

GASTOS EM SAÚDE DURANTE A PANDEMIA: ANÁLISE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS NOS MAIORES MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ

Data de aceite: 02/05/2024

Roberto Rivelino Martins Ribeiro

Universidade Estadual de Maringá, Brasil

Juliane Andressa Pavão

Universidade Estadual de Maringá, Brasil

Kerla Mattiello

Universidade Estadual de Maringá, Brasil

Iasmini Magnes Turci Borges

Centro de Ensino Superior de Maringá,
Brasil

RESUMO: A forma em que se realiza as compras para o funcionamento e manutenção da administração pública ocorre, conforme a legislação, a partir das licitações. Tendo em vista que a administração pública não tem autonomia para celebrar contratos de compra, venda e de serviços, pois ela não trabalha com recursos próprios ou disponíveis, mas sim com recursos públicos. A pesquisa teve como objetivo descrever os valores totais gastos com processos licitatórios no período de 2017 a 2021, e os valores gastos para o enfrentamento da Covid-19, em 2020 e 2021, nos dez maiores municípios do estado do Paraná. Para tanto, realizou-se uma pesquisa descritiva, aplicada, qualitativa,

documental e *ex-post-facto*. A coleta de dados abrangeu o período de 2017 a 2021, sendo coletados os dados publicados nos portais de transparência municipais. Durante o período analisado, destacaram-se como maiores investidores em licitações os municípios de Curitiba, Londrina, Maringá e São José dos Pinhais. Já os municípios que menos se destacaram foram Colombo, Guarapuava e Paranaguá, que tiveram investimentos bem abaixo da média dos demais municípios estudados. Um achado interessante é que praticamente todos os municípios demonstram um aumento dos recursos aplicados em licitações no ano de 2020 e 2021, o que torna assertivo o ponto principal da pesquisa, que realmente houve impacto nos investimentos em licitações durante a pandemia do coronavírus. Esses aumentos são evidentes em quatro municípios do Paraná: Curitiba, Londrina, Maringá e Foz do Iguaçu.

PALAVRAS-CHAVE: Gastos; Saúde; Pandemia; Licitações.

HEALTH EXPENDITURE DURING THE PANDEMIC: ANALYSIS OF BIDDING PROCESSES IN THE MAJOR MUNICIPALITIES OF THE STATE OF PARANÁ

ABSTRACT: The way in which purchases are made for the operation and maintenance of public administration occurs, according to the legislation, based on bidding processes. Bearing in mind that the public administration does not have the autonomy to enter into purchase, sale and service contracts, as it does not work with its own or available resources, but with public resources. The research aimed to describe the total amounts spent on bidding processes in the period from 2017 to 2021 and the amounts spent to face Covid-19 in 2020 and 2021 in the ten largest municipalities in the state of Paraná. For that, a descriptive, applied, qualitative, documental and ex-post-facto research was carried out. Data collection covered the period from 2017 to 2021, with data published on municipal transparency portals being collected. During the analyzed period, the municipalities of Curitiba, Londrina, Maringá and São José dos Pinhais stood out as the biggest investors in bids. The municipalities that stood out the least were Colombo, Guarapuava and Paranaguá, which had investments well below the average of the other municipalities studied. An interesting finding is that virtually all municipalities show an increase in resources applied to tenders in the years 2020 and 2021, which makes the main point of the research assertive, that there really was an impact on investments in tenders during the coronavirus pandemic. These increases in spending are easy to see in four municipalities in Paraná: Curitiba, Londrina, Maringá and Foz do Iguaçu.

KEYWORDS: Expenditure; Health; Pandemic; Bids.

INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Saúde (SUS) passa por muitas dificuldades estruturais, técnicas e econômicas, e com a manifestação do covid-19 no Brasil essas condições só pioraram. Com isso o governo começou a realocar novos recursos para área da saúde, liberando verbas para abertura de novas licitações para construção de novos leitos, reabastecimento de medicamentos e materiais hospitalares, e também para o desenvolvimento de uma possível vacina. Mesmo com a criação da Medida Provisória nº926, que dispensa abertura de novas licitações para aquisição de bens, serviços e insumos relacionadas ao combate da pandemia do covid-19, ainda houve um aumento expressivo em tais atividades na área da saúde (Congresso Nacional, 2020).

O processo de licitação foi introduzido no Brasil em 14 de maio de 1862 por meio do Decreto nº2.926, e, após mais de 150 anos, tal procedimento evoluiu para ser mais eficiente nas contratações públicas, facilitando a fiscalização. Com isso se tornou um procedimento administrativo formal em que se estabelece de forma prévia as contratações de serviços e aquisições de produtos, com o objetivo principal de obter propostas mais vantajosas e justas. Atualmente a Lei Federal nº 8.666/1993 é a legislação base, uma lei nacional, que deve ser seguida pela União, Estados e Municípios quando da aquisição de bens ou serviços contratados por todos os entes federativos (Brasil, 1993). Alterações já foram realizadas, como a inclusão da modalidade do Pregão, que adveio com a Lei nº 10.520/2002 que rege os pregões, e ainda, maiores atualizações com a Lei nº 14.133/2021.

A licitação, se traduz em um procedimento que se presta à administração pública para viabilizar o planejamento das ações e programas de um ente federativo. Nesse sentido, perfaz-se em uma ferramenta fundamental para a viabilização do que consta no Plano Plurianual (PPA), em um primeiro momento, cujas ações são pormenorizadas e distribuídas em sua vigência quadrienal. Também auxilia a realização do que consta na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei de Orçamento (LOA), que vai distinguir o destino de cada recurso do governo no atual mandato. O PPA que é o plano plurianual elaborado para o prazo de 4 anos no qual se define as diretrizes e os objetivos estratégicos governamentais; a LDO determina quais serão as prioridades governamentais para o próximo exercício fixando os recursos que o governo pretende economizar traçando regras e limites; já a LOA, estabelece detalhadamente todos os gastos previstos indicando quanto e com que gastar o dinheiro público no período. Após realizados e aprovados tais orçamentos, se inicia as implantações do novo governo liberando assim novos recursos para abertura de novas licitações com vistas à aquisição de bens e serviços demandados pelo planejamento (Giacomoni, 2010).

Estudos realizados anteriormente, relatam a situação dos processos licitatórios após decretado o estado de calamidade pública por conta da pandemia do Covid-19, neles foram discutidos as semelhanças e diferenças na aplicação da legislação pública. Pereira (2022, p. 7) teve como objetivo “analisar, no âmbito das contratações por dispensa e processos de licitações públicas, quais foram as semelhanças, diferenças, vantagens e desvantagens da implementação da Lei n.º 13.979/2020, alterada pela Medida Provisória n.º 926/2020”.

Precinotto (2021, p. 8) realizou um estudo com o objetivo de comparar “como o início de estados de emergência/calamidade afetam a transparência das dispensas de licitações durante a pandemia da Covid-19 em municípios do Estado de São Paulo”. Foi possível verificar que como o início de estados de emergência/calamidade afetam a transparência das dispensas de licitações durante a pandemia da Covid-19 em municípios do Estado de São Paulo. E também, que durante a pandemia, a divulgação de informações como boletins da Covid-19 e agenda de vacinações foi intensa em alguns municípios, mas a transparência das contratações diminuiu com as dispensas de licitações (Precinotto, 2021).

Já os municípios do estado do Rio de Janeiro foram o foco da pesquisa de Ramos (2021). Ramos (2011) apurou se os municípios fluminenses que decretaram estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de Covid-19 estavam cumprindo as determinações que constam da Lei nº 13.979/2020, a respeito da divulgação de informações sobre as aquisições e contratações realizadas por dispensa de licitação em seus sites oficiais na internet. Os achados evidenciam que em 83% dos portais eletrônicos dos municípios fluminenses analisados foram encontradas informações concernentes à dispensa de licitação fundamentada na situação emergencial de combate à pandemia, porém nenhum município cumpriu plenamente todos os requisitos determinados pela legislação (Ramos, 2021).

Dessa forma, a pesquisa em questão teve como foco os maiores municípios do estado do Paraná e buscou descrever os valores totais dos processos licitatórios no período de 2017 a 2021 e os valores gastos para o enfrentamento da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021. Foi estabelecido como objetivo descrever os valores gastos com os processos licitatórios dos dez maiores municípios do estado do Paraná. A relevância de tal estudo está no fato de verificar se as mudanças na legislação relacionada aos processos licitatórios se refletiram no total de gastos licitados.

Esta pesquisa está dividida em cinco tópicos. O primeiro tópico faz uma introdução na qual se evidencia o contexto, tema, situação problema, objeto e objetivo do estudo. No tópico dois se destaca o referencial teórico acerca do tema que subsidia a apreciação do objeto de estudo. Na terceira parte se apresenta os procedimentos metodológicos para demonstrar as técnicas e métodos empregados no estudo. No quarto tópico se evidencia as análises dos dados e os resultados obtidos. E por fim, são demonstradas as conclusões finais a partir da análise realizada.

REVISÃO DE LITERATURA

A organização do sistema de saúde no Brasil

A Constituição Federal (1988) criou o SUS estabelecendo seus objetivos e atribuições, o qual é composto pelo Ministério da Saúde, Estados e Municípios, cada qual com sua responsabilidade específica, que foi regulamentado por lei posterior. A concepção do SUS está ligada a uma ideia central em que todas as pessoas que estão vinculadas a condição de cidadania tem direito à saúde. Sem necessidades de ter que provar condições financeiras e poder aquisitivo, o SUS teoriza uma sociedade solidária e democrática sem discriminações ou privilégios (Brasil, 1988).

A lei que regulamentou a Constituição Federal (1988) no tocante à criação do SUS foi a Lei nº8.080/1990, que em seu artigo 196, definiu claramente os objetivos do SUS, que é de identificar e divulgar os condicionantes e determinantes da saúde, formular a política de saúde de modo a promover, nos campos econômico e social. Esta lei estabelece como dever do estado garantir acesso universal e igualitário. Ainda de acordo com Constituição Federal (1988), o SUS seria organizado com base em três diretrizes, pois justificam que as pessoas moram nos municípios e não na União, sendo assim, melhor resolvidos em âmbito local.

Um pouco mais adiante, no ano de 2003, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) criou e organizou um livro sobre a Legislação do SUS no âmbito do território nacional. A proposta deste material foi a de organizar toda a legislação acerca do SUS, a “Lei Orgânica da Saúde”, bem como, de oferecer um instrumento para utilização em termos de consulta às normas, decretos, portarias conjuntas e portarias normativas do

Ministério da Saúde. Esse arcabouço sobre a legislação do SUS se presta a orientar os gestores do sistema de saúde público a agir de acordo com a vasta legislação que existe nos diferentes entes federativos (CONASS, 2003).

O processo licitatório

A administração pública não tem autonomia para celebrar contratos de compra, venda e de serviços, pois ela não trabalha com recursos próprios ou disponíveis, mas sim com recursos públicos e deve sempre prestar contas observando uma série de leis e procedimentos. Assim com a Constituição Federal de 1988 foram estabelecidas as bases dos processos licitatórios em seu art. 37, inc. XXI, o qual foi regulamentado, pela Lei Federal nº 8.666 de 1993, ao instituir o Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos. Pelo disposto na lei, a licitação se trata de um procedimento administrativo a ser empregado sempre que o ente público comprar bens, executar obras, contratar serviços ou fazer concessões (Justen, 2008).

Com isso, a Administração Pública tem o dever constitucional de perseguir o interesse público, celebrar contratos administrativos com terceiros, uma vez que nem suas unidades de atuação (os órgãos), nem seus entes integrantes (as entidades da Administração Direta e Indireta) são autossuficientes, necessitando de serviços, bens e obras (Pagnussat *et al.*, 2020).

A licitação disponibiliza ao poder público uma alternativa mais correta de analisar e avaliar as ofertas disponibilizadas e de acordo com a Lei nº8.666/93 “a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração”. Ressaltando que não é apenas a lei que regulamenta a licitação, pois existem instruções e orientações complementares como o edital, que descreve os procedimentos a serem atendidos para elaboração de um processo licitatório, inclusive normas e elementos estabelecidos pelo Estado, mas sem substituir a lei 8.666/93. Visando a propiciar as mesmas oportunidades aos que desejam contratar com a Administração, a licitação deve garantir igualdade entre os interessados (isonomia) (Pagnussat *et al.*, 2020).

Tendo o intuito de promover o desenvolvimento nacional e sustentável, o governo criou a Lei nº12.349/10, com o intuito de adquirir produtos ou serviços nacionais por preço até 25% superior ao estrangeiro, ou seja, poderá ser estabelecido margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras (Brasil, 2010).

Existem diferentes modalidades de licitações, em que elas podem ser definidas por meio de dois critérios, qualitativo e quantitativo (Spinelli & Luciano, 2008, p. 6):

- Critério qualitativo, em que a modalidade deverá ser definida em função das características do objeto licitado, independentemente do valor estimado para a contratação.
- Critério quantitativo, em que a modalidade será definida em função do valor estimado para a contratação, se não houver dispositivo que obrigue a utilização do critério qualitativo.

Existem seis tipos de modalidades de licitações em que as peculiaridades e diferenças já começam a surgir quando da criação do instrumento convocatório com exigências específicas para as modalidades. A primeira delas é o Convite, que geralmente é utilizado em pequenos contratos de menor valor sendo mais ágil que as outras, em que o responsável convida no mínimo três interessados cadastrados ou não, tendo em vista que os cadastrados não convidados podem demonstrar interesse em 24 horas antes da realização da proposta (Spinelli & Souza, 2008). A Tomada de Preços é realizada entre interessados do ramo devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas do cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas (TCU, 2017).

Outra modalidade é a Concorrência, em que todos interessados podem participar desde que atendem os requisitos mínimos exigidos pelo edital. O Concurso é destinado a escolha de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, conforme instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores podendo ser um bem mensurável ou uma honraria. Tem-se também o Leilão que objetiva a venda de bens móveis inservíveis para a administração, produtos apreendidos ou penhorados, tendo como ponto específico diferente das outras que quem der o maior lance ganha. O Pregão é usado com a finalidade de aquisições de bens e serviços comuns, tendo a disputa feita por propostas e lances sucessivos em sessão pública, presencial ou eletrônica. (Spinelli & Souza, 2008). Há também alguns tipos de licitações que são diferentes das modalidades de licitação, é critério de julgamento utilizado pela Administração para seleção da proposta mais vantajosa, podendo ser de menor preço, melhor técnica, técnica e preço, e de maior lance (TCU, 2017).

Com o impacto do coronavírus no mundo e com sua chegada ao Brasil, houve uma série de mudanças na legislação atual na parte do setor público. E com a alta propagação desta doença em humanos, o Senado Federal reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do presidente da república por meio da mensagem n. 93, de 18 de março de 2020 (BAHIA, 2020). Assim com essa atual situação foi criado a Lei nº13.979/2020, que em âmbito estadual, decretos que restringiram a locomoção de pessoas e impuseram restrições às liberdades individuais, a fim de reduzir o risco de contágio entre a população, o que resultou em um contexto de anormalidade política e social (Nobre & Aguiar, 2020).

Neste contexto, em 20 de março de 2020 foi estabelecida a Medida Provisória nº 926 que altera a lei nº13.979, para dispor sobre os procedimentos licitação, que em seu Art.

4º, descreve que é dispensável o processo de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência da saúde pública decorrente ao enfrentamento ao coronavírus (Brasil, 2020). Ressaltando que a lei não abre a possibilidade de dispensa de licitação para nenhuma outra necessidade pública senão às inerentes ao combate da pandemia.

O teor da Medida Provisória nº 926 possibilitou que tais medidas fossem adotadas nos diferentes níveis de governo, com propósito de conter a propagação da doença e facilitar os processos que necessitam de auxílio de terceiros. Tal conteúdo corroboram com as regras constitucionais, que privilegiam o atendimento às necessidades coletivas e a realização do interesse público, impõem a adoção de medidas práticas e efetivas por parte da Administração Pública, independentemente, de formalização num procedimento administrativo burocrático (Justen, 2020).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente tópico apresenta a descrição dos procedimentos metodológicos utilizados no estudo. Inicialmente, quanto aos objetivos da pesquisa, a pesquisa se caracteriza como descritiva. Para Gil (2002, p. 42), a pesquisa descritiva “têm como objetivo primordial à descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Já quanto à natureza da pesquisa, a pesquisa é aplicada, segundo Gil (2002), visa gerar conhecimentos para aplicação prática voltados à solução de problemas específicos da realidade, que neste caso, se busca averiguar as alterações das atividades de licitação pública nos dez maiores municípios do Estado do Paraná, causadas pela pandemia do coronavírus. Quanto à abordagem do problema da pesquisa, optou-se pela pesquisa qualitativa que, para Triviños (1987), trabalha os dados buscando seu significado, tendo como base a percepção do fenômeno dentro do seu contexto.

Para a coleta dos dados, optou-se pela análise documental *e ex-post facto*. A pesquisa documental para Marconi e Lakatos (2003, p. 174), tem como característica “que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”, sendo assim, foram coletados dados nos portais de transparência municipais. Para Cellard (2008), a análise documental favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros. Para Fonseca (2002, p. 32), a pesquisa *ex-post facto* considera que os dados são coletados a partir do fato passado na qual nem sempre é possível manipular as variáveis necessárias para o estudo da causa e do efeito. Tal situação é verificada mediante a coleta de dados no período de 2017 a 2021, publicados nos portais da transparência municipais.

Quanto ao método de abordagem, aplicou-se o método dedutivo, a qual se fundamenta na dedução e na relação lógica que deve ser estabelecida entre as proposições apresentadas, a fim de não comprometer a validade da conclusão (Mezzaroba & Monteiro, 2003).

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para o presente estudo, foi feita uma análise detalhada das despesas realizadas nos anos de 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021 dos dez maiores municípios do Paraná, com total ênfase nos processos licitatórios de cada município. Abordando principalmente os anos de 2020 e o ano de 2021, que foram os principais anos de combate a pandemia do covid-19 no Brasil. Os dados levantados foram divididos em dois grupos, sendo o primeiro tendo o valor total gasto com licitações no respectivo ano, e o segundo tendo o desmembramento dos valores gastos especificadamente com o combate do coronavírus.

Atenta à Medida Provisória nº 926, na qual dispensa a necessidade de abertura de licitações para que as prefeituras dos municípios consigam materiais para enfrentamento da covid-19. Tais valores não foram agregados pelas prefeituras analisadas na somatória dos gastos com licitações. Para isso as informações coletadas foram transportadas para gráficos, para melhor visualização dos resultados.

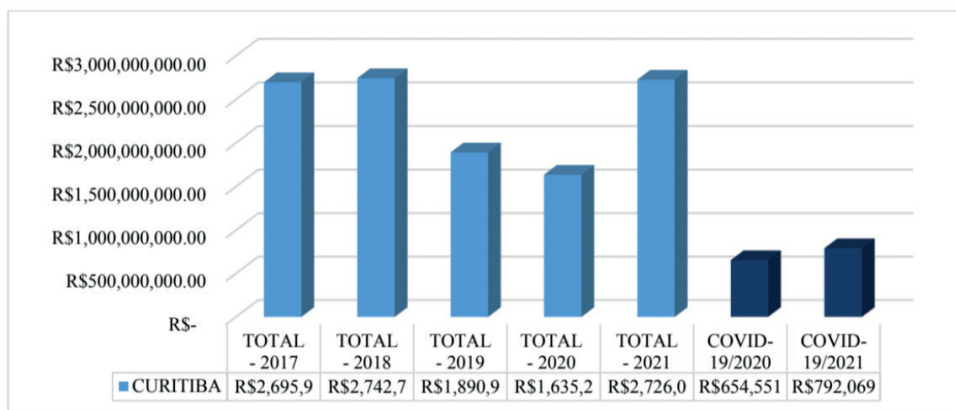


Figura 1 – Gastos com licitações no município de Curitiba

Fonte: dados da pesquisa, 2022.

Como se pode observar na Figura 1, as despesas desembolsadas com as licitações no município de Curitiba, nos anos de 2017 e 2018 se mantiveram coerente com um pouco de aumento de valores gastos em 2018. Após esses dois anos os gastos tiveram uma redução, de 2018 para 2019 uma baixa de 31%, e de 2019 para o ano de 2020 manteve uma baixa com uma porcentagem de 13%. Pode-se considerar que devido o ano de 2020

ser o início da pandemia de covid-19 e muitos serviços foram paralisados, os gastos em alguns setores foram nulos e voltados para a área da saúde, tendo em vista que 40% dos valores gastos com licitação em 2020 foram voltados para o combate a pandemia. Depois de alguns anos em baixa, no ano de 2021 é evidenciado um crescimento nos gastos com licitações, sendo representado por um aumento de 40%. O motivo principal é certamente a volta das atividades presenciais e a necessidade de alocar novamente gastos com mantimentos (licitações) para a volta desses setores. Sem falar que foi mais um ano de enfrentamento da pandemia no qual foram alocados 29% do total gasto com licitações no ano de 2021.

A Figura 2, a seguir, apresenta os valores gastos com licitações no município de Londrina.

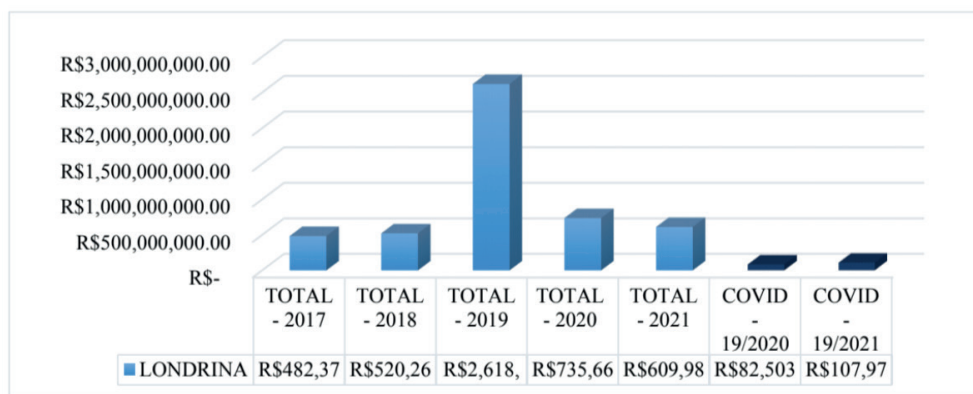


Figura 2 – Gastos com licitações no município de Londrina

Fonte: dados da pesquisa, 2022.

Analisando a Figura 2 do município de Londrina, é possível notar que o ano de 2019 teve valores aplicados de forma muito superior em comparação aos outros anos analisados. O total de R\$2.618.223.308,75 bilhões alocados nas contratações de licitações no ano de 2019, representa 53% do valor gasto do período de 2017 a 2021 e isso é algo que chama muita atenção. Após este ano, há uma grande queda de 72% de recursos aplicados no ano de 2020. Tal motivo pode ser o início da pandemia, quando muitas áreas da prefeitura e do município tiveram que parar para que o vírus do covid-19 não se proliferasse, e iniciando uma nova fonte de investimento licitatório que foi a pandemia.

Quando se compara os dois anos de pandemia com os valores investidos tem-se o ano de 2020 com R\$82.503.076,31 milhões de reais, que representa 11%, e o ano de 2021 com R\$107.970.966,3,3 representando 18% dos totais gastos com licitações em cada ano. Isso demonstra que a pandemia interferiu bastante no desenvolvimento dos processos licitatórios do município de Londrina.

A Figura 3 evidencia os gastos públicos com licitações no município de Maringá.

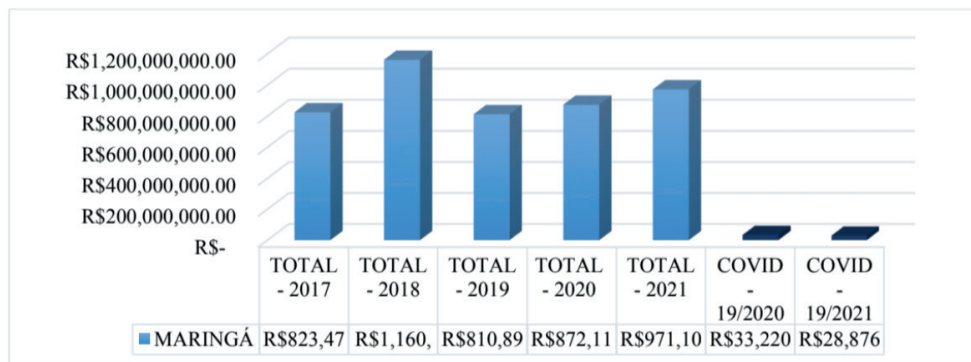


Figura 3 – Gastos com licitações no município de Maringá

Fonte: dados da pesquisa, 2022.

Verifica-se na Figura 3 do município de Maringá, que o ano com maiores gastos foi o ano de 2018, com uma proporção média de 25% maior valor desembolsado que os outros anos. Nota-se também que a partir de 2019 se manteve um crescimento nos gastos com licitação com um aumento 7% no ano de 2020 e de 10% em 2021. Já as licitações voltadas para o combate ao covid-19 não afetaram tanto no total de licitações realizadas, muito provável pela Medida Provisória n° 926 que dispensou o uso de abertura de algumas licitações. Em 2020, o primeiro ano de pandemia, foi desembolsado do valor total de R\$33.220.948,62 milhões de reais que abrange 3,4% do total gasto com licitações. No ano de 2021 houve uma diminuição no valor gasto para enfrentamento do covid-19, tendo uma queda de 13% de um ano para o outro, com um gasto de R\$28.876.813,68 milhões reais voltados para o enfrentamento da pandemia.

A seguir, são apresentados os valores gastos com licitações no município de Ponta Grossa.

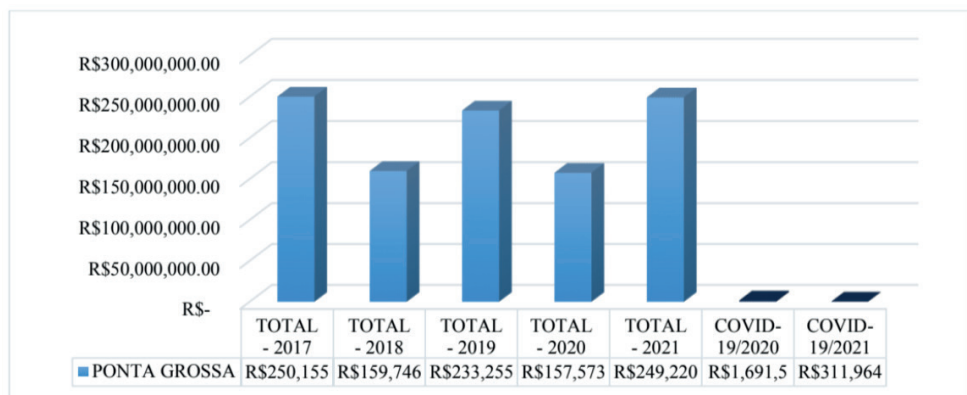


Figura 4 – Gastos com licitações no município de Ponta Grossa

Fonte: dados da pesquisa, 2022.

Observando a Figura 4 do município de Ponta Grossa, não há uma grande quantia de recursos voltados para a parte de licitações como os demais municípios faziam, mesmo ele sendo o quarto maior município do estado do Paraná os valores são baixos. Não há um padrão de gastos durante os anos analisados tornando-os bastante voláteis, o que se pode notar é que no ano de 2020, início da pandemia, os valores caíram 68% comparados com o ano anterior, muito provavelmente pelos decretos que reduziram boa parte das atividades em modo geral. No ano de 2021, os valores alocados com gastos em licitações aumentaram com um total de R\$249.220.201,69 milhões de reais, que representa um aumento de 27%. Tais dados, não impactaram quando analisados os valores alocados para o combate ao coronavírus. Com um total de recursos aplicados em 2020 de R\$1.691.586,50 milhões de reais que representa apenas 1% e em 2021 com um valor aplicado de R\$311.964,00 mil reais, no qual não chega a 1% do valor total gasto com licitações.

A Figura 5 apresenta os gastos com licitações no município de Cascavel.

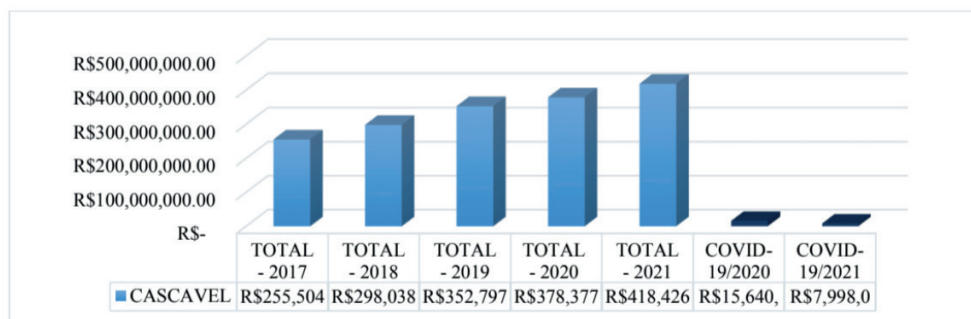


Figura 5 – Gastos com licitações no município de Cascavel

Fonte: dados da pesquisa, 2022.

Observando a Figura 5, com os valores gastos em licitação do município de Cascavel, é evidente que há uma tendência crescentes nos cinco anos analisados. Percebe-se também que os anos com maiores gastos em licitações foram nos anos de combate a pandemia, que foram 2020, com um total gasto de R\$378.377.993,94 milhões de reais, e em 2021, com um total de R\$418.426.728,99 milhões de reais, que representam um percentual de 46% do total gasto nos 5 anos analisados. Para o enfrentamento do covid-19 observa-se que não foi alocado grandes valores diretamente para o enfrentamento da pandemia, sendo distribuído um percentual de 4% em 2020 e de apenas 2% em 2021.

A Figura 6 ressalta os valores gastos com licitações no município de São José dos Pinhais.

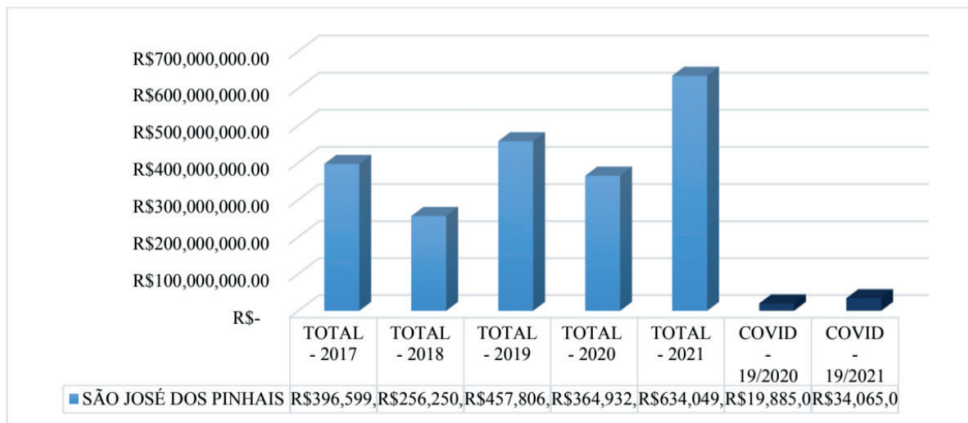


Figura 6 – Gastos com licitações no município de São José dos Pinhais

Fonte: dados da pesquisa, 2022.

Conforme a Figura 6, percebe-se que os valores gastos com licitações no município de São José dos Pinhais apresentaram variação nos anos analisados. O que merece enfoque é a alta no valor dos gastos no ano de 2021 com um total de R\$634.049.835,40 milhões, que representa 30% das licitações realizadas durante os anos de 2017 a 2021. Quando são analisados os gastos diretos com a pandemia, verifica-se que no ano de 2020 foi alocado um percentual de 5% do total gasto e quando compara-se com o ano de 2021, os valores desempenhados são 58% maiores que ano de 2020. Mesmo com 2021 sendo o ano com o maior valor gasto com licitações dentre os cinco anos analisados, o percentual alocado para o combate a coronavírus foi de R\$34.065.068,28 milhões reais com um percentual sobre o valor total de apenas 5%.

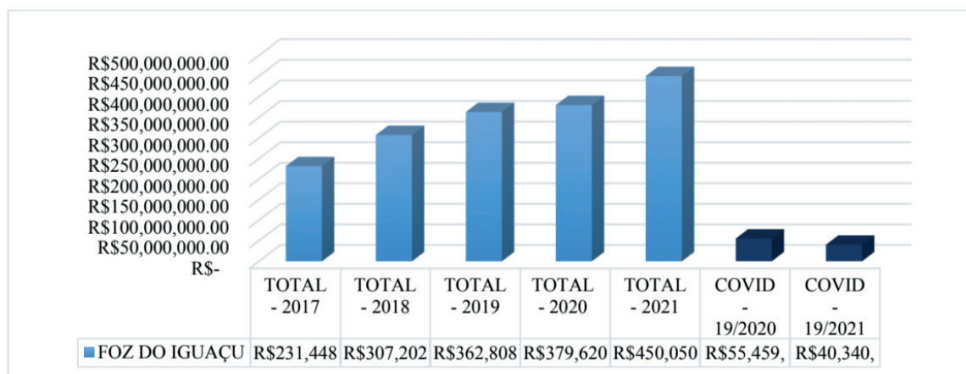


Figura 7 – Gastos com licitações no município de Foz do Iguaçu

Fonte: dados da pesquisa, 2022.

A Figura 7 apresenta os valores gastos com licitações no município de Foz do Iguaçu. Percebe-se que durante os anos analisados, entre 2017 e 2021, houveram valores crescentes, semelhante ao município de Cascavel. É evidente que os dois anos de pandemia (2020-2021) foram os anos com maiores valores gastos com licitações no qual representa um percentual de mais de 47% comparando aos anos de 2017 até 2021. Durante o período de pandemia foi alocado do total do ano de 2020, R\$379.620.103,72 milhões de reais, um percentual de 15%, e no ano de 2021 alocaram 9% dos valores gastos com licitações.

A Figura 8, a seguir, apresenta os valores gastos com licitações no município de Colombo.

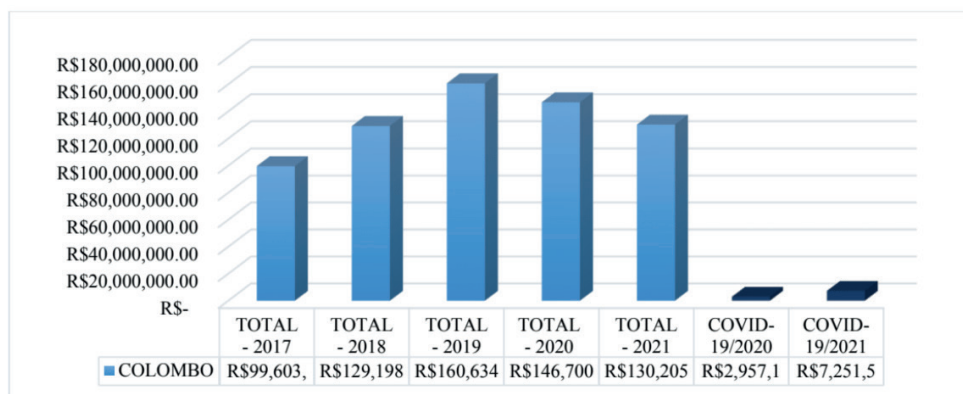


Figura 8 – Gastos com licitações no município de Colombo

Fonte: dados da pesquisa, 2022.

Na Figura 8, do município de Colombo, percebe-se uma tendência crescente de 2017 até o ano de 2019, porém a partir desse ano, começou a ocorrer quedas nos valores de 2020 e 2021. Com o ano de 2019 tendo R\$160.634.439,91 milhões de reais alocados para as licitações, nos anos seguintes, com o agravamento da pandemia, era de se esperar que houvesse alguma alavancagem maior de valores e não uma queda. Durante a pandemia em 2020 foram gastos diretamente com o combate ao coronavírus R\$2.957.184,82 milhões de reais, que representa apenas 2% do valor gasto com licitações no ano. Já no ano de 2021, apesar de ter uma queda no valor total gasto com as licitações, o valor alocado para a pandemia foi maior R\$7.251.523,10 milhões de reais, que representa 6% do valor gasto no ano.

A Figura 9 apresenta os valores gastos com licitações no município de Guarapuava.

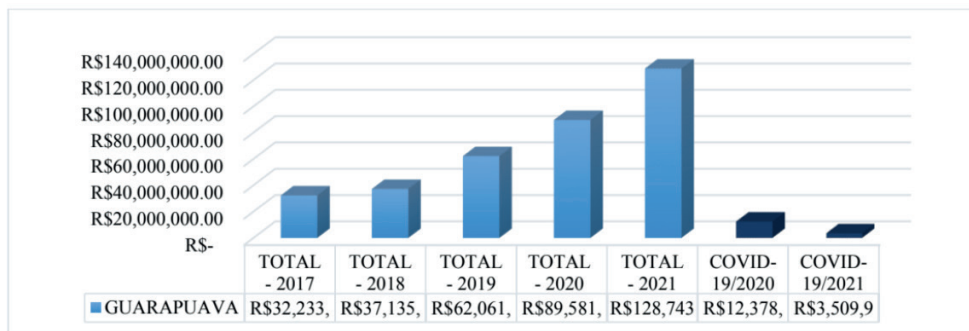


Figura 9 – Gastos com licitações no município de Guarapuava

Fonte: dados da pesquisa, 2022.

Observando a Figura 9 do município de Guarapuava, verifica-se um crescimento constante nos anos de 2017 e 2018, e a partir de 2019, os valores apresentam um crescimento acelerado chegando ao ano de 2021 com um valor desembolsado de quatro vezes maior que o ano de 2017. Apesar dos dois anos de pandemia terem sido gastos valores altos com as licitações, pouca parte desses valores foram alocados para o combate a pandemia. Em 2020 houve um total gasto de R\$89.581.365,35 milhões de reais, com 13% alocados para o combate ao coronavírus, e em 2021, obteve um total de R\$128.743686,75 milhões de reais, e apenas 3% representa o valor gasto com a pandemia.

A Figura 10 evidenciam os valores gastos com licitações no município de Paranaguá.

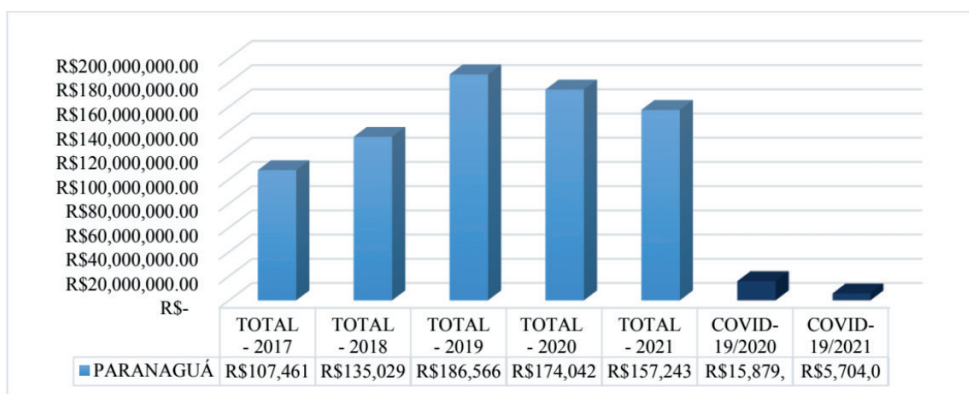


Figura 10 – Gastos com licitações no município de Paranaguá

Fonte: dados da pesquisa, 2022.

Na Figura 10 do município de Guarapuava, percebe-se que a partir do ano de 2017 até o ano de 2019 ocorreu um aumento nos valores gastos com licitação de forma evidente, porém nos anos seguintes que são os de combate a pandemia, esses valores apresentaram queda. Semelhante ao comportamento dos valores gastos no município de Colombo. Foi verificado no município de Guarapuava que do ano de 2019 para o ano de 2020, o valor cai em 7%, e comparando o ano de 2021 com o ano anterior cai mais 10% os valores gastos com licitações. No cenário da pandemia, tem-se um baixo percentual de orçamento licitatório alocado para o enfrentamento do covid-19, que em seu primeiro ano foram disponibilizados R\$15.879.144,54 milhões de reais, o que representa apenas 9% dos valores gastos com licitações. No ano de 2021 este valor cai ainda mais com apenas R\$5.704.057,41 milhões de reais, representando 4% de investimento em processos licitatórios para o combate da pandemia do covid-19.

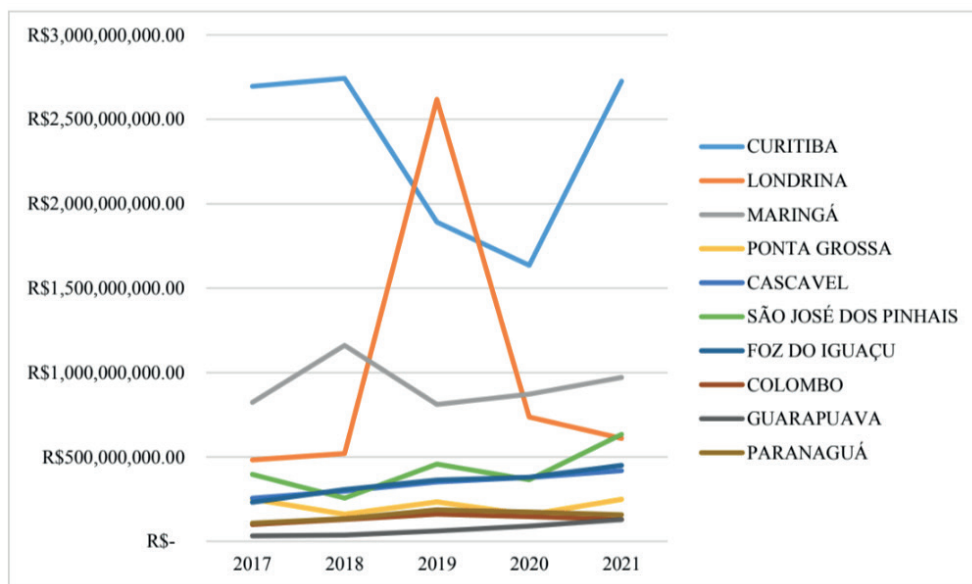


Figura 11 – Gastos totais dos dez municípios analisados entre 2017 a 2021

Fonte: dados da pesquisa, 2022.

Analisando a Figura 11, é possível perceber as variações dos valores gastos com licitações nos dez municípios durante os anos analisados. Nota-se que, os três maiores municípios do Paraná, que são Curitiba, Londrina e Maringá, têm valores aplicados para a área de licitações bem maiores que os demais municípios, o que se deve ao fato de suas populações e seus territórios serem maiores do que os demais municípios. Ou seja, municípios maiores demandam investimentos maiores para poder manter suas atividades e para que consigam desenvolver seus municípios.

Dentre os cinco anos analisados foram obtidos alguns picos de gastos: Curitiba com seus maiores investimentos nos anos de 2017 com R\$2.695.923.936,48 bilhões de reais e 2021 com R\$2.276.022.237,62 bilhões de reais. Londrina se destaca em 2019 com R\$2.618.223.308,75 bilhões de reais, e 2020 com R\$735.661.777,98 milhões de reais. E, por fim, Maringá em 2018 com R\$1.160.873.662,67 bilhões de reais e em 2021 com R\$971.101.143,35 milhões de reais. Comparando os investimentos dos três maiores municípios com os outros sete restantes, nota-se que apenas esses três gastaram R\$ 21.295.890.497,79 bilhões de reais em licitações, enquanto os outros chegam a um total de R\$8.370.306.556,88 bilhões de reais. Em suma, Curitiba, Londrina e Maringá, representam juntos 61% do valor total gasto entre os dez maiores município do Paraná.

Com Curitiba sendo a capital do estado do Paraná, já era de se esperar que seria um dos municípios que mais teria recursos alocados na área de licitações. Mas o que chama atenção é o município de Maringá, pois mesmo sendo o terceiro maior município, fica com apenas 7% atrás dos investimentos realizados por Londrina na área de licitação. Os motivos a isso seriam, um aumento maior da população de Maringá ficando apenas atrás de Curitiba durante esses cinco anos, um maior investimento em novos empregos e novos empreendimentos, sendo o município que mais investe em saúde e infraestrutura por habitante dentre os maiores municípios do Paraná. Aponta-se três municípios que também se destacam com os investimentos nas licitações, são eles: Cascavel, São José dos Pinhais e Foz do Iguaçu. Ambos com investimentos regulares durante os cinco anos analisados, tendo um pequeno aumento nos anos de combate a pandemia. Cascavel e Foz do Iguaçu se destacam por terem mesmo comportamento crescente nos cinco anos analisados.

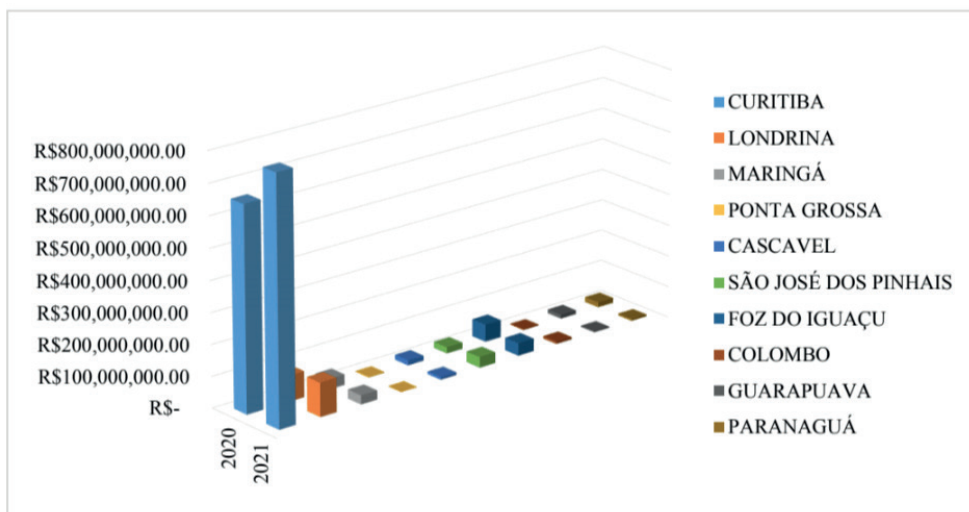


Figura 12 – Gastos totais com Covid-19 dos dez municípios analisados

Fonte: dados da pesquisa, 2022.

Analisando apenas os anos de combate a pandemia do coronavírus, nota-se valores poucos expressivos voltados para as licitações, muito por conta da Medida Provisória nº 926, na qual dispensa a necessidade de abertura de licitações para que consigam matérias para enfrentamento da covid-19. Os pontos que chama mais atenção na Figura 12, são para os municípios de Curitiba com valor de R\$1.446.620.929,27 bilhões de reais, Londrina com R\$190.474.042,64 milhões de reais, Maringá com R\$62.097.762,30 milhões de reais, São José dos Pinhais com R\$53.950.122,83 e Foz do Iguaçu com R\$95.799.293,28. Que dentre os dez municípios foram os que mais gastaram com licitações voltadas ao combate do covid-19, esses cinco municípios representam 96% do valor gasto total dos dez municípios.

Comparando os dois anos de combate ao coronavírus, foram gastos em 2020 um total de R\$894.167.143,82 milhões de reais, e em 2021, R\$1.028.097.565,41 bilhões de reais, um aumento de um ano para o outro de 23%. Esse aumento provavelmente está atrelado aos inícios das vacinações contra o covid-19, pois foi necessário a aplicar recursos para conseguir trazer as vacinas para os municípios e realizar contratações de mão de obra para aplicação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo apresentou os gastos com licitações durante os anos de 2017 a 2021 com o objetivo de abordar a variação de gastos por meio da análise dos processos licitatórios durante o combate da pandemia do covid-19, analisando e comparando os gastos dos dez maiores municípios do estado do Paraná (Curitiba, Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Cascavel, São José dos Pinhais, Foz do Iguaçu, Colombo e Paranaguá). Para fins de embasamento teórico, foi apresentada a situação da saúde pública no Brasil e como ela está estruturada, e principalmente como os recursos são alocados. O principal órgão criado para cuidar da saúde pública no Brasil é o SUS que foi regulamentado pela Lei nº8.080/1990, e é o principal mutuário dos recursos destinados a saúde no Brasil.

A forma mediante a qual se realiza as compras para o funcionamento e manutenção da administração pública ocorre, conforme a legislação, a partir das licitações. Tendo em vista que a administração pública não tem autonomia para celebrar contratos de compra, venda e de serviços, pois ela não trabalha com recursos próprios ou disponíveis, mas sim com recursos públicos. Desta forma o poder público consegue de maneira constitucional, formalizar contratos de compras e prestação de serviços com terceiros, conseguindo avaliar as ofertas e selecionar a proposta mais vantajosa para órgão público.

Foram apresentados os resultados dos gastos com licitação para cada um dos dez maiores municípios do Paraná, detalhando desde o ano de 2017 até o ano de 2021 que foi o término da divisão dos gastos com licitações do Covid-19. Os dados são provenientes dos portais da transparência de cada município, e foram desenvolvidos gráficos para melhor visualização dos resultados obtidos, no qual consegue se observar durante os anos

de 2020 e 2021, o impacto da pandemia nos aumentos dos valores gastos com licitações quando comparados aos outros anos que não ocorreu a pandemia. Durante todo este período destacaram-se como maiores investidores em licitações os municípios de Curitiba, Londrina, Maringá e São José dos Pinhais. Já os municípios que menos se destacaram foram os de Colombo, Guarapuava e Paranaguá, que tiveram investimentos bem abaixo da média dos demais municípios estudados.

Mas um ponto que se vê padrão em quase todos os municípios, é a variação de um ano para o outro, ou seja, os investimentos nunca são contínuos ou crescentes, sempre haverá um momento de uma queda ou uma alta expressiva, e isso foi notado em Curitiba, Londrina e São José dos Pinhais. Mas dentre todas elas, o município de Maringá é o que mais beira ao constante, ao valor crescente, pois tem suas variações controladas dispersas em apenas um ano que demonstra zelo e retorno pelos investimentos realizados a cada ano.

Outro ponto que praticamente todos os municípios demonstram, é o aumento dos recursos aplicados em licitações no ano de 2020 e 2021, que torna assertivo o ponto principal da pesquisa, que realmente houve impacto nos investimentos em licitações durante a pandemia do coronavírus e esses picos são de fácil visualização em quatro municípios do Paraná: Curitiba, Londrina, Maringá e Foz do Iguaçu. Apontando os dados apenas para os anos de pandemia, foi verificado esses quatro municípios como pioneiras em arrecadação de recursos por meio das aberturas de licitações, muito provável pelo vasto território e pela alta população passível de contaminação do Covid-19 que esses municípios tinham.

Esse estudo tem como limitações o período de tempo analisado e os municípios selecionados, dessa forma, não se pode generalizar esses resultados para outro período de tempo e outros municípios. Sugere-se para estudos futuros analisar as variações das licitações nos anos seguintes fazendo uma nova comparação pós pandemia. Analisando o porquê da continuação da modalidade de licitação, e não uma reestruturação de uma nova lei que dê continuidade aos atributos da Medida Provisória nº 926, na qual dispensa em casos de urgência a abertura de processos licitatórios para que seja possível facilitar ainda mais a forma de captação de recursos dos municípios. Por fim, as recomendações apenas destacam a necessidade de atualização do estudo após o término da pandemia, para melhor analisar os efeitos causados por ela na área estudada, contribuindo para o aprimoramento dos orçamentos e relatórios públicos.

REFERÊNCIAS

Brasil (1988). [Constituição (1988)]. Constituição Federativa do Brasil. Brasília, DF: Saúde Pública. Recuperado em 08 de agosto de 2021, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Brasil (1990). Lei Federal nº8.080, de 19 de setembro de 1990. Sistema Único de Saúde. Recuperado em 08 de agosto de 2021, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.080%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201990.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20condi%C3%A7%C3%B5es%20para,correspondentes%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs

Brasil (2020). Medida Provisória nº926 de 2020. Recuperado em 08 de agosto de 2021, de <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141144#:~:text=Prev%C3%AA%2C%20de%20forma%20excepcional%20e,sobre%20os%20servi%C3%A7os%20p%C3%BAblicos%20essenciais>

Brasil (1993). Lei nº8.666, de 21 de junho de 1993. Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública e dá outras Providências. Recuperado em 09 de agosto de 2021, de <https://www.gov.br/saude/pt-br/acao-a-informacao/banco-de-precos/legislacao/lei-no-8-666-de-21-de-junho-de-1993.pdf/view>. Acesso em: 09 Ago 2021.

Cellard, A. (2008). *A análise documental*. In: Poupart, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes.

Fonseca, J. J. S. (2002). *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC.

Giacomoni, J. (2010). *Orçamento público*. 15. ed. São Paulo: Atlas.

Gil, A. C. (2002). *Pesquisa social*. São Paulo: Atlas.

IBGE (2021). População no último censo – PR. Recuperado em 08 de agosto de 2021, de <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/panorama>

Justen Filho, M. (2008). *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética.

Justen Filho, M. (2020). *Efeitos Jurídicos da Crise sobre as Contratações Administrativas, 2020*. Recuperado em 22 de novembro de 2020, de <https://www.justen.com.br/pdfs/IE157/IE%20-%20MJF%20-%20200318-Crise.pdf>

Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos da Metodologia Científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas.

Mezzaroba, O., & Monteiro, C. S. (2003). *Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito*. São Paulo: Saraiva.

Ministério Da Saúde. (2016). *Fundação Oswaldo Cruz*. 2016. Recuperado em 19 de novembro de 2020, de <https://www.conass.org.br/guiainformacao/planejamento-e-orcamento-no-sus/>

Nobre, E. S. M., & Aguiar, S. C. (2020). Lei nº 13.979/2020 e o regime emergencial da dispensa de licitação do coronavírus. *Rev. Controle*, 18(2), 77-108.

Pagnussat, G. T. *et al.* (2020). Princípios da licitação pública: a isonomia e seu papel basilar. *Brazilian Journal of Development*, 6(1), p.1786-1805.

Pereira, A. D. S. (2022). *Análise das contratações diretas e das licitações no setor público durante o enfrentamento da COVID-19 no município de Girau do Ponciano-Alagoas*. Trabalho de Conclusão de Curso, Graduação em Administração Pública, Universidade Federal de Alagoas, Arapiraca, AL, Brasil. Recuperado em 18 de abril de 2023, de <https://ud10.arapiraca.ufal.br/repositorio/publicacoes/4083>

Portal Transparência. *Prefeitura Municipal de Curitiba - Pr*. Recuperado em 25 de fevereiro de 2023, de <https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/>

Portal Transparência. *Prefeitura Municipal de Londrina – Pr*. Recuperado em 25 de fevereiro de 2023, de <https://portal.londrina.pr.gov.br/transparencia>

Portal Transparência. *Prefeitura Municipal de Maringá – Pr*. Recuperado em 25 de fevereiro de 2023, de <http://venus.maringa.pr.gov.br:8090/portalthtransparencia/>

Portal Transparência. *Prefeitura Municipal de Ponta Grossa – Pr*. Recuperado em 25 de fevereiro de 2023, de <https://www.pontagrossa.pr.gov.br/transparencia>

Portal Transparência. *Prefeitura Municipal de Cascavel - Pr*. Recuperado em 25 de fevereiro de 2023, de <https://cascavel.atende.net/transparencia/>

Portal Transparência. *Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais - Pr*. Recuperado em 25 de fevereiro de 2023, de <http://transparencia.sjp.pr.gov.br/>

Portal Transparência. *Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu - Pr*. Recuperado em 25 de fevereiro de 2023, de <http://www2.pmf.foz.gov.br/giig/portais/portalthtransparencia/defaultPortalV3.aspx>

Portal Transparência. *Prefeitura Municipal de Colombo - Pr*. Recuperado em 25 de fevereiro de 2023, de <https://colombo.atende.net/transparencia/>

Portal Transparência. *Prefeitura Municipal de Guarapuava - Pr*. Recuperado em 25 de fevereiro de 2023, de <https://www.guarapuava.pr.gov.br/portal-da-transparencia/>

Portal Transparência. *Prefeitura Municipal de Paranaguá - Pr*. Recuperado em 25 de fevereiro de 2023, de <https://paranagua.atende.net/transparencia/>

Precinotto, A. (2021). *Transparência de dispensas de licitação em situações de emergência nacional*. Dissertação de mestrado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil.

Ramos, E. M. D. S. R. (2021). Acesso à Informação em Tempos de Pandemia: Uma Análise em Municípios Fluminenses. *Revista de Administração, Sociedade e Inovação*, 7(3), 69-88.

Spinelli, M. V. C., & Luciano, V. de S. (2021). *Licitações e Contratos*. Recuperado em 25 de novembro de 2021, de <https://docplayer.com.br/4545733-Licitacoes-e-contratos-elaboracao-mario-vinicius-claussen-spinelli-vagner-de-souza-luciano.html>

Tribunal De Contas Da União (2010). *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU.

Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Atlas.