

**Autoria:**

Capitão-Tenente (Quadro Complementar – Intendente da Marinha) Guilherme Kirschner Siqueira Campos

Capitão de Mar e Guerra (RM1 - Intendente da Marinha) Marco André Carvalho Neves

Capitão de Mar e Guerra (Intendente da Marinha) André de Oliveira Costa

# TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: ANÁLISE DOS RESULTADOS DA APLICAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/06 NAS AQUISIÇÕES DE MEDICAMENTOS NO ÂMBITO DO GOVERNO FEDERAL

**Resumo:** Sustentabilidade é o tema do milênio, de acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU). Este trabalho visa identificar se as licitações exclusivas para aquisição de medicamentos estão alcançando o desenvolvimento econômico preconizado pela Lei Complementar nº 123/2006 e pelo Decreto nº 8.538/2015. Desta forma, por meio dos relatórios extraídos do Painei de Preços e do Compranet, ficou evidente que os valores médios das licitações exclusivas são mais caros em relação aos de ampla participação. Constatou-se ainda que, com exceção da região Sul, as licitações para aquisição de medicamentos com este tratamento diferenciado não estão proporcionando o desenvolvimento econômico regional.

**Palavras-chave:** Compras de Medicamentos. Licitações Exclusivas para Micro e Pequenas Empresas. Desenvolvimento Econômico Sustentável. Marinha do Brasil.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Governo Federal brasileiro vem intensificando suas ações no sentido de promover a sustentabilidade nas compras públicas. Por intermédio da Lei nº

12.349, promulgada em 15 de dezembro de 2010, o governo reconheceu seu expressivo poder de compra e incluiu uma nova finalidade legal às licitações: a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”. Desse

modo, as compras governamentais, além de buscar a isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, passaram também a fomentar o desenvolvimento sustentável.

Com intenção de propiciar os meios para esse desenvolvimento, a Lei Complementar (LC) nº 147/14, que alterou a LC nº 123/06, e o Decreto nº 8.538/15 estabelecem algumas políticas públicas de fomento, inclusive concedendo o direito de licitações exclusivas para as micro e pequenas empresas. Essas práticas direcionam os recursos estatais com a finalidade de aproveitar melhor o potencial dessas empresas, tendo em vista que elas contribuem para grande parcela da força de trabalho no Brasil, porém apresentam uma série de dificuldades para se impor perante às grandes empresas no mercado nacional.

A relevância do estudo consiste em possibilitar a implementação de uma metodologia mais acessível, ou seja, mais simplificada e que permita avaliar se as licitações com tratamento diferenciado concedido às micro e pequenas empresas estão alcançando os objetivos propostos pelo Decreto nº 8.538/15, e conseqüentemente, auxiliar a tomada de decisões dos gestores públicos na busca de compras cada vez mais eficientes.

A presente pesquisa foi motivada pela percepção, baseada em conhecimentos empíricos, de que as licitações exclusivas para aquisição de medicamentos, especificamente, não estão proporcionando o desenvolvimento regional preconizado na legislação. Tal observação fundamenta-se na experiência pessoal do pesquisador obtida durante o período de dois anos, como Encarregado da Seção de Licitação e Acordos Administrativos de um Hospital Militar situado na região Nordeste do Brasil.

Diante do exposto, este trabalho avança em possíveis respostas ao seguinte questionamento: A política atual de aquisição de medicamentos, por meio das licitações exclusivas,

está promovendo o desenvolvimento econômico sustentável regional no âmbito do Governo Federal?

O objetivo geral da pesquisa é verificar se as licitações exclusivas para aquisição de medicamentos comuns estão promovendo o desenvolvimento econômico sustentável nas respectivas regiões de origem. Os objetivos específicos da pesquisa são: (1) examinar, nas aquisições de medicamentos comuns da esfera federal, a diferença de preços dos processos licitatórios exclusivos para micro e pequena empresa com os de ampla participação; e (2) analisar as aquisições de medicamentos comuns efetuadas pela Marinha do Brasil.

Cabe ressaltar que a ferramenta utilizada para a coleta de dados – Painel de Preços é um sistema desenvolvido pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES/MP) que possibilita acesso amplo e facilitado às bases de dados das compras públicas. O sistema tem como objetivo contribuir para a transparência das licitações, permitindo aos gestores públicos pesquisar, analisar e comparar os preços praticados nas contratações de materiais e serviços, bem como estimular o controle social da população. Por ser uma ferramenta recente, instituída em abril de 2017, até o presente momento não foram identificados estudos com a sua base de dados, o que denota o caráter inovador do trabalho (BRASIL, 2017).

Em função da considerável quantidade de processos e modalidades de aquisição no setor público, a pesquisa limitou-se à análise das atas de registro de preços disponíveis no portal de compras do Governo Federal, o Comprasnet, através das informações extraídas do relatório do Painel de Preços. Como premissa do estudo, são tomados como base para análise os medicamentos comuns mais licitados pela Marinha do Brasil (MB) durante o período de agosto de 2016 até setembro de 2017.

Além desta introdução, o trabalho se estrutura em quatro seções. O referencial teórico aborda um panorama geral sobre a legislação brasileira relativa aos processos licitatórios e o tratamento favorecido para as micro e pequenas empresas nos certames. Logo após, apresenta-se a metodologia utilizada durante a pesquisa. Em seguida, demonstram-se os resultados obtidos e, posteriormente, para finalizar são expostas as considerações finais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

As informações do aporte teórico envolvem: o tratamento diferenciado concedido às micro e pequenas empresas; o desenvolvimento sustentável e a política de fomento estatal associada; e os aspectos relacionados à compra de medicamentos na MB. Tal arcabouço serve de alicerce para os esclarecimentos necessários aos resultados obtidos neste estudo.

### 2.1 Microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP) e o seu tratamento diferenciado

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no art. 170, inciso IX, o tratamento diferenciado às ME/EPP como princípio geral da atividade econômica do Estado Brasileiro. O art. 179 da Carta Magna, no que lhe concerne, instituiu uma série de incentivos visando à simplificação ou à redução das obrigações administrativas, dos encargos tributários e previdenciários e a concessão de benefícios creditícios através de um tratamento jurídico especial à essas empresas por parte do Poder Público. Nesse sentido, preceituam os dispositivos mencionados:

*Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

**IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as**

**leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.**

*Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, **tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.** (Grifo nosso)*

Em busca de melhorar as condições econômicas, tributárias e administrativas das ME/EPP, o Governo federal promulgou em 2006, a LC nº 123/06, também conhecida como o “Estatuto Nacional de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte”. Nesta lei, foram estabelecidas normas gerais referentes ao tratamento especial a ser dispensado à essas empresas, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Na tentativa de definir quais empresas farão jus a esse tratamento, a LC nº 123/06, em seu art. 3º, optou por limitar única e exclusivamente a auferição de receita bruta no ano-calendário como critério determinante para o tamanho da empresa. Isto é, no Brasil serão consideradas ME/EPP, o empresário, a pessoa jurídica ou a ela equiparada, que venha a obter, em cada ano-calendário, faturamento bruto anual, conforme exposto no Quadro 1:

**Quadro 1: Definição de ME/EPP conforme o art. 3º da LC nº 123/06.**

Tamanho da Empresa	Faturamento Bruto Anual
Microempresa	Igual ou inferior a R\$ 360.000,00
Empresa de Pequeno Porte	Superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00

Fonte: Adaptado da LC nº 123/06 (2017).

Moreira e Matias-Pereira (2008) fazem uma comparação desse modelo com a *Small Business Act* – legislação norte-americana a

respeito do tema, tida como de reconhecido sucesso na aplicação de mecanismos jurídicos eficientes na obtenção do tratamento diferenciado para inserção das pequenas empresas nas compras governamentais. Os norte-americanos adotam, além do critério de faturamento anual, critérios como o quantitativo de funcionários e o seu ramo de atividade.

No modelo norte-americano, a meta única do governo é garantir as condições necessárias para que as pequenas empresas possam competir, deixando ao mercado a tarefa de determinar as condições para o desenvolvimento econômico. Desta maneira, a intenção do legislador norte-americano é assegurar que as micro e pequenas empresas sejam realmente empresas com pouca participação de mercado e não necessariamente as que possuem faturamento bruto anual reduzido, como estabelece a legislação brasileira (MOREIRA e MATIAS-PEREIRA, 2008).

No Brasil, esses benefícios concedidos às ME/EPP vem sendo gradativamente implementados nas licitações. A título exemplificativo, além de outras normas, pode-se citar a LC nº 147/14, que alterou a LC nº 123/06 e concedeu diversos benefícios a essas empresas, bem como a Lei nº 12.349/10, que alterou a Lei nº 8.666/93, instituindo o desenvolvimento sustentável como mais uma finalidade das licitações pública e o Decreto nº 8.538/15 que regulamentou o tratamento diferenciado na esfera federal.

### 2.1.1 Princípio da Isonomia aplicado em licitações

É de conhecimento geral que as ME/EPP estão submetidas a uma competição desleal com as grandes empresas consolidadas e bem estruturadas que, muitas vezes, chegam a utilizar práticas ilegais de competição, como dumping ou a formação de cartéis, o que torna evidente suas vulnerabilidades frente às empresas maiores (BRASIL, 2008).

Podem-se identificar alguns fatores que levam a essa fragilidade, tal como a capacidade produtiva reduzida, que onera sensivelmente os seus custos. Outra razão que as expõem é o fato de possuírem uma estrutura administrativa e de pessoal limitada, carecendo de apoio jurídico e qualificação técnica para participar de licitações (BRASIL, 2008).

Segundo Paulo e Alexandrino (2016, p.117), o princípio da isonomia "determina que seja dado tratamento igual aos que se encontram em situação equivalente e que sejam tratados de maneira desigual os desiguais, na medida de suas desigualdades". Nesse sentido, Lorga e Knoerr (2013) acentuam que, em função de suas fragilidades e da relevância socioeconômica que essas empresas possuem, somente seria possível uma igualdade entre as ME/EPP e as outras empresas quando o seu tratamento fosse de forma diferenciada e favorecida.

### 2.1.2 Exclusividade em licitações para as ME/EPP

Com o advento da LC nº 147/14, que trouxe relevantes alterações na LC nº 123/06, o poder de compra governamental deve obrigatoriamente ser utilizado como ferramenta para desenvolver a sociedade em diversos aspectos, aumentando a circulação de riqueza no país e proporcionando a geração de empregos (ALCÂNTARA, SANTANA e TORRES, 2015).

Uma das principais mudanças advindas foi a atualização no caput de seu art. 47, que modificou a palavra "poderá" para "deverá", impondo um caráter obrigatório para a sua utilização, eliminando assim eventuais dúvidas quanto à interpretação da discricionariedade ou não da aplicação desse dispositivo legal. A seguir será transcrito o excerto do citado artigo.

*Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, **deverá** ser concedido tratamento diferenciado*

*e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Grifo nosso)*

Para cumprir esta obrigatoriedade, o art. 48 da LC nº 123/06, em seus três incisos, prevê as hipóteses nas quais seriam concedidas o tratamento diferenciado. Entre elas, estão: primeiramente, deverão ser destinadas exclusivamente à participação de ME/EPP nas aquisições em licitações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 por item separadamente; também poderão ser exigidos dos licitantes nas aquisições de obras e serviços em ampla participação a subcontratação de ME/EPP para consecução do objeto licitado; e, por fim, a Administração Pública deverá estabelecer, nos certames para aquisição de bens de natureza divisível, cotas de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de ME/EPP.

Todavia, a regra da exclusividade pode gerar alguns dilemas ao gestor público, em especial nos certames com valores elevados, porém com vários itens abaixo do patamar de exclusividade. Nessas situações deve-se ter cautela na aplicação de tais privilégios. É preciso levar em consideração que as concessões de benefícios são mitigadoras da competitividade e, conseqüentemente, dificultam o alcance da melhor proposta econômica para a Administração, resultando no aumento de seus gastos, que, ao final, serão absorvidos pela própria sociedade (ALCÂNTARA, SANTANA e TORRES, 2015).

Do mesmo modo, Justen Filho (2014) afirma que é indispensável a ponderação dos custos envolvidos na aplicação do tratamento diferenciado. O conceito de desenvolvimento nacional sustentável no âmbito das licitações públicas apresenta uma dimensão ótima e

ideal, porém a sua invocação irrestrita pode ocasionar contratações desastrosas ou práticas destituídas de eficiência econômica.

Ao determinar licitações exclusivas, não se tenta mitigar as desigualdades de modo a proporcionar uma concorrência equilibrada, mas sim impedir que outras empresas maiores apresentem propostas, excluindo-as antecipadamente. Logo, o princípio da competitividade é violado, ocorrendo uma restrição à competição, ferindo o princípio da eficiência, pois menor será o número de propostas ofertadas, diminuindo a possibilidade de se atingir a proposta mais vantajosa à Administração Pública (JESUS, 2015).

### 2.1.3 Manutenção da vantajosidade para a Administração Pública

Conforme conceitua o Tribunal de Contas da União, a proposta mais vantajosa "é aquela que ofereça o bem ou serviço requerido na licitação pelo menor preço, sem prejuízo da qualidade do produto ou serviço ofertado" (BRASIL, 2013, p.19). Com o advento do conceito do desenvolvimento econômico sustentável nas licitações públicas, este fator passou também a ser considerado como critério na busca da proposta mais vantajosa. Embora o menor preço não seja o único critério para aferição da maior vantagem oferecida à Administração, um preço menor representará, inevitavelmente, uma vantagem maior, quando mantidas as demais condições.

O tratamento diferenciado foi regulamentado pelo Decreto nº 8.538/15, que buscou preencher algumas lacunas que não foram contempladas na LC nº 123/06, inclusive no tocante à manutenção da vantajosidade das propostas para a Administração Pública.

Nesse sentido, observa-se no art. 10 do referido decreto, que veio complementar o art. 49 do Estatuto das ME/EPP, a possibilidade do afastamento desses benefícios em situações nas quais essa exclusividade não seja viável

ou vantajosa para Administração Pública, conforme transcrito a seguir.

*Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:*

*I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;*

*II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente; III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou*

*IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.*

Tem-se como clara que a intenção do legislador nos incisos do art. 10 do Decreto nº 8.538/15 era preservar o interesse público em situações que a aplicabilidade do tratamento diferenciado apresente prejuízo ou inconveniência para a Administração.

Segundo Pereira e Dotti (2012), o afastamento da exclusividade para micro e pequenas empresas é permissivo desde que devidamente fundamentado, ou seja, deverá a Administração justificar nos autos do processo os respectivos motivos determinantes, se entender por afastar o favorecimento concedido pela lei.

Recomenda-se cautela ao gestor público na fase de planejar e executar as licitações,

inclusive no momento de afastar o tratamento diferenciado concedido às ME/EPP, pois os Tribunais de Contas brasileiros, bem como outras instituições, como a Advocacia Geral da União (AGU), já há alguns anos estão intensificando o rigor na fiscalização desse aspecto, envidando esforços para que os agentes públicos cumpram as regras aplicadas pela legislação no intuito de promover o desenvolvimento nacional sustentável (FERNANDES, 2013).

## 2.2 Licitações públicas e o desenvolvimento nacional sustentável

Em 1987, foi apresentada ao mundo as primeiras noções de desenvolvimento sustentável, por meio do Relatório Brundtland, conhecido como "Nosso Futuro Comum", que foi preparado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU e ganhou ampla divulgação (VALENTE, 2011).

O Relatório expõe uma perspectiva mais ampla à ideia de desenvolvimento, no sentido de que as próximas gerações possam usufruir um mundo melhor do que o atual. Nesta lógica, Aurélio (2008) afirma que o desenvolvimento sustentável é idealizado como o progresso que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades.

Com os resultados positivos obtidos pelo Relatório Brundtland, o conceito de sustentabilidade ganhou uma repercussão ainda maior, sendo considerado o "tema do milênio" pela ONU. Em agosto de 2015, por ocasião da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, foram discutidas as condições para um crescimento sustentável consistente, inclusivo e economicamente viável que culminaram na adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem adotados pelos governos. Nesta reunião, chegou-se a um acordo que contempla 17 objetivos e 169 metas com enfoque na

sustentabilidade. Eles são conectados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental (ONU, 2015).

Em busca da aplicabilidade da sustentabilidade nas políticas públicas brasileiras, Valente (2011) considera que o Governo Federal, por meio da Lei nº 12.349/10, reconheceu seu expressivo poder de compra e incluiu, além da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, uma terceira finalidade legal à licitação: a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”. À vista disto, as compras governamentais passaram também a fomentar o desenvolvimento e a geração de empregos.

Corroborando a esse entendimento, Fernandes (2013) considera que a mão de obra das ME/EPP corresponde acerca de 51% do total em atividade no país, e essa política de fomento contribui ainda mais para facilitar a absorção de mão de obra por essas empresas e, como consequência, para o aumento no número de empregos formais no país. Segundo o autor, esta política resultou em um crescimento de 45% na participação destas empresas nas licitações do Governo Federal, entre 2007 e 2012.

Monteiro (2007) contrapõe essa visão desenvolvimentista, alegando que a intenção de promover o desenvolvimento econômico é válida, no entanto, os meios utilizados são questionáveis. O autor alega que, antes de tudo, é preciso descomplicar o sistema existente, e não criar métodos que possam dificultar ainda mais as licitações públicas.

A inclusão do desenvolvimento econômico sustentável no rol de finalidades das licitações impõe à Administração a adoção de métodos ou especificações que as tornem compatíveis com parâmetros de sustentabilidade, sem prejudicar o caráter competitivo ou desfavorecer a isonomia entre potenciais interessados (VALENTE, 2011).

Outro fato bastante relevante nesta seara foi a promulgação do Decreto nº 8.538/15,

que conforme mencionado no tópico anterior, regulamentou o tratamento jurídico especial concedido às ME/EPP, estabelecendo em seu art. 1º alguns objetivos a serem observados durante as compras públicas. Segue na íntegra a transcrição do referido artigo.

*Art. 1º Nas contratações públicas de bens, serviços e obras, deverá ser concedido tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual - MEI e sociedades cooperativas de consumo, nos termos deste Decreto, com o objetivo de:*

**I - promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional; II - ampliar a eficiência das políticas públicas; e III - incentivar a inovação tecnológica. [...]**

*§ 2º Para efeitos deste Decreto, considera-se: I - âmbito local - limites geográficos do Município onde será executado o objeto da contratação;*

*II - âmbito regional - limites geográficos do Estado ou da região metropolitana, que podem envolver mesorregiões ou microrregiões, conforme definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (Grifo nosso)*

Da análise do texto do decreto, percebe-se que a intenção era utilizar as contratações públicas como ferramenta de fomento ao desenvolvimento econômico e social dentro do contexto local e regional. Porém, para não levar ao extremo a flexibilização do princípio da isonomia, deve-se optar por não restringir o universo de licitantes, para que sejam sediadas no local ou na região onde está localizado o órgão responsável pelo certame (BRASIL, 2011b).

Com o intuito de burlar a legislação, e conseqüentemente, não perder o significativo mercado das compras públicas, grandes empresas têm criado pequenas empresas apenas

para disputar certames com os benefícios criados pela Lei, deturpando o propósito do fomento estatal (ALCÂNTARA, SANTANA e TORRES, 2015). Tal prática é bastante difícil de ser combatida com a atual estrutura administrativa do governo, o que nos leva a questionar se esse modelo brasileiro realmente está proporcionando o desenvolvimento sustentável.

### 2.3 Compras de medicamentos na Marinha do Brasil (MB)

A Diretoria de Saúde da Marinha (DSM) é o órgão responsável pelo planejamento, organização, coordenação e controle das atividades no âmbito da saúde. Para cumprir tais atividades, a MB possui o Sistema de Saúde da Marinha (SSM), que presta serviço assistencial na área de saúde aos militares da ativa, da reserva, e seus dependentes diretos e indiretos, por meio das Organizações Militares Hospitalares (OMH) e das Organizações Militares com Facilidades Médicas (OMFM), distribuídas por todo o país (BRASIL, 2011a).

Para atender as demandas do SSM, a MB dispõe de dezenas de OMH e OMFM, tais como: o Hospital Naval Marcílio Dias (HNMD), os Hospitais Distritais, as Policlínicas Navais, a Unidade Integrada de Saúde Mental (UISM), a Odontoclínica Central da Marinha (OCM), e outras OMFM, entre elas algumas Escolas de Aprendizes de Marinheiros e Capitânicas de Portos e outras Organizações Militares (BRASIL, 2011a).

Mediante o Sistema de Distribuição de Medicamentos (SisDiMe), a MB provê o abastecimento dos Setores de Distribuição de Medicamentos (SeDiMe) distribuídos nas suas diversas OMH, possibilitando a compra de medicamentos pelos usuários do SSM e servidores civis da MB a um preço mais barato que o usualmente praticados nas farmácias privadas. Essa sistemática é viabilizada através de consignação por meio de descontos

em Bilhete de Pagamento ou por pagamento da Guia de Recolhimento da União (BRASIL, 2011a).

Os medicamentos costumam receber uma atenção especial na gestão de um hospital devido a sua importância estratégica para as ações de saúde. A sua dispensação é um dos itens que afetam de forma fundamental os gastos da unidade. Seu gerenciamento possui uma elevada relevância na gestão logística de um hospital, pois falhas no controle do seu abastecimento pode gerar um grande impacto nas atividades hospitalares, inclusive na atenção e cuidados aos pacientes (VECINA e REINHARDT, 1998).

Cabe salientar que existe uma distinção básica de categorias de medicamentos: os medicamentos comuns e os especiais. Estes últimos são de alto valor unitário e difícil aquisição no mercado, sendo utilizados para tratamento de doenças de complexidade mais elevada. Conforme exposto na DGPM-401, são considerados medicamentos especiais:

*Aqueles que possuam alto custo aquisitivo, de uso contínuo ou por tempo determinado, utilizados no tratamento de doenças de média e alta complexidade, hereditárias ou adquiridas, crônicas ou raras e que fazem parte de um conjunto de especialidades farmacêuticas não abrangidas pelo elenco de medicamentos essenciais básicos disponibilizados pelo SisDiMe. (BRASIL, 2012)*

A DGPM-401 apenas conceituou os medicamentos especiais, portanto, serão considerados comuns todos os demais medicamentos que não são especiais.

Compete ao Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro (COMRJ) a responsabilidade de realização dos processos licitatórios para a obtenção de medicamentos comuns às organizações militares situadas no Estado do Rio de Janeiro e prover as licitações para o abastecimento dos SeDiMe (BRASIL, 2011a). Porém, as demandas de

medicamentos dos atendimentos realizados diariamente pelas OMH e OMFM não são contempladas pelo SisDiMe, cabendo a cada OM, das diversas regiões do país, envidar esforços para sua aquisição. Essa prática foi estabelecida em função da necessidade de agilidade no atendimento das demandas dessas OM ou dos seus reduzidos perfis de consumo, o que pode não justificar o dispêndio de recursos com o seu transporte devido às dimensões do país (BRASIL, 2011a).

### 3 METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos deste trabalho foram adotados de modo a atender aos objetivos propostos. Assim sendo, pode-se classificar a presente pesquisa como exploratória descritiva com abordagem quantitativa (GIL, 2010).

Classifica-se como exploratória, pois tem como “objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito” dentro do contexto em que é aplicado (GIL, 2010, p.41). Também pode ser classificada como descritiva, visto que envolve a “descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2010, p.42).

Quanto à abordagem, adotou-se a quantitativa, modelo utilizado quando a pesquisa “recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno e as relações entre variáveis” (FONSECA, 2002, p.20).

### 3.1 Variáveis e Coleta de dados

No que se refere às técnicas de coleta de dados, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, que segundo Gil (2010, p.88) é “desenvolvida com base em material já elaborado”, quais sejam: artigos, leis, decretos, revistas, dissertações, periódicos, livros, jurisprudências e materiais disponibilizados na internet, também foram realizadas pesquisas documentais, de forma a complementar o estudo.

Segundo Lakatos e Marconi (2003), para realizar a análise e interpretação dos dados, deve-se seguir os seguintes passos: seleção, codificação, tabulação. No que tange à seleção, por meio do Painel de Preços e da base de dados do Comprasnet, foram obtidos os dados atinentes aos medicamentos comuns mais licitados pela Marinha do Brasil (Quadro 2), na modalidade pregão eletrônico, através do Sistema de Registro de Preços (SRP), durante o período de agosto de 2016 até setembro de 2017. É importante frisar que o relatório do Painel de Preços disponibiliza os dados referentes a todas as aquisições realizadas durante o período.

### 3.2 Tratamento e Análise dos Dados

Após a seleção dos itens, optou-se por dividir os dados em grupos por região do país, ou seja, Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-oeste. Esse procedimento é considerado por Lakatos e Marconi (2003, p.166) como codificação, que consiste em uma “técnica operacional utilizada para categorizar os dados que se relacionam”. Tal necessidade ocorreu

**Quadro 2: Medicamentos comuns mais licitados pela MB durante o período de agosto/2016 a setembro/2017.**

MEDICAMENTO	CAPTAPRIL	CIPROFLOXACINOCLORIDRATO	DIAZEPAM	DICLOFENACO	DIPIRONA	PARACETAMOL	PREDNISONA
CATMAT *	267613	267632	267197	270992	267203	267778	267741

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados obtidos no Painel de Preços (2017).  
Legenda: (\*) CATMAT = Código de catalogação de materiais do Governo Federal.

devido ao fato do Brasil possuir dimensões continentais, o que poderia distorcer o foco do estudo. Ao dividir a pesquisa por região, buscou-se minimizar as distorções relativas aos custos logísticos referentes às suas entregas e dar maior confiabilidade à análise.

Ainda com relação à codificação, foi necessário realizar consultas às atas de registro de preços dos pregões do Comprasnet para verificar se as licitações estão enquadradas ou não na categoria da participação exclusiva de ME/EPP. Após verificação das categorias, dividiu-se a análise em dois estratos e atribuiu-se o código "Sim" para os valores relacionados às licitações exclusivas e "Não" para ampla participação.

Segundo Lakatos e Marconi (2003, p.166), após a coleta e tratamento, se faz necessário realizar a tabulação, considerada como uma técnica que permite "sintetizar os dados de observação, conseguidos pelas diferentes categorias e representá-los graficamente. Dessa forma, poderão ser melhor compreendidos e interpretados mais rapidamente". Para possibilitar uma maior facilidade na verificação das inter-relações das variáveis, fez-se uso da medida descritiva da média ponderada, que é uma representação utilizada para minimizar os efeitos em escala e então comparar os valores obtidos por intermédio de gráficos e tabelas.

Por fim, foram realizadas consultas ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) para encontrar o domicílio fiscal das empresas vencedoras identificadas no Painel de Preços. Essa consulta foi necessária a fim de evidenciar, se está havendo o desenvolvimento econômico local/regional preconizado no Decreto nº 8.538/15.

### 3.3 Limitações do Estudo

Devido à conveniência de tempo, optou-se por limitar a pesquisa para abranger apenas 7 medicamentos. A dificuldade consiste em

estabelecer uma quantidade razoável para ser analisada, pois cada hospital licita seus medicamentos conforme suas demandas, não havendo um valor de referência para saber a representatividade desses medicamentos dentro da totalidade. Uma quantidade maior de medicamentos analisados seria recomendável para obter informações mais consistentes.

A segunda limitação origina-se do critério estabelecido para definição de "região", pois o Decreto nº 8.538/15 define âmbito regional como os limites geográficos do Estado onde está ocorrendo a licitação. Para fins desta pesquisa considerou-se o limite como a região do país.

A terceira limitação está relacionada com a ausência de estudos com objetivos similares. Observou-se uma escassa revisão literária e, principalmente, uma dificuldade de comparação com outros estudos que apresentem resultados práticos afetos ao tema.

## 4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A presente seção se divide em três partes. A primeira visa analisar as licitações de medicamentos realizadas no âmbito da Marinha do Brasil (MB). Logo após, na segunda parte da pesquisa, o foco é abrangido para todo o Governo Federal, para deste modo obter uma quantidade maior de dados e, conseqüentemente, realizar uma avaliação mais consistente com relação à diferença de preços das licitações exclusivas frente às de ampla participação. Na última parte, por meio das consultas ao SICAF, serão verificadas se a exclusividade está realmente promovendo o desenvolvimento econômico sustentável no âmbito local/regional.

### 4.1 Análise das aquisições de medicamentos na Marinha do Brasil

Para atender aos objetivos secundários desta pesquisa, que é realizar uma análise

das licitações de medicamentos da MB, inicialmente foram avaliadas atas dos 7 medicamentos mais adquiridos dentro do seu contexto, de modo que se identificaram 42 licitações realizadas durante o período, sendo 11 exclusivas de ME/EPP e 31 para ampla participação (Tabela 1).

Nota-se que em todas as situações observadas na coluna “Valor Médio Unitário”, os valores licitados por ampla participação, coluna “AP”, encontram-se em patamares inferiores aos dos licitados por exclusividade para ME/EPP, coluna “LE”, constatando-se que, na MB, para aquisições de medicamentos comuns, especificamente, as licitações com participação exclusiva são mais onerosas que as de ampla participação.

Ao expandir os dados relacionados à coluna “Licitações Realizadas” da tabela anterior, alcançamos uma análise mais aprofundada. Para tal, foram selecionados, por conveniência de espaço e de forma pontual (Tabela 2), 10 dos 42 itens, e para proporcionar uma melhor análise, esses 10 itens foram divididos em 5 de licitações exclusivas e 5 de licitações para ampla participação. A Tabela 2 apresenta os

valores totais contratados pelas UASG para os 10 itens selecionados dentro do contexto da MB, dados referentes ao nº do pregão, se a licitação é exclusiva para ME/EPP, o número do item e sua respectiva vigência.

Da análise da Tabela 2, constata-se que, dos 5 itens que apresentaram “Não” na coluna “LE”, isto é, licitados por ampla participação, todos possuíam valores totais inferiores ao limite de exclusividade disposto no art. 48 da LC nº 123/06 (até R\$ 80.000,00). Observa-se, também, que todos os 31 itens encontrados para ampla participação da Tabela 1 também se enquadram abaixo deste limite, nessas hipóteses deveriam ser concedidos tratamento favorecido e, caso seja optado pelo seu afastamento, faz-se necessário justificativa, conforme determina o art. 10 do Decreto nº 8.538/15.

Verifica-se na Tabela 2 que algumas Organizações Militares (OM) operativas – aquelas organizadas, equipadas e adestradas para pleno emprego em operações a qualquer momento – licitaram medicamentos, como o caso do Grupamento de Navios Hidroceanográficos (GNHO) e da

**Tabela 1 – Análise dos medicamentos licitados pela MB durante o período de agosto/2017 a setembro/2017**

CÓDIGO DO COMPRASNET	DESCRIÇÃO DO ITEM	UNIDADE DE FORNECIMENTO	LICITAÇÕES REALIZADAS			VALOR MÉDIO UNITÁRIO	
			LE*	AP**	TOTAL	LE*	AP**
267613	Captopril	Comprimido	1	4	5	R\$ 0,03	R\$ 0,021
267632	Ciprofloxacino	Comprimido	3	5	8	R\$ 0,442	R\$ 0,234
267197	Diazepam	Comprimido	1	5	6	R\$ 0,05	R\$ 0,043
270992	Diclofenaco	Comprimido	1	4	5	R\$ 0,06	R\$ 0,046
267203	Dipirona Sódica	Comprimido	2	5	7	R\$ 0,090	R\$ 0,080
267778	Paracetamol	Comprimido	2	4	6	R\$ 0,073	R\$ 0,049
267741	Prednisona	Comprimido	1	4	5	R\$ 0,18	R\$ 0,115
<b>Total</b>			<b>11</b>	<b>31</b>	<b>42</b>		

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados obtidos no Painel de Preços (2017).

Legenda: (\*) LE = Licitações Exclusivas para ME/EPP; e (\*\*) AP = Licitações para Ampla Participação

**Tabela 2 – Análise das licitações de medicamentos da MB.**

PREGÃO	LE*	ITEM	MEDICAMENTO	VALOR TOTAL	UASG	VIGÊNCIA
39/2016	SIM	30	Captopril	R\$ 1.196,64	765720 – HNMD	11/11/2016
13/2016	SIM	14	Ciprofloxacino	R\$ 520,80	751200 – GNHO	18/10/2016
135/2016	SIM	37	Ciprofloxacino	R\$ 1.440,00	742000 - CTMSP	27/01/2017
28/2016	SIM	74	Diclofenaco	R\$ 840,00	785810 - CEIMRG	14/11/2016
124/2016	SIM	226	Diazepam	R\$ 3.800,00	771300 - COMRJ	21/02/2017
22/2016	NÃO	20	Diazepam	R\$ 16,50	785600 - EAMSC	02/02/2017
13/2016	NÃO	4	Dipirona Sódica	R\$ 1.950,00	791800 – BNRJ	01/11/2016
1/2017	NÃO	156	Dipirona Sódica	R\$ 2.970,00	782700 – HNSA	20/04/2017
10/2016	NÃO	84	Paracetamol	R\$ 2.400,00	788820 - CEIMMA	28/10/2016
11/2016	NÃO	352	Prednisona	R\$ 234,00	783702 – HNRE	13/10/2016

Fonte: Baseado em dados extraídos do Painel de Preços e Comprasnet (2017).

Legenda: (\*) LE = Licitações Exclusivas para ME/EPP

Base Naval do Rio de Janeiro-RJ (BNRJ). Estas OM adquirem medicamentos com a finalidade de abastecer as necessidades de seus meios navais.

Desta forma, representam um fracionamento de necessidades e consequente redundância de funções administrativas, tendo em vista que outras OM da MB do mesmo Município também licitam medicamentos. Percebe-se que, na verdade, tais OM poderiam concentrar seus esforços em sua atividade-fim, ou seja, as operações, e estas demandas poderiam ser centralizadas pelo COMRJ e, talvez, obter vantagem econômica através de ganhos em escala e redução de carga burocrática dos servidores militares e civis envolvidos.

#### 4.2 Análise das aquisições de medicamentos no Governo Federal

Para uma melhor comparação entre os preços dos dois tipos de licitação, ampliou-se o foco do estudo para todo o Governo Federal, possibilitando a obtenção de resultados consistente que comprovem se há ou não variação de preços. É importante evidenciar que os

medicamentos selecionados também possuem relevância nacional, pois, conforme o Painel de Preços estão entre os mais licitados na esfera federal. Desta maneira, a Tabela 3 apresenta o quantitativo de atas pesquisadas e a sua respectiva divisão por região do país.

Conforme se observa na Tabela 3, durante o período estudado, foram identificadas no Brasil um total de 664 licitações dos 7 medicamentos selecionados, sendo 297 referentes à participação exclusiva de ME/EPP e 367 relativos à ampla concorrência.

Os dados atinentes a esta mesma tabela apresentam uma distinção das licitações em dois universos, “Sim” e “Não”, em que o primeiro se refere aos itens licitados de forma exclusiva, já o segundo alude às licitações sem esse benefício. Ademais, os dados extraídos do relatório do Painel de Preços possibilitaram identificar, através da média ponderada, qual o valor médio unitário dos preços dos medicamentos licitados pelo governo e, assim, realizar uma comparação quantitativa entre os valores das licitações exclusivas com os valores obtidos dos certames para ampla

**Tabela 3 – Atas pesquisadas por região do país durante o período de agosto/2017 a setembro/2017**

Possui tratamento diferenciado?	Nordeste		Sudeste		Sul		Norte		Centro-oeste		Total	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Captopril	9	12	13	11	7	6	8	13	7	3	44	46
Ciprofloxacino	12	13	10	10	8	11	7	15	5	5	42	54
Diazepam	11	13	10	15	7	8	8	14	5	6	41	56
Diclofenaco *	4	6	6	8	6	7	6	6	4	0	26	27
Dipirona	21	18	15	17	13	10	11	24	13	7	73	76
Paracetamol	12	9	10	18	6	8	6	13	5	4	39	52
Prednisona	5	12	9	12	6	5	10	19	2	9	32	57
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>83</b>	<b>73</b>	<b>91</b>	<b>53</b>	<b>55</b>	<b>56</b>	<b>104</b>	<b>41</b>	<b>34</b>	<b>297</b>	<b>367</b>

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados obtidos no Painel de Preços (2017).

\* A região Centro-oeste do Brasil não possui licitações para ampla concorrência para o item Diclofenaco durante o período de 01/08/2017 a 01/09/2017.

participação. Observa-se na Tabela 3 que, na região Centro-oeste, não houve nenhum caso de licitação para ampla participação referente ao item “Diclofenaco” e, portanto, em função disto não foi possível fazer a comparação quanto a este item.

A Tabela 4 apresenta a comparação dos valores dos medicamentos selecionados e a sua respectiva divisão por região do país.

Percebe-se que em todas as regiões do país houve uma variação da média dos

preços dos itens licitados pelo governo, na qual as licitações com tratamento favorecido tendem a ser mais caras do que as de concorrência irrestrita. Dessa forma, pode-se afirmar que as aquisições dos medicamentos selecionados demonstram ser mais onerosas quando utilizado o favorecimento concedido pela legislação.

Após analisar a variação quantitativa entre os valores médios dos itens pesquisados, para uma melhor visualização das informações,

**Tabela 4 – Média dos valores por licitações exclusivas e ampla participação (Valores em R\$).**

POSSUI TRATAMENTO DIFERENCIADO?	NORDESTE		SUDESTE		SUL		NORTE		CENTRO-OESTE		MÉDIA	
	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Captopril	0,027	0,020	0,034	0,017	0,023	0,014	0,030	0,025	0,055	0,029	0,034	0,021
Ciprofloxacino	0,257	0,153	0,263	0,171	0,244	0,246	0,217	0,217	0,282	0,196	0,253	0,197
Diazepam	0,048	0,032	0,049	0,029	0,047	0,034	0,069	0,046	0,049	0,055	0,053	0,039
Diclofenaco	0,072	0,059	0,063	0,037	0,048	0,047	0,063	0,064	0,049	-	0,059	0,051
Dipirona	0,088	0,064	0,100	0,065	0,089	0,071	0,086	0,080	0,125	0,074	0,098	0,071
Paracetamol	0,060	0,041	0,060	0,043	0,056	0,036	0,054	0,063	0,072	0,058	0,060	0,048
Prednisona	0,140	0,074	0,160	0,114	0,096	0,092	0,155	0,114	0,189	0,090	0,148	0,097

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados obtidos no Painel de Preços (2017).

faz-se necessário apresentar esta diferença em termos percentuais. No Gráfico 1, a demonstração gráfica percentual dessa variação é exposta, bem como a variação média por região do país, com o intuito de verificar a vantajosidade econômica das licitações exclusivas para ME/EPP.

Da análise do Gráfico 1, observa-se que a região Sudeste apresentou a maior variação percentual, ou seja, cada comprimido licitado por exclusividade para ME/EPP custa, em média, 61,16% mais caro do que o licitado por ampla participação. Já as regiões Centro-oeste, Nordeste e Sul apresentaram, respectivamente, variação percentual de 54,28%, 50,36% e 26,27%. Por fim, a região Norte apresentou uma diferença de 13,51%, sendo, portanto, a menor variação percentual dentre as regiões pesquisadas.

Em suma, as compras de medicamentos em todas as regiões do país demonstraram

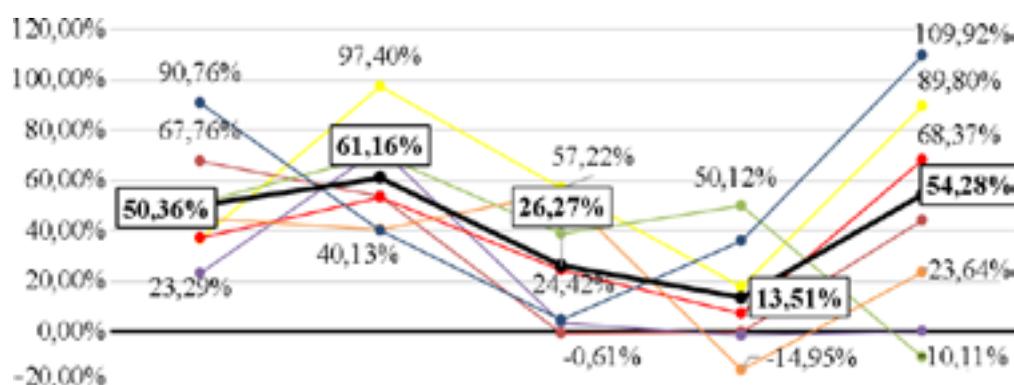
ser mais onerosas nas licitações que tiveram o tratamento favorecido do que nas de ampla participação.

### 4.3 Análise das licitações exclusivas e o desenvolvimento econômico sustentável

Conforme abordado no referencial teórico, o objetivo do tratamento especial regulado pelo Decreto nº 8.538/15 é promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional através do poder de compra do Estado.

Com a finalidade de verificar se as licitações exclusivas estão proporcionando esse desenvolvimento, foram realizadas consultas ao SICAF acerca das empresas vencedoras das 297 licitações exclusivas expostas na Tabela 3, sendo possível, então, verificar em seus domicílios fiscais se elas realmente estão situadas no âmbito local/regional de onde a licitação

**Gráfico 1 – Diferença percentual de preços entre licitações exclusivas e de ampla participação durante o período de agosto/2017 a setembro/2017.**



	Nordeste	Sudeste	Sul	Norte	Centro-oeste
— CAPTOPRIL	36,83%	97,40%	57,22%	17,79%	89,80%
— CIPROFLOXACINO	67,76%	53,68%	-0,61%	-0,33%	44,09%
— DIAZEPAM	51,38%	70,34%	39,04%	50,12%	-10,11%
— DICLOFENACO	23,29%	72,70%	3,39%	-1,67%	-
— DIPIRONA	37,34%	53,50%	24,42%	7,36%	68,37%
— PARACETAMOL	45,19%	40,37%	55,55%	-14,95%	23,64%
— PREDNISONA	90,76%	40,13%	4,88%	36,23%	109,92%
— MÉDIA	<b>50,36%</b>	<b>61,16%</b>	<b>26,27%</b>	<b>13,51%</b>	<b>54,28%</b>

Fonte: Elaboração própria (2017).

está ocorrendo e, assim, contribuindo para o desenvolvimento econômico da região.

Embora o Decreto nº 8.538/15 tenha definido âmbito regional como os limites geográficos de cada Unidade Federativa (UF), para fins desta pesquisa considerou-se como âmbito local/regional a região do país onde os itens foram licitados.

A seguir são analisados os domicílios fiscais das empresas vencedoras. Conforme se verifica na Tabela 5, dentro do universo das 297 licitações exclusivas, 43 empresas se sagraram vencedoras dessa totalidade. Percebe-se também que, das 9 empresas que mais ganharam as licitações, 8 se situam na região Sul do país, havendo assim uma grande concentração das empresas vencedoras das licitações de medicamentos nesta região.

Verifica-se também junto aos dados obtidos no SICAF que, das 297 licitações exclusivas, 227 foram vencidas por empresas que se encontram na região Sul e que, destas, apenas 49 tiveram seu objeto da contratação adjudicado na região Sul, tendo as demais empresas

sulistas, ou seja, as 178 restantes, vencido licitações de órgãos em outras regiões do país. Isto posto, pode-se concluir que, grande parte das licitações de medicamentos amparadas pelo tratamento especial foram vencidas por empresas situadas no Sul, ocasionando nesta região, uma centralização de riquezas proveniente de licitações públicas sobre o espectro do desenvolvimento econômico sustentável.

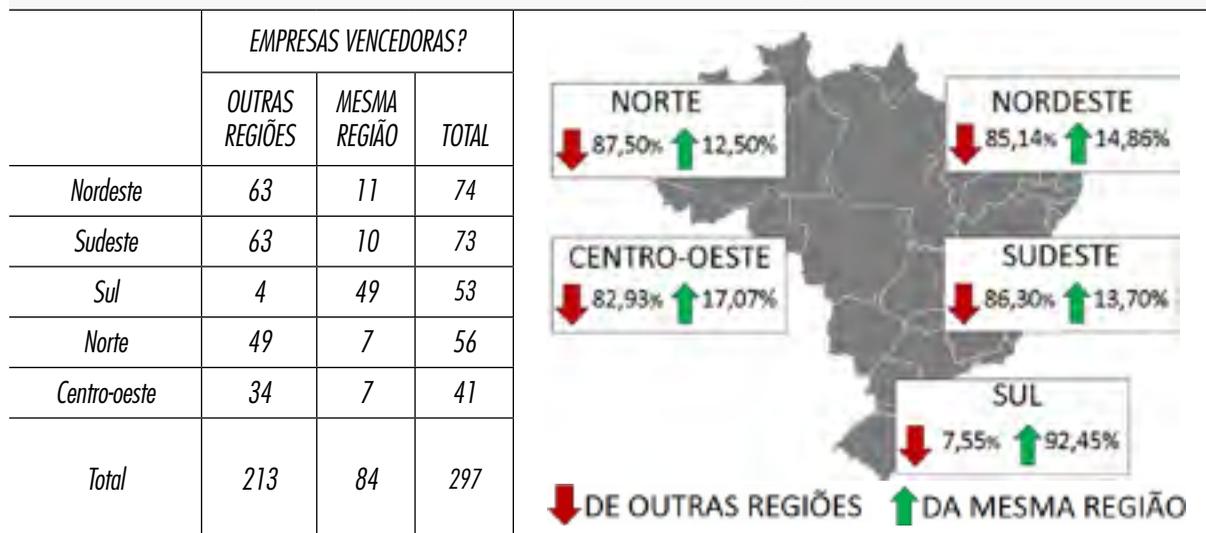
Face ao exposto, para identificar se as licitações exclusivas estão atingindo o objetivo do desenvolvimento econômico regional, por meio de demonstração gráfica, foram confrontados os dados referentes à localização de onde foi executado o objeto da contratação com o domicílio fiscal das empresas que venceram a licitação (Gráfico 2) e, desta forma, verificar se realmente está havendo o desenvolvimento preconizado no Decreto nº 8.538/15, tendo em vista que estas empresas empregam funcionários, contribuindo assim para a circulação de recursos financeiros provenientes do governo na região em que se situam.

**Tabela 5 – Relação das empresas vencedoras das licitações exclusivas de medicamentos na esfera federal.**

Nº	FORNECEDOR	QUANT.	DOMICÍLIO FISCAL	UF	REGIÃO
1	VETERINARIA SUL CATAR. – EPP	60	83690 - Turvo	SC	SUL
2	MEDMAX COMERCIO – ME	37	86371 - Erechim	RS	SUL
3	L A DALLA PORTA JUNIOR – EPP	32	88412 - Santa Maria	RS	SUL
4	PRO-SAUDE DISTRIBUIDORA – ME	22	97012 - Brasília	DF	CENTRO-OESTE
5	CIRURGICA SANTA MARIA – EPP	19	88412 - Santa Maria	RS	SUL
6	DMC DISTRIBUIDORAS – EPP	18	86371 - Erechim	RS	SUL
7	EXCLUSIVA DISTRIBUIDORA – EPP	15	86371 - Erechim	RS	SUL
8	EREFARMA PRODUTOS – EPP	14	86371 - Erechim	RS	SUL
9	LUCIANA SAMA CHARARA – ME	10	88013 - Porto Alegre	RS	SUL
-	34 EMPRESAS RESTANTES	70	-	-	-
<b>Total</b>		<b>297</b>			

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados obtidos do SICAF (2017).

**Gráfico 2: Análise das aquisições sobre o aspecto do desenvolvimento econômico local/regional.**



Fonte: Elaboração própria (2017).

Constata-se que a grande maioria das empresas que ganharam as licitações exclusivas são provenientes de outras regiões. Na região Sul, ao contrário do que ocorre nas demais regiões, verifica-se que 92,45% dos itens licitados são vencidos por empresas do âmbito regional, e apenas 7,55% são vencidos por empresas de outras regiões. Ou seja, os resultados demonstram que, para os medicamentos selecionados, com exceção do Sul, a exclusividade não está promovendo o desenvolvimento local/regional preconizado na legislação.

Destarte, da análise conjunta do Gráfico 1 com o Gráfico 2, conclui-se que, na esfera federal, as licitações de medicamentos comuns com exclusividade para ME/EPP não estão alcançando os objetivos elencados no art. 1º do Decreto nº 8.538/15 quais sejam: “ampliar a eficiência das políticas públicas” e “promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local”. Isso porque as licitações com tratamento diferenciado estão ficando mais dispendiosas aos cofres públicos e não estão contribuindo para o desenvolvimento econômico da região onde elas ocorrem.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perante o exposto, o presente trabalho atendeu seu objetivo geral que foi verificar se as licitações exclusivas para aquisição de medicamentos comuns estão promovendo o desenvolvimento econômico sustentável nas respectivas regiões de origem. O estudo também atendeu aos objetivos específicos, que eram: (1) examinar, nas aquisições de medicamentos comuns da esfera federal, a diferença de preços dos processos licitatórios exclusivos para micro e pequena empresa com os de ampla participação; e (2) analisar as aquisições de medicamentos comuns efetuadas pela Marinha do Brasil.

Para alcançar tais objetivos, os valores médios unitários disponíveis, nas atas de registro de preços do Portal de Compras do Governo Federal, foram confrontados através dos relatórios obtidos no Painel de Preços. Foram, ainda, realizadas consultas ao SICAF no intuito de identificar o “domicílio fiscal” das empresas, para então verificar se elas estão contribuindo para a distribuição de renda no local onde a licitação ocorreu.

Como resultado, observou-se que os itens licitados por exclusividade tiveram preços maiores que os licitados por ampla participação, evidenciando que o tratamento especial concedido às ME/EPP não está atendendo ao pressuposto de vantajosidade econômica para a Administração Pública.

A análise dos resultados demonstra ainda que, para as aquisições de medicamentos comuns, a exclusividade concedida às ME/EPP não está atendendo aos objetivos elencados no Decreto nº 8.538/15. Observou-se que em todas as regiões do Brasil, com exceção do Sul, as licitações exclusivas para aquisições desses itens não estão promovendo o desenvolvimento econômico regional.

Em que pese o ideal do legislador tenha sido fomentar o desenvolvimento sustentável por meio da concessão de benefícios para as ME/EPP, em razão da importância socioeconômica que estas possuem, na prática tal resultado não está sendo alcançado, pois, as contratações estão ficando mais onerosas e não estão atingindo seu objetivo principal delimitado na legislação, qual seja, aumentar a circulação de riquezas no âmbito regional de onde a licitação está ocorrendo.

Por conveniência de tempo e custo, a pesquisa limitou-se apenas à seleção dos 7 medicamentos mais licitados pela Marinha do Brasil. Portanto, sugere-se, para pesquisas futuras, a ampliação deste tipo de pesquisa exploratória comparativa para outros tipos de medicamentos, pois, à medida que outros forem selecionados, resultados mais consistentes serão descobertos. Recomenda-se também alterar o foco da pesquisa para outros itens e serviços, haja vista que os relatórios disponibilizados pelo Painel de Preços possibilitam uma análise ampla de todas as aquisições do governo.

Por fim, o estudo trouxe uma reflexão, bastante pertinente nesta época de contenção financeira em que o Estado Brasileiro vivencia,

sobre os impactos decorrentes das políticas de fomento às ME/EPP e a fundamental necessidade em acompanhar a sua efetividade, uma vez que ao final as concessões desses benefícios estão sendo arcados pela própria sociedade. Deste modo, espera-se ter contribuído para o aumento do interesse sobre o tema, de maneira a estimular o debate e estudo do mesmo.

## REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, M. V; SANTANA, J; TORRES, R. C. L. Impacto da Nova LC 147/14 na Gestão de Compras Públicas em 2015. **O Pregoeiro**. Curitiba, PR, ano 11, n.122, p.16-28, jan. 2015.
- AURÉLIO, C. S. **Desenvolvimento Sustentável: uma Análise a Partir do Relatório Brundtland**. 2008. 198f. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, Marília, 2008. BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). **Nota Decor / CGU / AGU Nº 356 / 2008 - PCN**. 2008. Disponível em: <<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 16 ago. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção I, p.1.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015. Regulamenta o Tratamento Favorecido, Diferenciado e Simplificado para as Microempresas, Empresas de Pequeno Porte. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 7 out. 2015. Seção I, p.3.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 15 dez. 2006. Seção I, p.1.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, Institui Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 22 jun. 2006. Seção I, p.1.
- \_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. Acórdão nº 1317/2013. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão 29/5/2013. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 5 jun. 2013. Seção I, p.92.
- \_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. **Normas para Assistência Médico-Hospitalar (DGPM-401)**. 5º Rev. Brasília, DF, 2012.
- \_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. **Normas para Execução do Abastecimento (SGM-201)**. 6º Rev. Mod-2. Brasília, DF, 2009.
- \_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. **Normas sobre Medicamentos, Material de Saúde e Utilização de**

**Sangue na MB (DGPM-403).** 3º Rev. Brasília, DF, 2011a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Painel de Preços.** 2017. Disponível em: <<http://paineldeprecos.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 2 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 2.957/2011. Plenário. Relator: Ministro Andre Luis de Carvalho. Sessão 09/11/2011. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 18 nov. 2011b. Seção I, p.154.

FERNANDES, J. U. J. **O Governo Contratando com as Micro e Pequenas Empresas:** o Estatuto das Micro e Pequena Empresa Fomentando a Economia do País / Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Brasília: SEBRAE, 2013.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, 2002. GIL, A. C. **Como elaborar Projetos de Pesquisa.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JESUS, E. M. F. **Impactos da Lei Complementar nº 123/06 e 147/14 nas Licitações Públicas.** Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel). Faculdade de Tecnologia e Ciência – FTC, Itabuna, BA, 2015.

JUSTEN FILHO, M. Desenvolvimento Nacional Sustentado: Contratações Administrativas e o Regime Introduzido pela Lei 12.349/10. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini.** Curitiba, PR, n.50, abr. 2011. Disponível em: <<http://www.justen.com.br//informativo.php?l=pt&informativo=50&artigo=1077&l=pt>>. Acesso em: 20 set. 2017.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LORGA, M.; KNOERR, F.G. Atividade de Fomento para as Micro e Pequenas Empresas e o Princípio da Isonomia. **Revista Jurídica – Unicuritiba,** Curitiba, PR, ano 7, n.31, p.387-414, abr./jun. 2013.

MONTEIRO, F. S. A Imperatividade da Regra do “Desempate” de Propostas Prevista nos Artigos 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006. **Informativo Justen Pereira, Oliveira e Talamini,** Curitiba, PR, n.9, nov. 2007. Disponível em: <<http://www.justen.com.br//informativo.php?l=pt&informativo=9&artigo=765>>. Acesso em: 02 de out. 2017.

MOREIRA, M. F; MATIAS-PEREIRA, J. **Lei Geral da Micro e Pequena Empresa Versus Small Business Act:** uma Comparação entre as Determinações para Inserção das MPEs nas Compras Governamentais. Rio de Janeiro, RJ, 2008. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B1341.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2017.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Cúpula de Desenvolvimento Sustentável.** 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 18 out. 2017.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Constitucional Descomplicado.** 15.ed. São Paulo, Método, 2016.

PEREIRA, J. T. J.; DOTTI, M. R. As Licitações Exclusivas para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte: Regra e Exceções. **Revista do TCU.** Brasília, DF, n.123, p.60-77, jan./abr. 2012.

VALENTE, M. **Marco Legal das Licitações e Compras Sustentáveis na Administração Pública.** Consultoria Legislativa, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

VECINA, G. N.; REINHARDT, W. F. **Gestão de Recursos Materiais e de Medicamentos.** Vol. 12 / Gonzalo Vecina Neto, Wilson Reinhardt Filho. São Paulo. Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998.