

Eficácia e economicidade em foco: uma análise quantitativa das licitações de serviço terceirizados de assistência domiciliar do Rio Grande do Sul

Ednaldo Tavares Rufino Filho
Poala Vettorato

Resumo

O trabalho investigou os fatores preditivos do fracasso das licitações de prestação de serviço terceirizado de assistência domiciliar da Central de Licitações do Rio Grande do Sul e a economicidade desses processos. Para tanto, foram estudados 117 casos realizadas no ano de 2022. Os dados coletados foram organizados em uma base específica e analisados por meio de estatística descritiva e regressão logística binária. Os achados sugerem que, diante de um ambiente pouco competitivo, o valor estimado da licitação e a quantidade de participantes possuem efeitos no resultado final dos certames. Por outro lado, o local da prestação do serviço possui efeitos nulos na adjudicação do objeto. Quanto à economicidade, observou-se que os processos geraram economia para o erário, no entanto, abaixo da média geral do órgão licitador, o que pode ser justificado pela constrangida participação das empresas ou o valor de referência superestimado das demais licitações do órgão.

Palavras-chaves: Licitações públicas. Valor estimado. Competitividade. Atenção domiciliar. Serviço terceirizado.

Abstract

The study investigated the predictive factors of the failure of bids for outsourced home care services from the Bidding Center of Rio Grande do Sul, as well as the cost-effectiveness of these processes. For this purpose, 117 cases conducted in the year 2022 were studied. The collected data were organized in a specific database and analyzed through descriptive statistics and binary logistic regression. The findings suggest that, in a less competitive environment, the estimated value of the bid and the number of participants have effects on the final outcome of the bidding processes. On the other hand, the location of service provision has no effect on the object's awarding. Regarding cost-effectiveness, it was observed that the processes generated savings for the public treasury; however, they were below the general average of the bidding agency. This could be justified by the constrained participation of companies or the overestimated reference value of other bids from the agency.

Keywords: Public bids. Estimated value. Competitiveness. Home care. Outsourced service.

1 INTRODUÇÃO

O envelhecimento populacional faz surgir novas demandas na saúde pública. Para enfrentar esses desafios, o Sistema Único de Saúde (SUS) implementou a política pública de Atenção Domiciliar, que engloba um conjunto de ações voltadas para a prevenção e tratamento de doenças, reabilitação, cuidados paliativos e promoção da saúde, oferecidos no ambiente domicílio com o objetivo de humanizar o cuidado e promover a autonomia (BRASIL 2017).

No estado do Rio Grande do Sul (RS), a proporção da população com 60 anos ou mais de idade é de 18,2%, e estima-se que esse percentual aumente para 24,3% até 2030 (RS, 2020). Apesar da existência de programas públicos de saúde e protocolos clínicos com diretrizes terapêuticas para a atenção domiciliar no âmbito do SUS, o RS é um dos estados brasileiros com maior índice de judicialização em questões de saúde, especialmente para obter o fornecimento de medicamentos, equipamentos e serviços relacionados (RS, 2020).

Dentre as demandas judiciais frequentes, destaca-se a solicitação de Internação Domiciliar (*Home Care*). No entanto, conforme a Nota Técnica nº 01/2022 da Secretaria Estadual de Saúde do RS (SES/RS, 2022), essa modalidade “não é elegível para provimento pelas equipes habilitadas em atenção domiciliar, as quais competem somente as visitas domiciliares, procedimentos médicos e de enfermagem e orientações ao cuidador”.

No âmbito do RS, a demanda judicial por internação domiciliar geralmente é atendida por meio da contratação de empresas terceirizadas de mão de obra por meio de licitações públicas realizadas pela Central de Licitações do RS (CELIC/RS). Todavia, em alguns casos, o processo licitatório pode ser concluído sem um vencedor (licitação fracassada ou deserta), o que leva as demandas serem atendidas por meio de bloqueio judicial de recursos do tesouro estadual ou contratações diretas sem licitação, tornando a prestação do serviço mais oneroso.

Diante desse contexto, o presente estudo visa identificar os fatores preditivos para o fracasso das licitações para contratação de serviço terceirizados de internação domiciliar e com isso contribuir com o melhor gerenciamento dos processos licitatórios e dos contratos públicos como instrumento de promoção de políticas públicas na saúde.

Para isso, foram analisadas as licitações realizadas em 2022 pela CELIC/RS para a contratação de serviços terceirizados de assistência domiciliar. Ressaltamos que a falta de dados governamentais abertos referentes às licitações dificultou uma análise longitudinal, comparada e a ampliação do objeto de análise para outros serviços terceirizados. Neste quadro, foi possível realizar um levantamento documental, construir uma base de dados e promover uma análise exploratória descritiva e regressão logística binária.

Este artigo está organizado em introdução e mais quatro seções. Na segunda seção, expõe-se o referencial teórico com delineamentos sobre licitações públicas. A metodologia e a coleta de dados se encontram descritas na terceira seção. Na quarta seção são apresentados os resultados. Na quinta seção, as principais conclusões, as limitações da pesquisa e as recomendações de possíveis estudos posteriores. Por fim, o artigo é concluído com as referências bibliográficas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (2020), o Rio Grande do Sul é um dos estados com o maior número de ações judiciais relacionadas à saúde. Essas ações geralmente envolvem a solicitação de medicamentos de alto custo, tratamentos e procedimentos médicos que não estão disponíveis na rede pública ou não são cobertos pelos planos de saúde privados. Isso tem gerado impactos significativos na gestão do sistema de saúde, uma vez que aumenta os gastos públicos e pode prejudicar o planejamento e a organização dos serviços de saúde. Como resposta às demandas judiciais por internação domiciliar, o RS aciona seus mecanismos administrativos de compras públicas. Para fins do presente estudo, "compras públicas podem ser consideradas como processos de aquisições de bens, serviços e obras por parte da administração pública ou das empresas estatais" (THORSTENSEN; GIESTEIRA, 2021, p. 7).

O conceito de compras públicas não pode ser confundido com o de licitação pública, que é um processo competitivo e isonômico de selecionar um fornecedor ou prestador de serviço para a administração e que se encontra constitucionalmente previsto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988. Segundo Torres (2021, p. 41), licitação "é o trajeto determinado pelo legislador para a escolha do fornecedor apto a atender sua necessidade". A licitação pública é apenas um dos processos de escolha do fornecedor apto para contratar com a administração pública, podendo as demandas também serem atendidas via contratações diretas (dispensa ou inexigibilidade de licitação) ou até por bloqueios judiciais de recursos do tesouro.

O tema das compras públicas encontra-se no centro da equação de diversos estudos por seus relevantes motivos econômicos, sociais e ambientais, que ultrapassam a mera busca pela economicidade nos gastos públicos (ZAGO, 2018; COSTA; TERRA, 2019). Por isso, diversas áreas do conhecimento buscam interpretar esse fenômeno de acordo com sua literatura. Neste trabalho, buscou-se identificar fatores que influenciam no resultado final das licitações de demandas judiciais por internação domiciliar, dada a relevância do serviço para

a população e o impacto orçamentário que, apenas no ano de 2022, foi de aproximadamente R\$ 18.719.307,56.

No que se refere aos fatores que podem impactar nos resultados das licitações, Faria *et al.* (2010, p. 1424), ao analisarem os pregões eletrônicos da Universidade de Federal de Viçosa, concluíram que “quanto maior o número de empresas interessadas na venda do objeto em negociação, maior é o acirramento da disputa, e, assim, o órgão consegue negócios mais lucrativos”. Assim, os autores expõem que o ambiente competitivo afeta o resultado final da licitação. No mesmo sentido, Reis e Cabral (2018) encontraram efeito positivo do número de fornecedores no preço final obtido pelo órgão público nos pregões eletrônicos do Ministério da Educação dos anos de 2013 e 2014. Assim, identifica-se na literatura que o número de fornecedores é uma variável importante para o resultado do certame.

Todavia, esses estudos não mediram o efeito do ambiente competitivo nas chances de adjudicação do objeto licitatório. Desse modo, para compreender esse fenômeno, supõe-se que quanto maior número de licitantes participantes da disputa, maiores as chances de adjudicação do objeto (Hipótese 1).

Ao analisar pregões eletrônicos do Estado de Goiás no período de 2012 a 2016, Taufick (2021) observou correlação entre maior economia do procedimento com o maior valor estimado do certame. Assim, o valor estimado também importa para o resultado da licitação. Dessa forma, supõe-se que quanto maior valor estimado da licitação, maiores as chances de adjudicação do objeto (hipótese 2).

Por fim, não se identificou estudos sobre o efeito do local da prestação do serviço como elemento determinante para o resultado da licitação. Porém, a mobilização, disponibilização de profissionais e equipamentos são custos inerentes à prestação de serviço de atenção domiciliar. Além disso, a escassez de profissionais de saúde no interior (BRASIL, 2012) pode impactar na decisão da empresa em participar da disputa. Assim, supõe-se que há maiores chances de adjudicação da licitação quando a execução do serviço é na região metropolitana (hipótese 3).

3 METODOLOGIA

Este estudo teve como objetivo identificar fatores preditivos da adjudicação e fracasso das licitações públicas de contratação de serviço de assistência domiciliar realizadas em 2022 pela CELIC/RS. Dada a natureza específica da questão em foco, foi possível promover análise documental e construção de uma base de dados como suporte para a obtenção de evidências. Para alcançar o objetivo proposto, foi utilizada uma pesquisa de abordagem quantitativa na análise dos dados (FIELD, 2009).

A análise estatística foi realizada com auxílio do *software Statistical Package for the Social Sciences* versão 21.0 (*SPSS Statistics V 21*). Para explorar associações entre variáveis, foram aplicadas análises bivariadas. Devido à distribuição assimétrica dos dados, a análise de correlação bivariada das variáveis contínuas foi meio do teste Spearman. Para avaliar as diferenças entre grupos foram utilizados os testes não paramétricos de Mann-Whitney. Já para a análise de correlação entre as variáveis categóricas, foi utilizado o teste de qui-quadrado de independência (FIELD, 2009).

Conforme ressaltado por Field (2009), o exame da correlação entre variáveis é útil para entender a associação entre elas, mas possui limitações que não permite interpretar a causalidade. Assim, para identificar quais os fatores preditivos da adjudicação ou do fracasso das licitações para contratação de serviço terceirizado de assistência domiciliar no Rio Grande do Sul, foi realizada uma regressão logística binária com as variáveis expostas no quadro 1.

Quadro 1. Variáveis utilizadas

Tipo da variável	Variável	Unidade de medida	Fonte
Dependente	Resultado	Adjudicado = 0 Fracassado = 1	Atas das sessões das licitações
Independente	Valores estimados das licitações	R\$ 1	Planilha orçamentária das licitações
Independente	Local de prestação do serviço	Interior=0 Metropolitana=1	Termos de referências das licitações
Independente	Quantidade de participantes	0 a 10	Atas das sessões das licitações

Fonte: elaboração própria

No que se refere à coleta dos dados, o local de prestação do serviço, quantidade de participantes e demanda por técnico de enfermagem foram extraídos do portal de compras públicas do ente federativo (<https://www.compras.rs.gov.br/>). Os valores estimados das licitações foram levantados após consulta a cada processo licitatório. Por fim, para verificar o município sede de cada licitante vencedora, foi utilizado o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica da Receita Federal.

Salienta-se que o portal de compras públicas do Rio Grande do Sul não adota a modelagem de dados abertos, sendo necessário realizar consultas individualizadas e manuais em cada licitação para levantamento dos dados. Esse fator foi decisivo na delimitação temporal e do objeto do estudo, por dificultar uma análise longitudinal, comparada e de outras demandas atendidas por licitações públicas.

Quanto ao desempenho econômico das licitações, inspirado nos trabalhos de Campos (2014), Nunes e Velame (2016) e Taufick (2022), buscamos medir a economicidade dos

pregões eletrônicos adjudicados para contratação de assistência domiciliar. Para isso, utilizamos a fórmula abaixo que foi adaptado do modelo de Campos:

$$IE = \{(VE - VC)/VE\} \times 100$$

Legenda:

IE = Índice de economia;

VE = Soma dos valores estimados nas licitações;

VC = Soma dos valores contratados.

O resultado foi confrontado com a média da economia da CELIC/RS do ano de 2022 que foi extraída do portal eletrônico de compras do órgão. Por fim, também verificamos se a metodologia utilizada para definir o valor estimado se encontra alinhado com as recomendações do Tribunal de Contas da União e com regras de pesquisa de preço na nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2022)

4 RESULTADOS

Inicialmente, para compreensão do comportamento das licitações de serviço terceirizado de atenção domiciliar do estado do Rio Grande do Sul no ano 2022, foram levantados os resultados dos certames. Salientamos que havia 2 processos desertos (sem a existência de proposta), porém para fins de análise estatística foram elaboradas duas variáveis *dummies*: a) adjudicado (que aglutina aquelas que tem um vencedor); b) fracassado (que engloba inexistência de proposta e ausência de vencedor).

Tabela 1. Resultados das licitações de assistência domiciliar

	Frequência	Percentual
Adjudicados	99	84,6%
Fracassados	18	15,4%
Total	117	100,0%

Fonte: elaboração própria

A tabela 1 demonstra que 117 processos licitatórios tramitaram na CELIC, sendo que 99 foram adjudicados. Além disso, notamos que 18 casos não foram atendidos por contratos decorrentes de licitações, sendo, provavelmente, cobertos por contratos emergenciais ou

bloqueios judiciais. Assim, a probabilidade de adjudicação de uma licitação é de 84,6% e a chance de ser adjudicado é de 5,49.

A tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas dos valores estimados dos processos licitatórios de assistência domiciliar do RS em 2022.

Tabela 2. Descritivo dos valores estimados dos processos adjudicados e fracassados

Adjudicados		
Média		R\$ 177.543,29
Mediana		R\$ 172.793,16
Mínimo		R\$ 16.630,08
Máximo		R\$ 447.454,80
Soma		R\$ 17.576.785,28
Intervalo interquartil		R\$ 96.751,32
Percentis	25	R\$ 130.937,52
	50	R\$ 172.793,16
	75	R\$ 227.688,84
Fracassados		
Média		R\$ 40.860,91
Mediana		R\$ 31.247,76
Mínimo		R\$ 10.800,00
Máximo		R\$ 104.806,32
Soma		R\$ 735.496,44
Intervalo interquartil		R\$ 36.974,88
Percentis	25	R\$ 20.033,64
	50	R\$ 31.247,76
	75	R\$ 57.008,52

Fonte: elaboração própria

Ao analisarmos o sucesso da licitação a partir do montante do valor estimado do conjunto das licitações, observamos que os processos adjudicados correspondem a 96% da soma do valor previsto para atendimento das demandas de serviço de assistência domiciliar

da CELIC/RS e que apenas 4% da previsão de desembolso não foi executada por meio de contratos oriundos das licitações realizadas pela CELIC.

Assim, podemos concluir que o risco de execução contratual sem prévio processo de seleção competitivo entre fornecedores, e conseqüentemente, o eventual prejuízo ao erário devido a preços exorbitantes em contratos emergenciais ou bloqueios judiciais, é baixo quando o processo é conduzido pelo CELIC/RS e uma licitação regular é realizada. Logo, é necessário esforço contínuo dos órgãos requisitantes (em regra: Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos, Departamento de Saúde da Brigada Militar e Secretaria Estadual de Saúde) para reduzir as barreiras burocráticas da fase de planejamento das licitações, tornando-a mais simplificada para que se promova com celeridade o processo licitatório.

Ademais, comparou-se os grupos das licitações adjudicadas e fracassadas por meio do teste U Mann-Whitney. O resultado indica que há diferença significativa no valor estimado dessas licitações ($U = 118,000$; $p = 0,000$), no qual os processos adjudicados ($MD = R\$ 172.793,16$; $IA = 96.751,32$) apresentavam maior valor estimado do que os fracassados ($MD = R\$ 31.247,76$; $IA = 36.974,88$), conforme também pode ser observado na tabela 2.

Ato contínuo, realizou-se o teste de correlação de Spearman entre as variáveis valor de estimado e o quantitativo de participantes das licitações.

Tabela. 3 Correlação entre valor de referência e quantidade de licitantes

		Quantidade de licitantes
Valor	Correlation Coefficient	0,530
Estimado	Sig. (2-tailed)	0,000
	N	117

Fonte: elaboração própria

Conforme pode ser observado na tabela 3, há uma correlação positiva, moderada e significativa ($\rho = 0,508$; $p = 0,000$) entre o valor de referência e a quantidade de participantes nas licitações. Esse resultado indica que maiores valores de referência estão associados a maiores números de participantes nas licitações.

A tabela 4 apresenta que as licitações fracassadas têm em média 2,17 empresas participantes, sendo a média de participantes das licitações adjudicadas 2,4 vezes maior.

Tabela 4. Licitantes que participaram dos processos licitatórios adjudicados e fracassados

Resultado	Mínimo	Máximo	Média
Adjudicados	1	10	5,24
Fracassados	0	5	2,17

Fonte: elaboração própria

Para finalizar a análise descritiva, promoveu-se o teste de qui-quadrado de independência entre a variável localidade da prestação do serviço e o resultado da licitação, porém não há indicativo de associação ($X^2(1) = 0,737$; $p = 0,391$).

Quanto aos fatores preditivos da adjudicação ou do fracasso das licitações para contratação de serviço terceirizado de assistência domiciliar no Rio Grande do Sul, a tabela 5 apresenta os resultados da logística binária.

Tabela 5. Resultados

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% C.I. for EXP(B)	
							Lower	Upper
Valor estimado	-3,375	1,202	7,884	1	0,005	0,034	0,003	0,361
Step 1 ^a Participantes	-,677	,290	5,453	1	0,020	0,508	0,288	0,897
Local	-,680	,787	,746	1	0,388	0,507	0,108	2,371
Constant	17,305	5,411	10,228	1	0,001	32782720,914		

Fonte: elaboração própria

Considerando a magnitude do p-valor, não se encontrou efeitos significativos da variável local de prestação do serviço sobre a chance de a licitação ser fracassada. Para compreender os resultados da regressão quanto ao local de execução do contrato, realizou-se um levantamento da sede do município das licitantes vencedoras no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica da Receita Federal.

Observou-se que apenas 4 pregões foram vencidos por empresas sediadas no estado de São Paulo, enquanto os outros 95 certames foram adjudicados para empresas distribuídas em diferentes regiões do Rio Grande do Sul, da seguinte forma: 3 localizadas na região metropolitana, 1 no litoral, 1 região central, 1 localizada na região da serra, 1 na região das missões e 1 na região norte. Esses dados são indicativos da relevância da regionalização da saúde no Rio Grande do Sul e demonstra uma capacidade de resposta para essa demanda específica da sociedade em diversos territórios do ente federativo, como preconizado nos art. 198 da Constituição Federal de 1988 e no art. 8º da Lei nº 8.080/1990. Todavia, o recorte desta pesquisa e seus achados, não se contrapõe aos estudos que apontam outras

fragilidades e desafios importantes na regionalização da saúde no RS (LUI; LIMA; AGUIAR, 2022) e as diferenças entre as regiões do estado quanto à capacidade instalada e indicadores de saúde (BARROSO, 2021)

Por outro lado, como esperado, os resultados indicam que as variáveis valor estimado (OR = 0,034; IC 95% = 0,003 – 0,0361) e número de participantes (OR = 0,508; IC = 0,288 – 0,897) são significativas e que à medida que elas aumentam, diminui a chance de a licitação ser fracassada. O achado ratifica os estudos de Taufick (2021) e Reis e Cabral (2018) sobre importância dessas variáveis na análise das licitações públicas e se alinha ao argumento Yukins e Wallace júnior (2015) de que três fornecedores é o mínimo de competidores indicados para realizar um leilão eletrônico reverso.

É possível que a força explicativa do valor estimado esteja relacionada ao critério de julgamento de menor valor, inerente aos pregões eletrônicos devido à exigência legal e que orienta a gestão a buscar a economicidade. No entanto, a natureza do serviço analisado exige que as compras públicas visem um valor público multifacetado, constituído por eficiência, transparência, interesse público e accountability, conforme apontam Inamine, Erdmann e Marchi (2012), e que ultrapassem a mera busca pela economicidade nos gastos públicos (ZAGO, 2018; COSTA; TERRA, 2019).

Além disso, de acordo com o artigo 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006, a Administração Pública deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) nas licitações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), com isso a norma estabelece uma barreira jurídica à competitividade com o objetivo de incentivar a participação das pequenas empresas nas compras públicas e na redistribuição de recursos (CABRAL; REIS; SAMPAIO, 2015). Dessa forma, as licitações de assistência domiciliar de baixo valor estimado são limitadas às pequenas empresas e possuem uma média de participantes abaixo do recomendado para realização de um leilão reverso. Como consequência, no presente caso, há um *trade-off* entre o incentivo as pequenas empresas, prestação da política pública na saúde e economia de recursos.

Assim, as licitações de baixo valor com reduzida competitividade formam uma tempestade perfeita para fracasso do processo licitatório. Nesses casos, a cobertura é realizada por meio de contratações diretas (sem licitação) ou bloqueio judicial de recursos do tesouro, que via de regra, são formas mais onerosas ao erário na execução de políticas públicas na saúde.

Neste contexto, entre as possíveis ações administrativas para reduzir o percentual de insucesso das licitações de serviço de assistência domiciliar (15,4%), citamos a possibilidade reavaliar o modelo atual de “uma licitação para cada paciente” e substituí-la pela licitação com “aglutinação de demandas de pacientes distintos” desde que localizados em cidades próximas e quando o valor orçado para atender apenas 1 (um) for baixo e conseqüentemente pouco atrativo. Porém, se trata de decisão discricionária do gestor que precisa sopesar os efeitos e as conseqüências práticas na economia local, nos pequenos negócios, na gestão dos contratos administrativos.

Por fim, as tabelas 6, 7 e 8 apresentam as informações sobre o ajuste do modelo.

Tabela 6. Omnibus Tests of Model Coefficients

Omnibus Tests of Model Coefficients				
		Chi-square	df	Sig.
Step		51,535	3	0,000
Step 1	Block	51,535	3	0,000
	Model	51,535	3	0,000

Fonte: elaboração própria

Tabela 7. Model Summary

Model Summary			
Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	48,926 ^a	0,356	0,618

Fonte: elaboração própria

Tabela 8. Hosmer and Lemeshow Test

Hosmer and Lemeshow Test			
Step	Chi-square	df	Sig.
1	5,724	8	0,678

Fonte: elaboração própria

De acordo com Fernandes *et al* (2020), o teste de Hosmer e Lemeshow não significativo sugere que o modelo estimado com as variáveis independentes é melhor do que o modelo nulo e que o omnibus teste se trata de um teste de chi-quadrado comparando a variância do seu modelo com variáveis independentes e o modelo nulo. Diferente do teste de Hosmer e Lemeshow, um resultado significativo sugere um ajuste adequado.

Além disso, na ausência de um coeficiente de determinação similar ao R² da regressão linear, as medidas mais utilizadas na regressão logística para determinar o poder preditivo do modelo são o pseudo-R² de Cox e Snell e o pseudo-R² de Nagelkerke.

Conforme pode ser observado nas tabelas, os dados sugerem que o modelo estimado com as variáveis independentes é significativo: [X^2 (3) do modelo = 48,926. $R^2 = 0,618$ (Nagelkerke), 0,356 (Cox & Snell), 0,678 (Hosmer and Lemeshow)]. Assim, o pseudo R^2 de Nagelkerke indica o poder preditivo do modelo de 67,8%.

No que se refere à economicidade dos pregões eletrônicos adjudicados para contratação de assistência domiciliar, utilizamos a fórmula que foi adaptado do modelo de Campos (2014) para calcular um índice de economicidade: $IE = \{(VE - VC/VE) \times 100\}$. Substituindo os dados na fórmula, temos:

$$IE = \{(736.863,69 - 623.206,65/736.863,69) \times 100\}$$

$$IE = 15,42\%$$

O resultado demonstra boa economia de recursos com a disputa entre os licitantes, porém abaixo da média de economia geral apresentada pela CELIC (21,29%) quando analisada a totalidade das licitações no ano de 2022. Dois possíveis fatores explicativos podem ser citados: a) o mercado de serviços de assistência domiciliar é constrangido quando comparado a outros terceirizados, como limpeza e vigilância. B) falhas nas pesquisas de preços de outras licitações podem gerar a falsa percepção de economia, superestimando os resultados do órgão.

Ao analisar as planilhas orçamentárias das licitações que embasaram a definição do valor estimado, observou-se que no caso das licitações de assistência domiciliar, órgão licitador adota uma cesta de preço utilizando duas fontes, a saber: consulta junto aos prestadores de serviço (orçamento de empresas) e contratações públicas similares anteriores (a partir de um levantamento da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado). A metodologia utilizada se encontra alinhada com as boas práticas recomendadas pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 2637/2015-TCU-Plenário:

As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes (Acórdão 2637/2015-TCU-Plenário, TC Processo 013.754/2015-7, relator Ministro Bruno Dantas, 21.10.2015).

Além disso, também já atende ao previsto no artigo 23 do novo marco legal de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021) que estabelece que o valor estimado deve ser definido com base no melhor preço calculado com o uso combinado ou não de alguns parâmetros:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Ao encontrar uma boa margem de economia em um conjunto de licitações que seguem as recomendações do Tribunal de Contas da União para a formação de pesquisa de preços e em consonância com as exigências do novo marco legal de licitações e contratos administrativos, concluiu-se que o modelo de estimação do valor de referência não aumenta o risco de fracasso das licitações, já que ainda há margem para disputa dos licitantes em busca do menor preço. No entanto, ressalta-se que a média dos valores adjudicados anteriormente pode ser usada como segundo parâmetro e como elemento de análise crítica dos orçamentos dos potenciais prestadores de serviço, não devendo ser considerada uma referência isolada, sob pena de ocasionar a maldição do vencedor (SIGNOR *et al*, 2022.), consequentemente, estimar um valor inexecuível que pode levar ao fracasso das licitações.

5 Conclusões

O trabalho tinha por objetivo identificar quais são os fatores preditivos para o resultado das licitações eletrônicas de terceirização de serviço de assistência domiciliar na Central de Licitações do Rio Grande do Sul e avaliar a economicidade desses processos licitatórios.

A síntese dos resultados sugere que o valor estimado da licitação e a quantidade de participantes possuem efeitos positivos no resultado final dos certames. Quanto maior for a previsão de desembolso pela administração e mais competitivo for o certame, maiores as chances de a licitação ser adjudicada. Por outro lado, observou-se que o local da prestação do serviço possui efeitos nulos na adjudicação do objeto. Quanto à economicidade, observou-se que os processos geraram economia para o erário, no entanto, abaixo da média geral do órgão licitador, o que pode ser justificado pela constrangida participação das empresas no ramo de atividade de assistência domiciliar ou o valor de referência superestimado das demais licitações do órgão.

O presente estudo contribui com a literatura sobre terceirização na administração pública e a política pública de saúde de atenção domiciliar. Além disso, fornece para administração pública elementos para compreender os fatores que constroem o fornecimento de uma política pública de forma econômica e célere por meio das licitações.

No que se refere às limitações do trabalho, destacamos que achados podem ser mais robustos com uma análise longitudinal ou um estudo comparado com os demais entes federativos porquanto só foram analisadas as licitações do Rio Grande do Sul no ano de 2022. A limitação do recorte temporal se explica pela dificuldade de extrair os dados do portal de compras públicas do RS que atualmente é manual e individual em cada processo. Assim, é urgente a necessidade do desenvolvimento da política de dados abertos governamentais pela CELIC/RS.

Quanto aos futuros estudos, observamos que há uma agenda sobre outros elementos da avaliação de desempenho como tempo, economicidade, qualidade, inovação e sustentabilidade. Estudos qualitativos também podem contribuir para análise da modelagem do negócio e para compreender os motivos para inexistência de uma política de assistência domiciliar que inclua a atividade de internação domiciliar (*Home care*). Ademais, outro elemento que pode ser estudado é como funciona o processamento e o valor de recursos envolvido no atendimento da demanda por serviços de assistência domiciliar decorrente de

decisão judicial via contratos emergenciais e bloqueios judiciais, ou seja, não cobertos pelas licitações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Priscila F. **O processo de regionalização do Sistema Único de Saúde no estado do Rio Grande do Sul: visão a partir de três macrorregiões de saúde**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Saúde Pública) – Faculdade de Medicina, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2021. 50p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. **Seminário Nacional sobre Escassez, Provimento e Fixação de Profissionais de Saúde em Áreas Remotas de Maior Vulnerabilidade**. Brasília: Ministério da Saúde, 2012. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/seminario_escassez_profissionais_areas_remotas.pdf. Acesso em 19 mar. 2023

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017**. Consolidação das normas sobre as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. Brasília, DF: MS, 2017. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/marco/29/PRC-5-Portaria-deConsolida----o-n--5--de-28-de-setembro-de-2017.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2023.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133/2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acessado em 19/05/2023.

CABRAL, S.; REIS, P.; SAMPAIO, A. Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica. **Revista de Administração** (São Paulo), v. 50, p. 477-491, 2015.

CAMPOS, S. J. de A. **Compras Públicas: estudo de caso da Universidade de Brasília**. Brasília, Universidade de Brasília, Dissertação, 73 f, 2014.

COSTA, C; TERRA, A. **Compras públicas: para além da economicidade**. 2019. Brasília, Enap, 2019.

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M. ; SANTOS, L. M. ; RAMOS, S. F. . Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 44, p. 1405-1428, 2010.

FIELD, A. **Descobrimo a estatística usando o SPSS**. tradução Lorí Viali. – 2. ed. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre: Artmed, 2009.

INAMINE, R.; ERDMAN, R.; MARCHI, J.J. Na análise do Sistema eletrônico de Compras do Governo Federal Brasileiro sob a Perspectiva da Criação de Valor Público. **Revista de Administração**, 47(1)124-139, 2012.

LUI, L. LIMA, L., AGUIAR, R. Avanços e desafios na cooperação interfederativa: Uma análise dos consórcios intermunicipais de saúde do Estado do Rio Grande do Sul. **Novos estudos CEBRAP**, v. 41, p. 145-162, 2022.

NUNES, A.; VELAME, I. Eficiência e economicidade no processo de compras públicas. **Revista Espacios**, v. 37, n. 10, 2016.

REIS P.; CABRAL, S. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 52, p. 107-125, 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano estadual de saúde 2020/2023**. Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul (SES-RS). Grupo de Trabalho de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Gestão (Org.) Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/202103/31105430-plano-estadual-de-saude-2020-2023.pdf>. Acessado em 19/05/2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Nota técnica conjunta 01/2022**. Atenção Domiciliar – Orientações aos gestores municipais. Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, 2022. Disponível em: <https://atencaobasica.saude.rs.gov.br/upload/arquivos/202204/13134148-nota-tecnica-conjunta-01-2022-atencao-domiciliar.pdf>. Acessado em 19/05/2023.

SIGNOR, R., MARCHIORI, F. F., RAUPP, A. B., MAGRO, R. R., & Lopes, A. de O. (2022). A nova lei de licitações como promotora da maldição do vencedor. **Revista De Administração Pública**, 56(1), 176–190. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210133>

TAUFICK, J. Fatores determinantes da eficiência no processo de compras públicas. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 20, n. 2, p. 329-355, 2022.

THORSTENSEN, V.; GIESTEIRA, L. **Cadernos Brasil na OCDE**. Compras Públicas. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

TORRES, R. **Leis de Licitações públicas comentadas**. 12 ed. ver., ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021.

YUKINS, R.; WALLACE, Don. Uncitral considers electronic reverse auctions, as comparative public procurement comes of age in the US. **Public Procurement Law Review**, 2005. Disponível em: <Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=711847 >. Acesso em: 5 maio 2015.

ZAGO, M. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.