido interpretativo de como ocorrem os procedimentos licitatórios em compras compartilhadas. Segundo Gil (2010), este tipo de análise tem como objetivo descrever, compreender e explicar determinados fenômenos e situações. A seguir, passa-se a apresentação e discussão dos resultados.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Inicialmente faz-se necessário uma breve apresentação do Consórcio Metropolitano de Porto Alegre. No ano de 2009, os Prefeitos e Prefeita da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL) assinaram um Termo de Cooperação com o objetivo de criar um instrumento que possibilitasse buscar soluções conjuntas para problemas comuns aos municípios da região.

Esta iniciativa tornou-se o embrião do processo de constituição do Consórcio Metropolitano, que em julho de 2010 teve seu Protocolo de Intenções firmado pelos Prefeitos e Prefeita dos municípios da Granpal. A partir de então, desenvolveu-se um trabalho de elaboração do estatuto do Consórcio por técnicos e servidores dos municípios. Com a eleição do Conselho de Prefeitos, do Conselho Fiscal, e nomeação da Diretoria Executiva, o Consórcio tornou-se realidade em meados de 2011. Atualmente o Consórcio tem a participação de 14 municípios, sendo eles:

Municípios do Consórcio da Região Metropolitana de Porto Alegre	
Porto Alegre	Gravataí
Alvorada	Guaíba
Arroio dos Ratos	Nova Santa Rita
Canoas	Santo Antônio da Patrulha
Eldorado do Sul	Sapucaia do Sul
Esteio	Viamão
Glorinha	Triunfo

O Consórcio da Granpal, além de ter em sua composição o município de Porto Alegre, a Capital do Estado do Rio Grande do Sul, possui grande importância política e econômica através dos municípios que o integram. Após a apresentação do Consórcio passamos à análise dos dados sobre os processos licitatórios nas compras compartilhadas.

4.1. Procedimentos de Instauração dos Processos Licitatórios.

A abertura dos processos licitatórios no Consórcio da Granpal, primeiramente passa por uma ampla discussão dentro das Câmaras Temáticas, que são os espaços de debates entre os consorciados. Atualmente o Consórcio possui 3 (três) Câmaras temáticas sendo elas Desenvolvimento, Infraestrutura e Cidadania. Nessas reuniões são colocadas pelos representantes as necessidades de materiais e objetos que poderiam ser adquiridos via consórcio. Depois de decidido em consenso o que será adquirido, é criado um Grupo de Trabalho através de técnicos das Prefeituras, que realizam o levantamento real das necessidades do município.

Conforme relato da Diretora Executiva do Consórcio: “Eles (técnicos) são chamados para fechar os itens, para cada área que vamos listar. Fazemos uma reunião prévia com os especialistas que trabalham nas prefeituras. Por exemplo, no caso de medicamentos, é realizada uma reunião com o Grupo de Trabalho dos farmacêuticos representantes dos municípios, onde são enumerados os itens e quantitativos a serem licitados”. Dentre estes quantitativos cabe observar um levantamento mais próximo da real necessidade dos entes municipais. De acordo com a entrevistada, “atualmente busca-se colocar no máximo 30 % (trinta por cento)

a mais dos pedidos realizados pelos municípios para ter uma margem. Por isso, pedimos aos técnicos dos municípios para que façam uma média mensal dentro da realidade, para evitarmos fazer um quantitativo superestimado e não executá-lo, o que gera um descrédito junto aos fornecedores”.

4.2 Comissão de Licitação no Consórcio e Homologação

A equipe administrativa do Consórcio da Região Metropolitana é composta por uma equipe bem reduzida. Os cargos de Direção são de Diretor (a) Executiva, Coordenador (a) Administrativo e Coordenadora (a) de Projetos. Já a comissão propriamente dita é composta de 4 (quatro) servidores, sendo dois assistentes administrativos, e um deles também realiza a função de pregoeiro; um contador e um assistente jurídico. Ressalta-se que essa equipe é responsável apenas pelos procedimentos licitatórios. Os ritos anteriores, como elaboração de termo de referência, conforme já mencionado, é discutido entre os técnicos especialistas das áreas de interesse dos objetos licitado.

No que tange aos contratos gerados pela realização da licitação, o Consórcio está passando por uma transição, uma mudança relativa à responsabilidade pela contratação. Segundo a entrevistada, “o consórcio ficava como representante de todos os municípios, o que gerava um desconforto, pois alguns municípios ficavam inadimplentes, não por vontade própria, mas pela própria crise financeira, o que acabava prejudicando outro ente municipal que estava com seus pagamentos regularizados e ficava na pendência da liberação dos produtos mediante o pagamento dos valores atrasados”.

Atualmente o consórcio realiza apenas a gestão dos procedimentos licitatórios, “hoje em dia o consórcio apenas cota os itens, só faz a ata final, e informa o item, quantitativo e fornecedor as Prefeituras, onde as mesmas contratam diretamente com os fornecedores, isso permite que essa ação financeira do pagamento e da cobrança fique diretamente entre município e o fornecedor, o consórcio faz apenas a gestão e não faz mais o controle do fluxo financeiro”.

4.3 Vantagens e Desvantagens nas Compras Compartilhadas

A principal vantagem observada é no que diz respeito ao princípio da economia. O atingimento do princípio em comento inicia-se desde os recursos humanos necessários para a realização do certame, pois muitos municípios não têm grande quantidade de pessoas especializadas ou até mesmo um número de servidores efetivos que poderia realizar esse procedimento administrativo. Outro ponto mencionado na economia guarda relação com a publicidade. Ocorre que se as licitações fossem realizadas separadas pelos entes municipais gerariam um grande valor de publicação legal, enquanto as publicações realizadas pelos consórcios abrangem todos os municípios envolvidos em apenas uma publicação para todos os entes envolvidos. Ainda, a Granpal está viabilizando a utilização do Diário Oficial da FAMURS – Fundação dos Municípios do Rio Grande do Sul, o que gera mais economia para os cofres públicos, pois não tem que gastar mais em publicidade.

Outro fator de destaque, que assegura uma maior economia nas compras compartilhadas, é que há aquisição de grande quantidade de itens, e isto atrai maior concorrência entre grandes empresas e a obtenção de melhores preços, ao mesmo passo que atende as necessidades de todos os municípios envolvidos no processo licitatório. De acordo com a Diretora Executiva “A grande quantidade e o valor dos

certames chama a atenção dos grandes fornecedores, por exemplo, nos medicamentos, as distribuidoras nem participam, quem participa do certame são os próprios laboratórios, onde ocorre sempre uma grande redução dos valores pagos em licitações realizadas diretamente pelos entes municipais. Abaixo realizamos um comparativo de alguns itens do Pregão nº 002/2016, tendo como objeto medicamentos realizado pela Granpal em comparação ao lote de compras de medicamentos realizado pelo município de Sapucaia do Sul. Os itens foram escolhidos de forma aleatória, pois no edital do Pregão 002/2016 da Granpal, foram licitados mais de 370 itens. Os itens escolhidos/listados foram colocados em comparação com o valor homologado na compra pelo município de Sapucaia do Sul. Cabe ressaltar que esta comparação surgiu, devido ao fato de que o município de Sapucaia do Sul faz parte do Consórcio da Região Metropolitana, entretanto, por algumas situações administrativas, o ente realizou o processo de forma independente da Granpal.

Objeto	Valor Pregão Sapucaia (R\$)	Valor Pregão Granpal (R\$)	Diferença Sapucaia x Granpal (R\$)	Percentual de Economia
Atropina 0,25 mg/mL solução injetável	R\$ 0,94	R\$ 0,31	R\$ 0,63	67,09%
Bicarbonato de sódio 8,4% ampola 10ml	R\$ 0,88	R\$ 0,60	R\$ 0,28	31,74%
Carbamazepina 200 mg/10mL suspensão oral	R\$ 5,40	R\$ 3,80	R\$ 1,60	29,63%
Carvedilol 25 mg comprimido	R\$ 0,22	R\$ 0,15	R\$ 0,07	31,82%
Carvedilol 6,25 mg comprimido	R\$ 0,11	R\$ 0,09	R\$ 0,02	22,31%
Cloranfenicol+ Colagenase pomada	R\$ 12,00	R\$ 7,59	R\$ 4,41	36,75%
Levodopa + benserazida 200 mg + 50 mg comprimido	R\$ 1,37	R\$ 0,67	R\$ 0,70	51,09%
Levotiroxina sódica 50 mcg comprimido	R\$ 0,09	R\$ 0,06	R\$ 0,03	30,96%
Permanganato de potássio 100mg comprimido	R\$ 0,14	R\$ 0,08	R\$ 0,06	44,80%
Risperidona 1mg comprimido	R\$ 0,21	R\$ 0,11	R\$ 0,10	47,62%
Risperidona 2mg comprimido	R\$ 0,28	R\$ 0,12	R\$ 0,16	57,14%

Podemos observar uma grande economia gerada ao município que optou pela realização da compra compartilhada. Veja-se que o item Atropina 0,25 mg/mL chega a ter uma porcentagem de economia de 67,09% em relação ao comprado de forma individual. Segundo a entrevistada “a economia gerada em média é de 30% se somados todos os itens e dividirmos pelo total. Ainda, no caso de medicamento, pode ser centavos, mas a quantidade de valores economizados é muito grande na soma total, pois muitas vezes a unidade são comprimidos”.

Ainda cabe ressaltar que o Consórcio não atende apenas os municípios associados da Granpal. Segundo relato da Diretora Executiva, existe uma parceria com outros consórcios e fundações. A exemplo, há um termo de parceria com o

Consórcio da Região Carbonífera, firmado em 2013, e através do qual os municípios do CIGA-Carbonífera utilizaram os serviços do CM Granpal para licitação. O serviço de compra compartilhada também está disponível para as Fundações de Saúde Públicas de São Camilo e Esteio. Ainda, segundo a entrevistada, o Consórcio de Desenvolvimento do Pampa Gaúcho também já procurou a Granpal para a realização deste mesmo termo de Parceria, o que, segundo a Diretora aludida, é muito importante para o Consórcio da Região Metropolitana, pois os quantitativos aumentam, o que atrai mais as empresas pelo alto valor da licitação, e confere ao órgão o poder de barganha.

No que tange à parte burocrática, a eficiência e a agilidade do processo, pode-se observar, a partir dos relatos, que o processo em si é o mesmo que seria realizado de forma independente. Em relação à qualidade e tempo de entrega, isso assim como a licitação individual, depende muito de um bom termo de referência e de uma fiscalização de contrato bem ativa e participante. Segundo a entrevista, a compra compartilhada em consórcio é “uma ferramenta relativamente jovem, mas extremamente promissora. Acredita-se que a tendência é que se faça esse procedimento nas compras públicas. É como se ter um escritório regional de licitações”. Ao questioná-la sobre desvantagens em relação à compra individual realizada pelos entes, foi citada apenas a questão da responsabilidade do Consórcio pelo fluxo financeiro, o que era realizado antigamente na Granpal, pois conforme já mencionado, o consórcio ficaria mais como um administrador de passivos, ou seja, um cobrador de pendências. Tirando essa questão, e o se o consórcio realizar apenas a gestão do processo licitatório, tem-se muitas vantagens, sendo a principal delas a vantagem financeira, ainda mais no caso estudado – da compra de medicamentos para área da saúde - onde o recurso é escasso, devendo sempre ser aplicado com responsabilidade. A economia gerada com a compra conjunta pode transformar-se em outros benefícios para o cidadão.

Cabe ainda informar que os municípios associados à Granpal tem a discricionariedade de participar dos processos licitatórios. Ilustrativamente cita-se o próprio município de Sapucaia do Sul, que como mencionado supra, realizou licitação independente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar o procedimento de compras compartilhadas em Consórcio Público, além de verificar as vantagens e desvantagens, sua eficácia e benefícios econômicos proporcionados por esse processo.

Atualmente vivemos um descaso com o dinheiro público, com vários escândalos de corrupção e fraudes em licitações, e toda a maneira para combater este tipo de situação é válida para que possamos atingir o real objetivo do processo licitatório, que é trazer iguais condições para todos os participantes, aliando a aquisição de produtos/serviços de qualidade com a obtenção de valores vantajosos para a Administração. Trazendo esse parêntese, passamos às considerações.

Através da pesquisa de campo, da entrevista e da análise realizada, podemos concluir que a utilização do consórcio para a realização de compras compartilhadas é uma ferramenta de grande valia para a Administração Pública, desde que realizada de acordo com as necessidades dos entes municipais, com um

planejamento prévio e adequado, com quantitativos dentro da realidade. Extrai-se do trabalho realizado que, em havendo um bom termo de referência e uma fiscalização atuante, pode-se certamente atingir uma grande economia de recursos públicos, que por sua vez poderão ser transformadas em outras benfeitorias para os cidadãos.

Ainda, constatamos que o Consórcio deverá ter apenas a função da gestão dos procedimentos licitatórios, pois conforme experiência relatada, quando passou a ter a responsabilidade pela organização do fluxo financeiro, essa ferramenta desviou o seu fim, e causou alguns prejuízos nas entregas a alguns municípios em razão da mora ou inadimplência por outros entes municipais. A par dessa situação, o consórcio realizando apenas o processo licitatório e os municípios podendo realizar a contratação de forma direta com o fornecedor vencedor do certame, temos muitas vantagens econômicas e eficiência, pois se realiza um processo para todos os entes municipais, além das fundações e consórcios parceiros da Granpal.

Por fim, fica a sugestão de novas pesquisas com esta temática, pois não há um grande número de trabalhos realizados sobre compras compartilhadas, e o tema merece ser aprofundado em outras áreas/objetos de licitação, ou em outros consórcios públicos.

6. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ALVES, Allan Carlos. et al. **Os consórcios públicos no contexto da gestão pública: a experiência do consórcio público intermunicipal de saúde do Curimataú e Seridó paraibano**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8, 2015, Brasília-DF.

BATISTA, Sinoel. **O papel dos Prefeitos e das Prefeitas na criação e gestão dos consórcios públicos**. / Sinoel Batista...[et al.] Brasília, D: Caixa Econômica Federal. 2011. (Guia dos Consórcios Públicos. Caderno; v1).

_____, Sinoel. **O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos** / Sinoel Batista ... [et al.]. – 1. ed. – Brasília, DF : Caixa Econômica Federal, 2011. 276 p. – (Guia de Consórcios Públicos. Caderno; v. 2)

BRASIL. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 70 de 29 de março de 2012. Brasília/DF, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 08 Jan. 2017.

_____. Presidência da República. Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm . Acesso em 10 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Decreto no 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em 14 Jan. 2017.

Consórcio Intermunicipal Catarinense. **Instrução Normativa sobre o Programa de Licitações Compartilhadas 2014**. Disponível em <http://www.cimcatarina.sc.gov.br/cms/upload-images/documentos/646_1.pdf> Acesso em 21 Jan. 2017.

CUNHA, Rosani E. **Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 55, n. 3, p. 5-36, 2004.

DI PIETRO, M. S. Z. **O Consórcio Público na Lei 11.107 de 06 de abril de 2005.** Revista Rede Eletrônica de Direito do Estado, n. 3, jul./ago./set., Salvador, 2005. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/rede-3-julho-2005-maria%20sylvia.pdf> Acesso em: 17 de Jan.2017.

DUTRA, Ricardo Assis Alves et al. **Compra De Medicamentos Para Atenção Primária: Desafios e Oportunidades.** In:Congresso Consad De Gestão Pública, VIII, 2015, Brasília-DF. Disponível em <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/166.pdf>. Acesso em: 20 de Jan. 2017.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GERIGK, Willson and PESSALI, Huáscar Fialho. **A promoção da cooperação nos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Paraná.** *Rev. Adm. Pública* [online]. 2014, vol.48, n.6, pp.1525-1543. ISSN 0034-7612. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121779>>. Acesso em 12. Jan. 2017.

NEVES, Luiz A.; RIBEIRO, José M. **Consórcios de saúde: estudo de caso exitoso.** *Cad. Saúde Pública*, v. 22, n. 10, p. 2207-2217, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/csp/v22n10/20.pdf> Acesso em 10. Jan. 2017

PRATES, Ângelo M. Q. **Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local.** In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, III, 2012, Brasília. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n5/a05v47n5.pdf>. Acesso em: 13 Jan. 2017.

PROVIN. Camila. **Consórcios Intermunicipais: Uma alternativa para Gestão Pública do Rio Grande do Sul.** Disponível: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/67677/000869974.pdf>. Acesso em 19 de Jan. de 2107

PIRES. Selma Sousa. **Cooperação Horizontal: A experiência dos Consórcios Intermunicipais.** VII Jornada Internacional de Políticas Públicas – São Luis do Maranhão – 2015. Universidade Federal do Maranhão. Disponível em <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo8/cooperacao-horizontal-a-experiencia-dos-consorcios-intermunicipais.pdf> Acesso em 16. Jan.2017.

RIBEIRO, Wladimir António. **Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos.** Brasília -DF: Confederação Nacional dos Municípios, 2007. 72p. Disponível: [http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Cons%C3%B3rcios%20Publicos%20\(2007\).pdf](http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Cons%C3%B3rcios%20Publicos%20(2007).pdf)Acesso em 15 Jan. 2017.

RIO GRANDE DO SUL -Tribunal Contas do Rio Grande do Sul. Instrução Normativa 006/2016. Disponível em<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas_controle_externo/licitacon/legislacao/IN_06_Licitacon.pdf> Acesso em 19. Jan. 2017. Acesso em 13 Jan.2017.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos** / trad. Daniel Grassi. – 3. ed. – Porto Alegre: Bookman, 2001. 212 p; 23cm