

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE**  
**E ATUÁRIA**

**DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EMPREENDEDORISMO**

**CUSTOS DE TRANSAÇÃO NAS RELAÇÕES DE FORNECIMENTO DE**  
**MEDICAMENTOS E MATERIAIS MÉDICO-HOSPITALARES NO**  
**MERCADO B2G DOS MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO**

Renato de Barros Fonseca Oliveira

Orientador: Professor Doutor Jorge Luiz de Biazzi

**SÃO PAULO**

**2022**

Prof. Dr. Carlos Gilberto Carlotti Júnior  
Reitor da Universidade de São Paulo

Profa. Dra. Maria Dolores Montoya Diaz  
Diretora da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária

Prof. Dr. João Maurício Gama Boaventura  
Chefe do Departamento de Administração

Profa. Dra. Graziella Maria Comini  
Coordenadora do Programa de Mestrado Profissional em Empreendedorismo

**RENATO DE BARROS FONSECA OLIVEIRA**

**Custos de transação nas relações de fornecimento de medicamentos e materiais médico-hospitalares no mercado b2g dos municípios de São Paulo**

Dissertação apresentada ao Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências.

**Orientador: Professor Doutor Jorge Luiz de Biazzi**

Versão corrigida

(versão original disponível na Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade)

**SÃO PAULO**

**2022**

Oliveira, Renato de Barros Fonseca.

Custos de transação nas relações de fornecimento de medicamentos e materiais médico-hospitalares no mercado b2g dos municípios de São Paulo / Renato de Barros Fonseca Oliveira. - São Paulo, 2022.

83 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, 2022.

Orientador: Jorge Luiz de Biazzi.

1. Custos de transação. 2. Custos de medicamentos. 3. Nova economia institucional. 4. B2g. I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. II. Título.

## RESUMO

O Sistema Único de Saúde – SUS atua na vida de mais de 150 milhões de pessoas anualmente no Brasil, compreendendo a principal parcela dos gastos finalísticos em serviços públicos de todas as esferas governamentais. Desta feita, a importância do setor para a população suscita relevantes questões teóricas e empíricas, principalmente no que diz respeito à expectativa dos fornecedores de medicamentos e materiais médico-hospitalares deste mercado pela adimplência das obrigações assumidas pelos municípios. Isso porque os municípios pertencentes ao Estado de São Paulo apresentam inadimplência na ordem de 20% das aquisições realizadas, o que afeta as decisões dos empreendedores na precificação dos produtos o que, por sua vez, afeta diretamente na eficiência do orçamento público. Que pese o ordenamento jurídico prever estritas regras orçamentárias públicas, a área da saúde se apresenta como exceção ao permitir a livre gestão dos pagamentos a fornecedores. Tendo como base a Nova Economia Institucional (NEI), o objetivo deste trabalho foi entender se existem critérios de preferência em comum para o pagamento dos fornecedores de medicamentos e materiais médico-hospitalares aos municípios pertencentes à Região Metropolitana de São Paulo e na Baixada Santista, a fim de permitir aos empreendedores que reduzissem seu grau de incerteza quanto à adimplência o que, conseqüentemente, reduziria os custos dos insumos adquiridos pelos municípios, tornando o orçamento mais eficiente. Para tanto, verificou-se a existência de um ambiente institucional comum entre os municípios, considerando estarem obrigados às mesmas regras de gestão e atuarem seus gestores sob os mesmos incentivos. Para isso, inicialmente foi apresentado o aporte teórico da Nova Economia Institucional (NEI), com foco na teoria da Economia dos Custos de Transação (ECT). Para responder à questão formulada foram realizadas 13 entrevistas com os responsáveis pelas aquisições e pagamentos de 10 cidades na área abrangida por este trabalho, bem como analisados 108.023 lançamentos contábeis de 17 cidades, disponíveis em seus portais da transparência. Os resultados encontrados verificaram a existência de um padrão de gestão dos pagamentos para os fornecedores de medicamentos e materiais médico-hospitalares em que se dá preferência de pagamento para os fornecedores de insumos relacionados a situações de urgência e emergência e, entre estes, preferência às notas fiscais emitidas em valores menores. Verificou-se, ainda, que o mercado tende a aplicar sobrepreços aos municípios reconhecidos como mal pagadores de até 22% (vinte e dois por cento). Desta forma, concluiu-se que, a fim de reduzir a incerteza quanto à inadimplência dos municípios, deverá a empresa atuante evitar medicamentos e materiais médico-hospitalares não

classificados como insumos de urgência e emergência, além de fracionar os empenhos recebidos em notas fiscais de pequeno valor. Além disso concluiu-se que, para o município, ser considerado como bom pagador diminuiria as despesas necessárias para aquisição de seus insumos, tornando o orçamento e os serviços públicos mais eficientes.

**Palavras-chave:** Custos de transação. Custos de medicamentos. Nova economia institucional.

B2g

## ABSTRACT

SUS - Sistema Único de Saúde (Unified Health System) - acts in the lives of more than 150 million people annually in Brazil, comprising the main portion of final expenditures in public services of all governmental spheres. Thus, the sector's importance for the population raises relevant theoretical and empirical questions, mainly with regard to the presumption of suppliers of medicines and medical-hospital matters in this market for the fulfillment of the obligations assumed by the municipalities. This is due to the fact that municipalities belonging to the State of São Paulo have defaulted in the order of 20% of the purchases made, which affects the decisions of entrepreneurs in the pricing of products, which, in turn, directly affects the efficiency of the public budget. Despite the legal system providing for strict public budget rules, the health area presents itself as an exception in allowing the free management of payments to suppliers. Based on the New Institutional Economics (NEI), the objective of this study was to understand if there are common preference criteria for the payment of suppliers of medicines and medical-hospital matters to the municipalities belonging to the Metropolitan Region of São Paulo and in the State Coast (Baixada Santista), in order to allow entrepreneurs to reduce their degree of uncertainty regarding payment, which, consequently, would reduce the costs of inputs purchased by the municipalities, making the budget more efficient. Therefore, it was verified the existence of a common institutional environment among the municipalities, considering that they are obliged to the same management rules and their managers act under the same incentives. For this, the theoretical contribution of the New Institutional Economics (NEI) was initially presented, focusing on the theory of Transaction Cost Economics (ECT). To answer the question, 13 interviews were carried out with those responsible for acquisitions and payments from 10 cities in the area covered by this work, as well as analyzing 108,023 accounting entries from 17 cities, available on their transparency portals. The results demonstrated the existence of a payment management standard for suppliers of medicines and medical-hospital matters in which payment preference is given to suppliers of inputs related to urgent and emergency situations and, among these, preference to invoices issued in smaller amounts. It was also found that the market tends to apply surcharges to municipalities recognized as bad payers of up to 22% (twenty percent). In this way, it was concluded that, in order to reduce the uncertainty regarding the default of the municipalities, the operating company should avoid

medicines and medical-hospital matters not classified as urgent and emergency supplies, in addition to dividing the purchase orders received in low-value invoices. Secondly, it was concluded that, for the municipality, being considered a good payer would reduce the expenses necessary for the acquisition of its inputs, making the budget and public services more efficient.

**Keywords:** Transaction costs. Drug costs. New Institutional Economics. B2g



## LISTA DE TABELAS

<u>Tabela 1 - Aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde .....</u>	<u>32</u>
<u>Tabela 2 - Capacidade de receita própria dos municípios de São Paulo .....</u>	<u>37</u>
<u>Tabela 3 - Composição de emendas orçamentárias na receita dos municípios de São Paulo ..</u>	<u>37</u>
<u>Tabela 4 - Termos utilizados para coleta de conteúdos acadêmicos nas bases de dados de pesquisa .....</u>	<u>44</u>
<u>Tabela 5 - Revisão de Literatura .....</u>	<u>45</u>
<u>Tabela 6 - Lançamentos Contábeis Municipais.....</u>	<u>49</u>
<u>Tabela 7 - Grau de Inadimplência Municipal por Faixas de Segmentação .....</u>	<u>52</u>
<u>Tabela 8 - Intervalo de Confiança por Faixas de Segmentação Municipal .....</u>	<u>54</u>
<u>Tabela 9 - Grau de Inadimplência Geral por Faixas de Segmentação.....</u>	<u>55</u>
<u>Tabela 10 - Intervalo de Confiança por Faixas de Segmentação 02 .....</u>	<u>55</u>
<u>Tabela 11 - Grau de Inadimplência Fragmentado por Faixas de Segmentação .....</u>	<u>56</u>
<u>Tabela 12 - Intervalo de Confiança por Faixas de Segmentação Final .....</u>	<u>57</u>
<u>Tabela 13 - Levantamento de Dados em Empresa Relacionada .....</u>	<u>60</u>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Estrutura do Trabalho .....	19
Figura 2- Fluxograma das compras públicas .....	33
Figura 3- Composição das Receitas Municipais .....	35
Figura 4 - Evolução histórica da execução das despesas para emendas parlamentares .....	39
Figura 5- Linha de Tendência da Taxa de Adimplemento .....	58
Figura 6 - Linha de Tendência da Margem de Lucro Operacional .....	61

## Sumário

RESUMO .....	16
ABSTRACT .....	18
LISTA DE TABELAS .....	20
LISTA DE FIGURAS .....	21
1. INTRODUÇÃO.....	12
1.1 Problema de pesquisa, objetivos e abordagem teórica .....	14
1.2 Relato da experiência do autor e contribuição prática dos resultados desta pesquisa	15
1.3 Estrutura do presente trabalho .....	19
2. DA GESTÃO DE SAÚDE PÚBLICA MUNICIPAL INSERIDA NA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL (NEI).....	20
2.1 DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL (NEI) .....	20
2.2 DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO .....	21
2.2.1 DAS DIMENSÕES DA TRANSAÇÃO .....	22
2.2.2 DOS CUSTOS <i>EX ANTE</i> E <i>EX POST</i> .....	24
2.2.3 DAS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA INSTITUCIONAIS .....	24
2.3 INSTITUIÇÕES: DEFINIÇÃO UTILIZADA, CONTEXTUALIZAÇÃO E TIPOLOGIAS.....	25
2.4 DA RELAÇÃO DOS AGENTES ENVOLVIDOS NO MERCADO B2G COM A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL (NEI) .....	27
3. DA PROBLEMÁTICA .....	29
3.1 DAS COMPRAS PÚBLICAS.....	29
3.2 DO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO .....	30
3.3 DA INADIMPLÊNCIA DO SETOR PÚBLICO .....	33
3.4 DA COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS PÚBLICAS .....	34
3.5 DA FALTA DE PAGAMENTO DAS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS .....	38
3.6 DA RESPOSTA MERCADOLÓGICA À INADIMPLÊNCIA PÚBLICA .....	40

3.7 DO RESPEITO E EXCEÇÃO À REGRA DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS.....	40
4. METODOLOGIA.....	42
4.1 DA PESQUISA BIBLIOGRÁFICA .....	43
4.2 DAS ENTREVISTAS REALIZADAS .....	45
4.2.1. DAS ENTREVISTAS REALIZADAS COM OS AGENTES PÚBLICOS .....	45
4.2.2. DAS ENTREVISTAS REALIZADAS COM OS EMPRESÁRIOS DO SETOR .....	46
4.3 DA PESQUISA DOCUMENTAL .....	47
4.4. DO LEVANTAMENTO DE DADOS .....	48
5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS.....	49
5.1. RESULTADOS QUALITATIVOS DAS ENTREVISTAS.....	50
5.2. ANÁLISE ESTATÍSTICA DOS ADIMPLETOS.....	51
5.3. ANÁLISE ESTATÍSTICA DAS MARGENS DE LUCRO REALIZADAS EM CADA MUNICÍPIO.....	59
6. CONCLUSÕES.....	64
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	67
APÊNDICE I: PROTOCOLO DE PESQUISA DOS GESTORES PÚBLICOS .....	76
APÊNDICE II: PROTOCOLO DE PESQUISA PARA OS EMPREENDEDORES .....	78
APÊNDICE III: CARTA DE APRESENTAÇÃO .....	79
APÊNDICE IV: ESCLARECIMENTOS .....	79
APÊNDICE V: TERMO DE CONSENTIMENTO .....	81
APÊNDICE VI: TERMO DE SIGILO E CONFIDENCIALIDADE .....	82

## 1. INTRODUÇÃO

Considerando que dias saudáveis contribuem para a geração de riquezas, o dispêndio em saúde pode ser considerado como uma forma de investimento (GROSSMAN, 1972).

Ainda, a saúde é um dos principais setores econômicos e de impacto no Brasil e seus gastos atingiram 9,2% do PIB nacional em 2017 (IBGE, 2018), sendo os medicamentos destaque como responsável por grande parte de todo o gasto do setor (MELO; STORPIRTIS 2006), representando 3,9% deste total destinado ao sistema de saúde público (IBGE, 2018).

Tratando-se especificamente do recorte público, o Sistema Único de Saúde – SUS atua na vida de mais de 150 milhões de pessoas anualmente, com 71,5% da população brasileira sendo dependente do serviço (IBGE, 2020).

Das despesas gastas pela União Federal, um total de R\$ 114.182.117.694,52, representação de 9,50% de todos os gastos finalísticos, foram destinados à saúde (GOVERNO FEDERAL, 2021).

Quanto ao Governo do Estado de São Paulo, R\$ 23.660.041.625,77, representação de 11,2% de todos os gastos finalísticos do ente, foram destinados à saúde (TCESP, 2021).

À cidade de São Paulo, maior cidade da América Latina tanto em razões populacionais como econômicas, um total de R\$ 8.756.935.942,00, representação de 29,39% de todos os gastos finalísticos da cidade, foram destinados à saúde (TCESP, 2019).

Já aos 644 demais municípios pertencentes ao Estado de São Paulo, recorte ao qual se dedicará este trabalho, aproximadamente R\$ 27 bilhões foram direcionados à saúde (TCESP, 2021), sendo aproximadamente R\$ 17,8 bilhões destinados à compra de medicamentos e materiais médico-hospitalares (INTERFARMA, 2020).

Portanto, mesmo no microverso pertencente ao recorte que aqui se dedica, o mercado *b2g* (*business to government*) de fornecimento de medicamentos e materiais médico-hospitalares aos órgãos da administração pública direta - em específico os destinados aos entes municipais -, se apresenta atrativamente, demonstrando tratar-se de um mercado gigantesco e sendo tal área da saúde solidificando-se como focal frente às 28 áreas de atuação pública, considerando ser a qual se destinam a maior parte das verbas e atenções dos administradores públicos (CASTELAR; MONTEIRO; NETO, 2020).

Entretanto, o serviço público perde eficácia quando o empreendedor-fornecedor é vitimado pela inadimplência do município, pois responde ao viés com aumento de preços

praticados quando da precificação do risco em seus produtos bem como por eventual descontinuidade no abastecimento dos medicamentos (MARIN, 2003).

Pese estudos apontarem que a lentidão nos processos administrativos e a exigência de excessivas formalidades burocráticas são as causas dos problemas resultantes da ineficácia do serviço de saúde pública (DALARMI, 2010), observa-se que a falta de verba ocasionada pelo sistema contábil público obrigatório - regime misto (CRUVINEL; LIMA, 2011) se revela como mais provável causa da inadimplência municipal geral (mesmo que relativa) e, conseqüentemente, a provável principal causa da ineficácia do serviço de saúde pública.

Entender a importância da constituição do orçamento público como principal instrumento viabilizador das políticas públicas e compreender como se dá a tangibilidade dos valores nele previsto pelos municípios pode contribuir para a avaliação do risco admitido pelo empreendedor-fornecedor quando da opção por participar ou não de eventual processo licitatório em determinado município, principalmente ao assimilar que os recursos previstos nos orçamentos públicos são escassos e ordinariamente não contemplados integralmente ou, pelo menos, não nos prazos previstos pelos procedimentos legais e administrativos.

Neste sentido, considerando que os administradores públicos são obrigados, em respeito ao princípio da legalidade estrita inerente à sua qualidade como agentes públicos, a obedecerem estritamente regras e determinações legais referentes ao pagamento de seus fornecedores, em especial às regras de vinculação de créditos orçamentários previstos às despesas orçamentárias empenhadas conforme o artigo 90 da Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964) e à regra de obediência e respeito à ordem cronológica prevista no artigo 5º da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993), bem como que possuem os mesmos incentivos em atuarem pelos mesmos objetivos, entender como este processo funciona bem como quais exceções são cabíveis pela norma e contempladas pelos gestores públicos se mostra um instrumento poderoso na avaliação do risco de inadimplência do cliente em potencial.

Ainda, considerando que as empresas buscam e esperam pela adimplência de seus clientes e que, em regra, na faixa de 20% de todas as aquisições públicas dos municípios pertencentes ao Estado de São Paulo são inadimplidas absolutamente (TCESP, 2020) - sem nestes dados contabilizar as obrigações inadimplidas relativamente pelo atraso nos pagamentos -, conhecer quais critérios são utilizados pelos gestores públicos quando da contemplação das características que entendem por enquadrarem-se à exceção à regra de pagamento prevista no artigo 5º da Lei 8.666/93 e sua frequência corroboram em maior segurança para os empreendedores-fornecedores detentores de tais atas públicas considerando que, de alguma forma, ao contemplarem critérios considerados por tais gestores como de

“relevante razão de interesse público” poderão ser alvo de tal exceção à ordem restrita exigida desde que mediante prévia justificativa da autoridade competente.

Desta feita, avaliou-se a forma de governança dos gestores públicos à luz da teoria da Nova Economia Institucional (NEI) e da Economia dos Custos de Transação (ECT), considerando que se validada a premissa de que gestores públicos de diferentes municípios agem de forma semelhante para a questão apresentada, independentemente do perfil do município apresentado, restarão mais claras as regras do jogo do campo estudado e a redução da incerteza aos custos de transação inerentes à natureza deste mercado.

Com o objetivo de averiguar as premissas levantadas neste trabalho, foram realizadas 13 entrevistas com os responsáveis pelas aquisições e pagamentos de 10 cidades na área abrangida por este trabalho, bem como analisados 108.023 lançamentos contábeis de 17 cidades, disponíveis em seus portais da transparência.

A escolha regional se deu pela relevância populacional da área designada.

A importância da pesquisa nas diferentes fontes se revela útil, principalmente, para a confirmação das informações coletadas nas entrevistas realizadas.

### **1.1 Problema de pesquisa, objetivos e abordagem teórica**

Isto posto, a principal motivação desta pesquisa é de propor um ferramental a fim de que o empreendedor possa verificar se atende às características determinantes que reduzam a incerteza da inadimplência do órgão público, considerando as prioridades na ordem de pagamentos, caso existam.

Tal questão foi investigada à luz da Nova Economia Institucional (NEI) e da Economia dos Custos de Transação (ECT), pela vertente de Williamson (1985), considerando sua relevância quanto à importância da associação entre os agentes atuantes nas relações, os atributos da transação e as incertezas inerentes aos contratos firmados.

Desta forma, o objetivo geral desta pesquisa é entender, à luz da Nova Economia Institucional (NEI), quais critérios de escolha são utilizados pelos gestores quanto de tal contemplação de favorecimento de pagamentos, por meio do entendimento das regras institucionais de gestão municipal e de quais relações e impressões os gestores públicos preferem resguardar junto à população. A utilidade deste conhecimento seria o aumento da probabilidade de pagamento em dia, o que tenderia a diminuir o sobrepreço dos medicamentos e materiais médico-hospitalares ofertados pelo fornecedor.

Os objetivos específicos deste trabalho são:

- 1) Identificar o que induz os gestores municipais a não honrarem com suas obrigações de pagamento conforme esperado;
- 2) Discutir se existem e quais são os critérios intrínsecos de preferência no campo dos gestores públicos quando da contemplação de pagamento dos fornecedores de medicamentos e materiais médico-hospitalares;
- 3) Se é possível observar um padrão para todos os municípios da região de estudo, considerando que os gestores participam de instituições com regras e incentivos idênticos, à luz da NEI;
- 4) Se os resultados encontrados serão suficientes para reduzirem os custos de transação inerentes da operação a ponto de incentivarem os fornecedores a oferecerem seus produtos por preços menores, tornando o orçamento público mais efetivo e a companhia mais competitiva.

Por meio da pesquisa empírica sugerida, será possível identificar se existem e qual(is) o(s) principal(is) critério(s) considerados pelos gestores públicos para a contemplação de preferência à ordem cronológica de pagamento.

## **1.2 Relato da experiência do autor e contribuição prática dos resultados desta pesquisa**

O autor, em sua experiência profissional, vivenciou o problema de liquidez descrito neste trabalho imediatamente ao adquirir uma empresa distribuidora de medicamentos e materiais médico-hospitalares atuante no mercado desde 1989, na qual hoje atua como sócio-diretor.

Tal situação era devastadora para a empresa, a qual frequentemente enfrentava problemas de liquidez em razão da inadimplência (mesmo que relativa) dos municípios, pese apresentar bons dados contábeis e de solvência.

Desta forma, aperfeiçoar o ciclo financeiro da companhia se mostrou prioridade entre os problemas da empresa a fim de garantir sua sobrevivência, passando o autor a observar o contexto mercadológico e buscar das mais variadas formas alternativas administrativas para resolver o problema.

Com o passar do tempo, percebeu que comumente nas oportunidades de trocas de altos cargos de gestão, principalmente Secretários de Saúde e de Finanças, municípios tidos como maus pagadores passavam a melhorar seus índices de adimplência. Acreditava-se que o



Prefeito, gestor máximo Municipal, havia finalmente averiguado eventual falta de capacidade técnica do gestor e resolvido o problema operacional com sua substituição.

Percebeu, ainda, que municípios dos quais passava a deter atas de fornecimento de linhas específicas de produtos – em especial cloretos de sódio, medicamentos controlados, analgésicos e psicotrópicos e medicamentos relacionados a diabetes – tinham seus índices de adimplência melhorados imediata e substancialmente. Acreditava-se que o município, neste cenário, não poderia arriscar que o fornecedor de itens de tamanha importância suspendesse as entregas dos medicamentos evocando o direito previsto no Artigo nº 78, inciso XV, da Lei 8.666/93.

O autor, portanto, passou a investigar se havia alguma relação entre suas impressões.

Com relação à melhora dos índices de adimplência dos municípios nos quais eram substituídos Secretários de Saúde ou de Finanças, acreditava-se que tal fenômeno acontecia em razão de eventual superioridade técnica no exercício da função pelo novo agente público em relação ao substituído.

Desta forma, passou a acompanhar e perseguir municípios com novas nomeações, acreditando que automaticamente o nível de adimplência deste ente melhoraria.

Entretanto, verificou que comumente os mesmos Secretários de Saúde e de Finanças são convidados a integrarem o corpo administrativo de prefeituras diferentes, de forma que comumente a substituição de determinado Secretário ocorria por agente público já conhecido de outro município, de perfil igualmente conhecido por mau pagador, mas, nesta nova ocasião, o Município que agora o agente integrava apresentava alto grau de adimplência, o que não se esperava considerando a premissa estabelecida.

Curioso quanto aos fatos, este autor passou a buscar tanto empiricamente como na literatura se havia alguma justificativa para tal ocorrência.

Foi quando passou a conhecer e compreender o conceito de *pork barrel*, ou seja, o direcionamento de fundos governamentais designados para a busca de votos e acréscimo de capital político ignorando as necessidades da população (WINGAST; SHEPSLE; JOHNSEN, 1981).

A partir de tal conceito e aprofundando-se bibliograficamente nesta área, bem como dedicando-se a compreender as estruturas orçamentárias municipais, contemplou o autor que, pese estar correto em suas métricas ao considerar que municípios que substituíam os Secretários de Saúde ou de Finanças passavam a exercer maior adimplência, invertia relações de causa e efeito.

O que ocorre é que a substituição do Secretário de Saúde ou de Finanças, de alguma forma, atraia ou retraia verba de emendas orçamentária que, como se verá adiante, possuem peso significativo no orçamento municipal, confirmando o efeito *pork barrel* já amplamente estudado pela academia, o qual aqui, portanto, não se dedicará.

Entretanto, as impressões quanto à especial atenção dada pelos administradores a determinadas linhas específicas de produtos se mantinha e se fortaleceram ao conhecer do conteúdo do Relatório de Auditoria - Processo TCDF 1691/15, do Tribunal de Contas do Distrito Federal o qual, nesta oportunidade, com relação aos fundos de saúde, “verificou que, atualmente, não há instrumentos legais que garantam o cumprimento do art. 5º da Lei 8.666/93”.

Este autor então aperfeiçoou-se nesta questão, de modo que passou a buscar formas com que tornasse estrategicamente interessante ao Município manter boa relação de adimplência para com a companhia e contemplá-lo à exceção da regra de obediência a respeito da ordem cronológica prevista no Art. 5º da Lei 8.666/93.

Desde então, estratégias foram testadas e decisões foram tomadas a fim de permitir a melhora dos índices de adimplência dos clientes da empresa, de forma que atualmente o desempenho da carteira de clientes públicos encontra-se em nível significativamente superior, com seus prazos médios satisfatórios apesar de hoje contemplar carteira de mais de 250 clientes públicos, 100 clientes privados e ter expandido sua linha para mais de 6.000 produtos.

Para tanto, o autor atua e atuou estrategicamente durante os processos licitatórios a fim de perseguir em seus clientes atas com produtos que observassem as seguintes características: produtos de entrega contínua; produtos de alta demanda; produtos de difícil substituição técnica ou farmacológica.

Ademais, buscou deter grande quantidade de atas em seus principais clientes, mesmo que tal decisão prejudicasse a margem operacional neste ente.

Por fim, tornou-se cobrador contumaz dos clientes, mesmo aqueles com baixo nível de inadimplência.

Entretanto, o autor desconhecia se ou quais destas estratégias foram relevantes para melhorar seus níveis de adimplência, ou mesmo se os agentes públicos de fato utilizam costumeiramente a exceção da regra de obediência a respeito da ordem cronológica prevista no Art. 5º da Lei 8.666/93 para contemplar fornecedores estrategicamente importantes para a administração do município.

Desta feita, este estudo se justificou pela contribuição, através de abordagem exploratória e da apresentação de casos reais, sobre a utilização, ou não, da exceção da regra de obediência a respeito da ordem cronológica prevista no Art. 5º da Lei 8.666/93, bem como da existência, ou não, de características preferencialmente observadas pelos gestores quando da escolha dos fornecedores que serão contemplados.

Com isso, e considerando que uma transação será eficiente quando minimizar seus custos inerentes (WILLIAMSON, 1985), dentre eles os custos associados à dúvida sobre a plena execução das obrigações contratadas, há de se esperar reação comportamental do empreendedor em busca de responder ao custo financeiro e de oportunidade causado por eventual descumprimento das obrigações de determinados órgãos públicos, induzindo a empresa a viés comportamental que, por sua vez, afeta toda a cadeia em um ciclo sem fim de ineficiência reativa.

Além disso, diferentemente das relações civis privadas, o remédio jurídico disponível para o empreendedor perseguir o cumprimento das obrigações do órgão público – processo precatório - é reconhecidamente ineficaz, sendo que, salvo as requisições de pequeno valor, no ano de 2021 esperava-se serem honrados precatórios de 2001 (FESP, 2018), apenas em razão de repasse excepcional e tal prazo, apesar dos pagamentos ocorrerem com 20 anos de atraso, era considerado como um “avanço de cinco ou seis anos na fila” (FOLHA, 2018).

Com isso, tais disfunções causam determinado impacto no distribuidor detentor das atas públicas que justificam viés comportamental a fim de que tente se precaver ou, ao menos, reduzir a repercussão negativa que tais dificuldades possam causar a seu negócio.

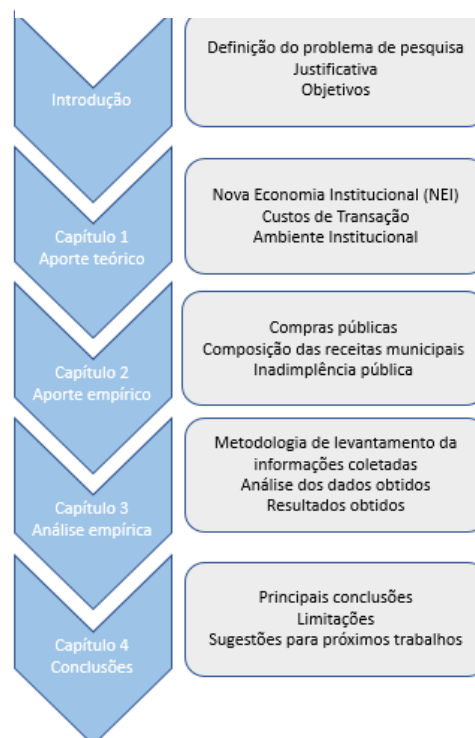
O autor acredita que a atual pesquisa poderá contribuir tanto academicamente com o tema quanto em sua esfera prática, afetando milhões de pessoas e empresas. Academicamente, pretende contribuir com a ampla discussão sobre a melhora das compras públicas e, na prática, o resultado poderá contribuir com a criação de um ferramental para que o empreendedor fornecedor ou interessado em fornecer ao mercado *b2g* possa verificar se sua estratégia se adapta às preferências de contemplação da exceção trazida pela lei, de forma que poderão, em algum grau, reduzir a incerteza quanto ao inadimplemento dos municípios. Ainda, à população em geral, em específico os 150 milhões de habitantes que utilizam o Sistema Único de Saúde (IBGE, 2020), este trabalho pretende, ao melhorar os índices financeiros e resultados das empresas participantes deste mercado, permitir que ofereçam seus produtos por preços inferiores ao praticados atualmente, permitindo que os órgãos públicos,

com a economia, adquiram mais insumos, considerando que poderão reduzir o fator de risco de inadimplência no momento de sua precificação.

### 1.3 Estrutura do presente trabalho

A estrutura do presente trabalho pode ser sintetizada pela Figura 1. O Capítulo 2 apresenta o aporte teórico utilizado, analisando a correlação entre a Teoria da Nova Economia Institucional e conceitos de Custos de Transação com a problemática proposta. O Capítulo 3 apresenta o aporte empírico utilizado, analisando o processo de compras públicas, suas regras e exceções, bem como a composição e peculiaridade da composição das verbas públicas municipais e sua inadimplência. O Capítulo 4 apresenta a metodologia, o 5, a análise empírica deste trabalho, detalhando a coleta de dados aplicada, as análises dos dados coletados, os resultados obtidos e as discussões pendentes. O Capítulo 6 apresenta as conclusões, discussões e oportunidade resultantes desta obra.

Figura 1- Estrutura do Trabalho



Fonte: Elaborada pelo autor

Assim, respeitando a estrutura apresentada, o próximo capítulo se dedicará ao aporte teórico necessário para o desenvolvimento do presente estudo.

## 2. DA GESTÃO DE SAÚDE PÚBLICA MUNICIPAL INSERIDA NA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL (NEI)

### 2.1 DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL (NEI)

A Teoria da Nova Economia Institucional (NEI), apresentada inicialmente por Douglass North em 1993 em sua obra vencedora do prêmio Nobel “Institutions” marcou o fim do antigo pensamento institucionalista econômico ao assumir a característica de imperfeição dos mercados.

Veio à tona a chamada *racionalidade limitada* dos agentes envolvidos nas transações mercadológicas ao reconhecer-se que tais indivíduos não possuem todas as informações existentes no momento de pactuação contratual, bem como que os contextos se alteram durante o período de vigência dos contratos, sendo, portanto, as decisões dos agentes responsáveis marcadas por constantes incertezas, caracterizando os chamados *custos de transação*, conceito trabalhado por Ronald Coase. Nesta oportunidade, superou a ideia de que num mundo econômico possa existir resultados ótimos, já que os agentes envolvidos não estão aptos a considerar todas as informações existentes e cálculos possíveis nos momentos de decisão.

Neste sentido, North (1993) sustenta a ideia de que o desenvolvimento de determinada economia depende substancialmente da maneira como as instituições responsáveis por garantir os contratos pactuados entre os agentes atuantes daquela economia se esforçam para alcançar e garantir a vontade das partes envolvidas, reduzindo as incertezas dos contratos firmados e, conseqüentemente, reduzindo os custos inerentes a essas incertezas. Desta forma, os níveis de eficiência das matrizes institucionais seriam fundamentais para o desenvolvimento de suas respectivas economias.

A Nova Economia Institucional introduz e combina a noção de Coase de custos de transação com a noção de North de instituições, de modo que as instituições são tidas como um meio de reduzir os custos de transação e obter a maior eficiência no desempenho econômico possível (WILLIAMSON, 1975).

Em tese, numa economia em que os custos de transação são zero, os agentes envolvidos conquistariam máximo proveito nas transações praticadas, resultando em ganhos substanciais de eficiência social (COASE, 1960). Entretanto, os mercados são caracterizados pela presença constante de custos de transações, cada qual com seu nível de influência, sendo os mercados com maior incidência de tais custos de transação possuindo menor potencial de

desenvolvimento em comparação com mercados de menor incidência (NORTH, 1990), de forma que as incertezas quanto ao cumprimento do pactuado geram custos para a sociedade.

Assim, a Nova Economia Institucional convergiu ambas as abordagens, de forma que se tornou objeto de estudo recorrente a forma como as instituições interagem com os arranjos organizacionais na economia (MENARD E SHIRLEY, 2015). Importante apontar, ainda, que North não define o Estado como uma instituição, mas sim como *organização*, conforme será abordado adiante.

Disto feito, se faz mister a apresentação de conceitos basilares concernentes à Nova Economia Institucional a fim de fundamentar a contextualização e objetivos propostos neste trabalho.

## 2.2 DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Foi no artigo *The Nature of the Firm* (COASE, 1937) que os chamados custos de transação se tornaram referência basilar para os avanços teóricos quanto ao entendimento de que as formas de organização das atividades econômicas podem ser traduzidas em variáveis de custo, representando as escolhas da firma acerca de suas conveniências, eficiências ou deficiências percebidas ao exercer cada uma das etapas condizentes à sua atividade.

Para Coase (1937), as firmas se conceituam pelos arranjos contratuais firmados e estruturados que configuram a essência da atividade desenvolvida e como estes se diferem dos demais contratos firmados com os agentes não participantes da atividade produtiva, bem como pelo direito dos contratantes em alocarem os recursos captados com base nas decisões que entenderem mais produtivas e eficientes.

Assim, observa-se pela adesão dos agentes em buscar por soluções contratuais em sua atividade, mesmo que contrariando a otimização dos mecanismos de preços, propondo o autor neste sentido que “a operação de um mercado custa alguma coisa e, ao se formar uma organização e ceder a alguma autoridade a direção dos recursos, certos custos vinculados à troca mercantil são poupados” (COASE, 1937).

Haverá, portanto, nesta via de utilização de soluções contratuais, conforme leciona o autor, custos inerentes a tais mecanismos, os denominados “custos de transação”, que se fazem em razão I. dos custos inerentes à coleta das informações relevantes para a formação do pacto e; II. dos custos inerentes à negociação e confecção do próprio instrumento pactual, o contrato, principalmente se considerando a necessidade de confecção de instrumentos próprios para cada transação de troca.

Com relação a isto, o próprio autor apresenta alternativa imediata para a redução de tais custos de transação, indicando a criação de contratos de longo prazo a fim de suprimir a necessidade de novos contratos a cada operação para agentes com relações comerciais frequentes. Entretanto, reforça que as incertezas dos contextos futuros podem prejudicar tal opção, considerando ser cada vez “menos possível e, de fato, menos desejável (...) para o comprador especificar o que a outra parte contratada deverá fazer” (COASE, 1937).

Assim, contratos de longo prazo, para se tornarem eficientes, acabam por ceder à parte compradora o direito de decidir, dentro de limites estabelecidos, a conduta do vendedor, de forma que o agente compra o direito de usar determinados recursos sem, entretanto, naquele momento, informar as decisões que procederão seu uso, justamente caracterizando o conceito de firma, de forma que “uma firma tende, então, a surgir naqueles casos em que contratos estritamente de curto prazo são insatisfatórios” (COASE, 1937).

Para Williamson (1995) a definição de “transação” consiste em “o evento que ocorre quando um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnologicamente separável” sendo que, considerando tal relação como contratual, envolve um processo com compromissos intertemporais entre ambos os agentes.

Para Allen (1991), trata-se dos recursos usados para estabelecer, manter e transferir direitos de propriedade.

Ou seja, são os custos inerentes para realizar e manter a “função da transação” (NORTH E WALLIS, 1994).

Neste contexto, e considerando a premissa da racionalidade limitada dos agentes envolvidos, a pactuação ocorre em momento de premissas ao menos parcialmente desconhecidas pelos agentes envolvidos e, no mesmo sentido, a decisão de informar e efetuar a respeito dos direitos adquiridos pelo comprador ocorre em situação de contexto também diferente do originário.

Desta forma, há de ser considerado pelos agentes envolvidos no momento da pactuação os obstáculos e dificuldades dos inoportunos recorrentes no interregno da vigência contratual.

## **2.2.1 DAS DIMENSÕES DA TRANSAÇÃO**

### **2.2.1.1 INCERTEZAS**

A dimensão das incertezas compreende forte relação com os conceitos de racionalidade limitada e oportunismo, podendo ser definida com o argumento de que “em um dado ambiente, há sempre um determinado grau de incerteza, tendo em vista que o comportamento dos atores, no mundo real, não é dado pela capacidade plena em mapear todas as opções e calcular todos os resultados, de todas as ações feitas e/ou opções dadas” (SCHUBERT E WAQUIL, 2014).

Relacionam-se diretamente com as especificidades dos contratos, sendo que quanto maior for o grau de especificidade dos detalhes contratuais, mais relevantes se tornam os custos de transação inerentes à garantia das exatas execuções do pactuado.

### **2.2.1.2 ESPECIFICIDADE DOS ATIVOS**

É a dimensão correspondente à fungibilidade dos ativos envolvidos nas relações, sendo classificadas por Williamson (1996) em seis grandes modos I. especificidade de lugar; II. especificidade de capital físico; III. especificidade de capital humano; IV. especificidade de ativos dedicados; V. especificidade de marca e; VI. especificidade temporal.

É a dimensão mais concreta entre as três apresentadas, podendo ser definida como aquela que “envolve a relação mais próxima, de fato, com a estrutura da firma, ou seja, o capital que está investido e que acaba envolvendo custos diretos” (SCHUBERT E WAQUIL, 2014).

### **2.2.1.3 FREQUÊNCIA**

Dimensão de importância fundamental para o acúmulo de informações relevantes e conseqüente redução dos custos de transação, “esta dimensão possui importância fundamental na construção da reputação dos atores envolvidos nas transações, pois, através da sua recorrência, é possível estabelecer informações suficientes ou, ao menos, em maior quantidade, sobre o outro lado com quem se está estabelecendo um contrato. Essas características das transações permitem dirimir dúvidas, harmonizar informações e construir uma determinada reputação, o que vem a ser fundamental no período *ex-ante* do contrato, pois diminui o efeito de incompletude contratual e, conseqüentemente, seus custos de execução e monitoramento, impactando diretamente na conformação das estruturas de governança, assim como nos Custos de Transação” (SCHUBERT E WAQUIL, 2014).



Neste mesmo sentido, “para transações com elevado grau de recorrência existe maior possibilidade de retorno a investimentos associados a estruturas com altos níveis de especificidade de ativos. Para transações ocasionais com baixo grau de especificidade nos ativos envolvidos o mercado é suficiente para prover os incentivos necessários para a efetivação da transação” (ZYLBERSZTAJN, 1995).

Desta forma, “a frequência contribui para a geração, a manutenção e até a expansão da confiança, o que vem a impactar diretamente na construção dos contratos e no estabelecimento das transações” (SCHUBERT E WAQUIL, 2014).

### **2.2.2 DOS CUSTOS *EX ANTE* E *EX POST***

Williamson aponta que os custos de transação, variáveis que afetam o contexto da execução contratual e, conseqüentemente, o desempenho das unidades econômicas envolvidas, podem ser classificadas em duas categorias: custos *ex ante* e *ex post*.

Custos *ex ante* são tidos como os custos inerentes a negociar e fixar as premissas e contrapartidas do contrato. Estão presentes com maior frequência e intensidade em contextos de incerteza quanto às condições dos critérios planejados e desejados, envolvendo a definição do objeto do contrato a ser transacionado.

Desta forma, os padrões de detalhamento de medidas, quantidades estimadas, qualidade e certificações dos objetos licitados pelos órgãos públicos se encaixam nesta categoria, considerando que geram aos agentes privados interessados em participar dos certames licitatórios custos correspondentes à busca por tais especificações em seus objetos ofertados.

Já por custos *ex post*, são tidos aqueles inerentes ao monitoramento, eventual renegociação e adaptação dos termos previamente pactuados contratualmente aos novos cenários. Williamson (1985) categoriza os custos *ex post* em quatro diferentes grupos, sendo I. custos de mal adaptação, na ocasião da transação não ocorrer da maneira como planejada; II. custos vinculados aos esforços de negociação e correção de desempenho das transações, na ocasião de adaptações pelo agente a fim de buscar atingir o fim proposto contratualmente; III. custos vinculados à manutenção e gerenciamento das gestões da transação e; IV. custos vinculados às garantias, utilizados na intenção de impedir ou evitar intenções oportunistas.

### **2.2.3 DAS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA INSTITUCIONAIS**

Ato contínuo, Williamson busca demonstrar como a criação e desenvolvimento de instituições buscam a redução dos custos associados via a criação de estruturas de governança propícias e particulares, diferindo uma das outras conforme as necessidades de gestão, monitoramento e controle das atividades, em busca de aperfeiçoamento de seu desenvolvimento econômico, instalando uma “estrutura contratual explícita ou implícita dentro da qual a transação se localiza” (WILLIAMSON, 1981).

Para tanto, Williamson classifica as estruturas de governança institucionais em três tipos fundamentais: os *mercados*; as *hierarquias* e; as *formas híbridas*.

Aos *mercados*, destaca a busca do agente por uma estruturação organizacional que se dá pela forma mais eficiente de alocação das forças disponíveis em busca pelos maiores lucros, denominados por Williamson como “*high-powered incentives*”.

Às *hierarquias*, destaca como característica central a submissão dos agentes aos sistemas administrativos, de monitoramento, de controle e de incentivos criados. Tais sistemas possuem como objetivo limitar a incerteza comportamental dos agentes envolvidos. Indica Williamson, ainda, que tais estruturas organizacionais hierárquicas reduzem os riscos inerentes à racionalidade limitada dos agentes, pois incentiva a especialização da tomada de decisão de cada função de cada indivíduo especificamente, considerando a divisão estrita de responsabilidades.

Quanto às *formas híbridas*, prestam por reservar algumas características dos mercados enquanto estabelecem procedimentos administrativos e de coordenação dos recursos advindos.

### **2.3 INSTITUIÇÕES: DEFINIÇÃO UTILIZADA, CONTEXTUALIZAÇÃO E TIPOLOGIAS**

As instituições são definidas por North (1991) como “as regras do jogo (com aplicação da lei) que induzem o crescimento econômico sustentável”.

Definição similar é apresentada por Langlois (1986) ao afirmar que instituição são “uma regularidade no comportamento que especifica ações em situações particulares recorrentes”.

Ainda neste sentido, Caballero e Soto-oñate (2016) ratificam que “as instituições são as regras do jogo, ou seja, os constrangimentos humanamente concebidos que estruturam a interação política, econômica e social. Instituições consistem de regras formais, normas

informais e mecanismos de aplicação, e fornecem a estrutura de incentivos de uma economia”.

Tais conceituações indicam como componente elementar do conceito de Instituições a identificação de uma *regularidade comportamental* de determinado grupo, que tende a atuar de forma singular frente a determinada situação corriqueira, mesmo que tal atuação não esteja formalmente descrita.

Como observado por Mäki (1993), há um caráter social destas regularidades comportamentais, que se baseiam em “crenças e expectativas mútuas mantidas pelas pessoas ao agir”, de forma a padronizar as interações entre os agentes envolvidos.

Desta forma, as instituições são responsáveis por garantir a ordem e estabilidade nos processos sociais as quais estão inseridas, considerando que tornam mais previsíveis os comportamentos dos agentes envolvidos.

Dentro da teoria institucional, portanto, se faz relevante compreender as razões que desencadeiam e influenciam os agentes institucionais a elegerem determinada regularidade comportamental, oferecendo uma forma de compreensão entre tal regularidade e suas relações do sistema econômico.

Neste sentido, para a Nova Economia Institucional, as hipóteses que enraízam tal regularidade comportamental são usualmente associadas ou aos limites de racionalidade dos agentes, ou ao oportunismo dos agentes institucionais, conforme já mencionado anteriormente.

Quanto aos limites de racionalidade dos agentes, esta pode ser caracterizada como a “deficiência em termos do conhecimento de todas as alternativas, incerteza acerca de eventos exógenos relevantes, e incapacidade de calcular consequências” (SIMON, 1979).

Neste sentido considera-se que, apesar da limitação cognitiva dos agentes, estes agem racionalmente em suas condutas, de forma que buscam avaliar e estabelecer critérios em suas tomadas de decisão frente às relações de causa, risco e consequência de cada uma das alternativas disponíveis.

Nesta hipótese, portanto, tal deficiência é fruto das características normais inerentes a atividade do agente e ao próprio que constantemente I. se depara com as normas reguladoras de suas atividades sendo apresentadas de forma incompletas, pois os agentes são incapazes de antecipar todos os possíveis eventos que podem vir a requerer uma tomada de decisão do agente e; II. se depara com situações que não poderiam ser previstas antes de sua própria ocorrência (WILLIAMSON, 1985).

Quanto ao oportunismo, trata-se de ações que acarretam em “desvendamento incompleto ou distorcido de informações, especialmente quando associado a esforços calculados para enganar, deturpar, disfarçar, ofuscar, ou de alguma outra forma confundir” (WILLIAMSON, 1985), o que prejudica a regularidade comportamental esperada do agente pela outra parte envolvida na transação.

#### **2.4 DA RELAÇÃO DOS AGENTES ENVOLVIDOS NO MERCADO B2G COM A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL (NEI)**

Ante todo o exposto, inserindo os conceitos apresentados ao contexto da problemática oferecida neste trabalho, é possível identificar que os agentes das relações b2g, empresa e estado, quando da oportunidade de firmamento de contrato oriundo de licitação, passam a exercer relação contratual duradoura, a qual naturalmente implicará, durante sua vigência, na incidência de custos de transação *ex post* ocasionados em razão das mudanças de contexto corriqueiras relacionadas à, principalmente, alteração dos custos dos itens ofertados e disponibilidade mercadológica dos produtos por parte da empresa licitante, e respeito aos prazos e fluxos de pagamento acordados por parte do município licitador, conforme será exposto a seguir.

Entretanto, diferentemente do que ocorre nas relações *business to business*, nos quais ambos agentes envolvidos obedecem a uma estrutura de mercado, os municípios e seus agentes respeitam uma estrutura de governança hierárquica, considerando a submissão de seus agentes a sistemas de monitoramento e controle robustos, inclusive restritamente, nos termos do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, ainda, a legislação, apesar de apresentar regras e normas a fim de garantir a eficiência da gestão pública, deixa de apresentar punição para o município e seus gestores em casos de ineficiência quanto ao cumprimento de suas obrigações para com seus fornecedores desde que os agentes tenham respeitado as normas impostas previamente pela legislação quando da requisição e dotação orçamentária prévia.

Entendeu o legislador no momento que optou pela obrigatoriedade pública da adoção ao regime contábil misto que os agentes não se responsabilizariam por eventual falta de verba disponível no momento de pagamento desde que as etapas de requisição, dotação e empenho tenham sido respeitadas, protegendo o ente público e indiretamente a própria sociedade em detrimento dos empreendedores participantes, inclusive nas opções e oportunidades de busca por amparo judicial, na linha dos estudos de Coase (1960).

Assim, a incerteza quanto ao pagamento pelo município aos compromissos firmados com seus fornecedores resulta em elevados custos de transação para os empreendedores envolvidos, de forma que estes agentes precificam tais custos, elevando os preços dos produtos ofertados, tornando a situação econômica menos eficiente e deixando de gerar o máximo de valor para a sociedade daquela relação potencial.

Entretanto, conforme já explanado, o conceito de instituição indica como componente elementar a identificação de uma *regularidade comportamental* de determinado grupo, mesmo que por vias informais ou mecanismos de aplicação, que tende a atuar de forma singular frente a determinada situação corriqueira, mesmo que tal atuação não esteja formalmente descrita ou prevista, as quais fornecem uma estrutura de incentivos de determinada economia.

Ainda, que pese cada ente municipal ser autônomo e independente, em razão da estrutura hierarquizada baseada no princípio da legalidade estrita já comentado, todos os entes estão obrigados a observar e respeitar as mesmas regras de processos e comportamentais, estão sujeitos às mesmas sanções e são incentivados ou desincentivados a cometerem ou deixar de cometer as mesmas ações.

Ato contínuo e conforme já mencionado, os gestores públicos municipais são, de forma excepcional, na realidade fática deste mercado, livres para exercerem a atividade de gestão dos insumos médico-hospitalares da forma que julgarem mais eficiente.

Entretanto acredita-se que, não obstante a citada autonomia e independência dos municípios, estes tendem a exercer comportamento similar frente a situações similares, considerando que estão sujeitos às mesmas regras de jogo.

Portanto, buscar-se-á verificar o pretexto acima assumido nas ações e decisões tomadas pelos gestores municipais de saúde e de finanças quando da possibilidade destes em optarem por privilegiarem determinados perfis de fornecedores a terem seus compromissos priorizados e honrados em ocasiões de falta de verba prevista para pagamento das dotações realizadas.

### **3. DA PROBLEMÁTICA**

A gestão da saúde é reconhecida como “uma das atividades mais complexas com que um gestor possa se deparar” (PEDROSO, 2010), com um sistema considerado de complexidade assustadora (POSTER; TEISBERG, 2006).

Neste contexto, as decisões na gestão de compras são consideradas como medidas estratégicas, pois envolvem custo, qualidade e velocidade de resposta (RODRIGUES; SOUSA, 2014).

Na dimensão da administração pública, as considerações são as mesmas.

Entretanto, órgãos públicos não possuem a mesma liberdade que os entes privados para contratar e decidir, restando os agentes públicos subordinados ao Princípio da Legalidade Estrita (MELLO, 1994), ao qual a administração deve se limitar aos ditames da lei, não podendo por simples ato administrativo conceder direitos de qualquer espécie, criar ou impor obrigações ou vedações, dependendo para tanto de prévia legal.

Segundo Dallari, "enquanto os particulares podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer aquilo que a lei determina. Os interesses privados são disponíveis, mas os interesses públicos são indisponíveis. Os particulares escolhem livremente seus contratantes, mas a Administração não tem liberdade de escolha" (DALLARI, 1993).

Desta forma, é preciso compreender as regras inerentes ao processo de compras públicas, bem como as regras orçamentárias às quais tais agentes estão sujeitos, a fim de identificar os fatores críticos de tais procedimentos e, principalmente, os fatores que resultam na inadimplência deste mercado.

#### **3.1 DAS COMPRAS PÚBLICAS**

São muitas as diferenças entre os modelos de compras privadas comparados ao modelo de compras público-licitatório (COSTA, 1998).

No âmbito público, todas as compras de medicamentos e materiais médico-hospitalares necessitam de prévio processo licitatório para seu fornecimento, à exceção das restritas situações de dispensa de licitação. As regras desse procedimento formal estão principalmente nas Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002 e, dentre as modalidades apresentadas, o Pregão apresenta-se como a de maior sucesso (MERICIO; KLEBA; SILVA, 2012).

Em uma licitação, procura-se a condição mais vantajosa para a Administração Pública e deve ser obrigatoriamente realizada observando os princípios de igualdade entre licitantes, publicidade e observância das condições exigidas no instrumento de abertura. Há duas etapas ou fases a serem seguidas, com suas respectivas funções: abertura – convite público para que apresentem ofertas; habilitação dos licitantes – verifica-se idoneidade dos participantes; e classificação das propostas – seleciona as propostas; adjudicação – qualifica as propostas como aceitáveis e aprovação do procedimento – com função de controle para aprovação, anulação ou revogação (DALLARI, 2006).

Ao final do processo licitatório, caberá ao vencedor do certame aguardar pela convocação para assinatura do contrato público quando, após este último ato, a administração estará, finalmente, apta a solicitar eventuais requisições, nos termos do Artigo 7º da Lei 10.520/2002 (BRASIL, 2021).

Ainda assim, o processo de compras públicas exige procedimento formal robusto e complexo de controle orçamentário.

### **3.2 DO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO**

O artigo 165 da Constituição estabelece a existência de três leis orçamentárias em nosso ordenamento, todas de iniciativa do Poder Executivo e a serem observadas pelas esferas Municipais, Estaduais, Distrital e Federal: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). De um ponto de vista geral, é possível dizer que o PPA é a lei orçamentária mais abstrata de todas, já que trata dos grandes objetivos da Administração pelo prazo de quatro anos, enquanto a LOA é a mais concreta, pois tem a função de estabelecer, detalhadamente, as receitas e despesas públicas de um dado exercício (PISCITIELLE, 2018). Nesta lei, nos termos do Artigo 5º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, fica proibida a consignação de crédito com finalidade imprecisa ou dotação ilimitada, de forma que todas as receitas deverão estar vinculadas a despesas específicas e nos exatos montantes do dispêndio.

Entretanto, cumpre esclarecer que, pese todo detalhamento orçamentário, no Brasil, o orçamento é, via de regra, autorizativo e não impositivo. Desse modo, o que se tem é mera previsão de gastos, que serão realizados de acordo com a disponibilidade das receitas arrecadadas no exercício. A previsão de uma dada despesa não necessariamente implica sua realização, já que o Poder Executivo tem a discricionariedade de ajustar os gastos públicos

diante das necessidades que se realizam ao longo do exercício periodicamente a cada três meses (Idem).

Não obstante, é importante destacar que grande parte das receitas do Estado tem destinação própria e, assim, estão vinculadas a finalidades específicas, não podendo ser realocadas nestas oportunidades.

Relacionadas à saúde temos:

No caso da União, 15% de toda receita líquida de cada exercício financeiro deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde, nos termos do Artigo 198, §2º, I, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Ainda, conforme artigo 6º e 8º da Lei Complementar nº 141/2002, compete aos Estados e ao Distrito Federal aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios (Idem).

Aos municípios e ao Distrito Federal, conforme artigo 7º da mesma Lei Complementar 141/2002, restou a exigência de destinação de 15% de toda arrecadação de impostos a que se refere o Artigo art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal (BRASIL, 2012).

Por fim, 50% de todas as emendas parlamentares propostas ao PLOA, nos termos do artigo 166 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A Tabela 1 apresenta as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde a serem observadas por cada esfera de governo:



Tabela 1 - Aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde

<b>União</b>	15% no mínimo da arrecadação de toda receita líquida de cada exercício financeiro, nos termos do art. 198, §2º, I da Constituição Federal
<b>Estados e Distrito Federal</b>	12% no mínimo da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.
<b>Municípios e Distrito Federal</b>	15% no mínimo da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.
<b>Distrito Federal</b>	12% no mínimo do produto da arrecadação direta dos impostos que não possam ser segregados em base estadual e em base municipal.
<b>Emendas Parlamentares</b>	50% de todas as emendas parlamentares propostas ao PLOA

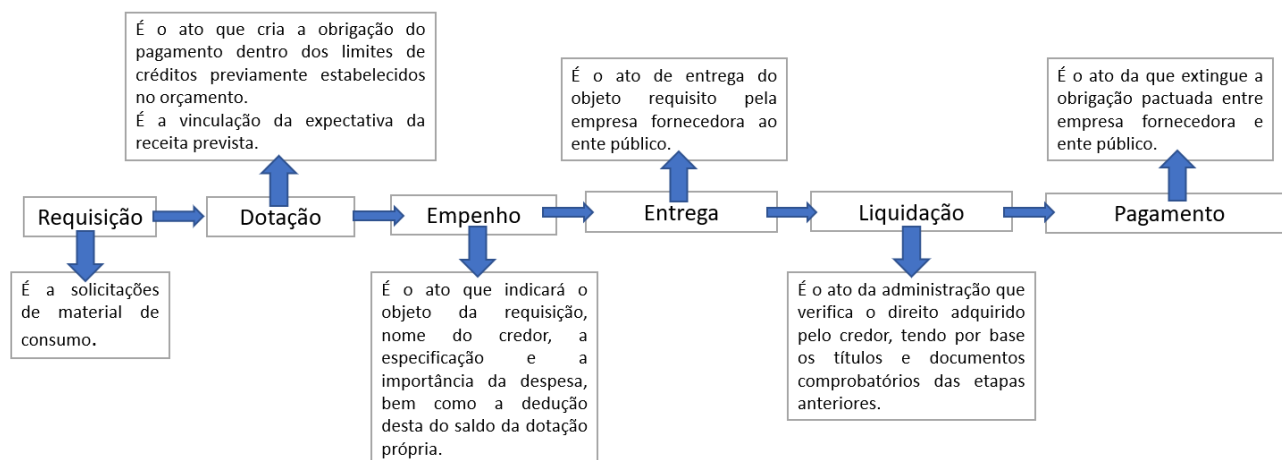
Fonte: Elaborada pelo autor com base na Constituição Federal do Brasil e na Lei Complementar nº 141/2002.

Ademais, conforme determinam as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, Lei 4.320/64, o regime orçamentário público é o denominado misto, que reconhece a despesa orçamentária no exercício financeiro da emissão do empenho e a receita orçamentária pela arrecadação (CRUVINEL; LIMA, 2011).

Deste modo, quando determinado almoxarifado realiza uma requisição, com respectiva aprovação de dotação e emissão de empenho ao fornecedor, o órgão público em questão não possui o dinheiro em caixa disponível para honrar tal obrigação. O que possui, na verdade, é expectativa de que as verbas anteriormente previstas serão devidamente repassadas pelos entes conforme previamente estabelecido e aprovado em Lei a fim de que, eventualmente, no futuro, possa o órgão administrativo finalmente receber tal verba e, assim, honrar com a obrigação pactuada com seu fornecedor.

A Figura 2 reproduz o fluxograma das compras públicas:

Figura 2- Fluxograma das compras públicas



Fonte: Elaborada pelo autor com base na Lei 4.320/64.

### 3.3 DA INADIMPLÊNCIA DO SETOR PÚBLICO

Importante salientar que, pesem os esforços em debaterem e proporem soluções ao tema, as taxas de inadimplência do setor público não ousam recuar, de forma que, salvo as requisições de pequeno valor, no ano de 2020 eram honrados precatórios de 2001 (FESP, 2021). Importante lembrar, ainda, que os dados tratam apenas das verbas consideradas absolutamente inadimplidas, ou seja, quando há o descumprimento total da obrigação, não sendo mais possível à própria administração cumpri-la dentro do ano fiscal-orçamentário conforme previsto, transportando-as aos chamados restos-a-pagar.

De forma alguma se acredita que era essa a intenção do legislador quando estabeleceu as normas de direito financeiro vigentes.

A própria já citada Lei 4.320/64, em seu artigo 47, é clara ao definir que resta ao Poder Executivo de cada esfera governamental aprovar quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária às quais ficará a entidade autorizada a utilizar.

Da mesma forma, a fim justamente de evitar altas taxas de inadimplência, a mesma Lei 4.320/64, em seu artigo 50, define que as cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária.

Entretanto, os municípios pertencentes ao Estado de São Paulo, conforme dados da própria transparência, apresentam taxas de inadimplência absoluta referentes ao ano de 2019 entre 12% a 22% (TCESP, 2020).

Esclarece, ainda, que estes valores não contemplam inadimplências relativas, ou seja, aquelas não honradas conforme o prazo previsto no contrato administrativo, mas que eventualmente são honradas durante o exercício fiscal.

Neste trabalho, em momento algum se infere profundamente e à essência sobre tais possíveis causas da falta global de verba pública, ou seja, aquela qual impossibilita a administração pública em cumprir com seus deveres previstos na Constituição Federal de 1988, de modo que aqui não se busca contribuir aos diversos trabalhos e autores dedicados ao tema, como os de Moreira (2010), Oliveira (2008), Falcão (2008) ou mesmo do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Excelentíssimo Senhor Doutor Ayres Britto na oportunidade da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4357 contra a Emenda Constitucional nº 63, conhecida popularmente como “Emenda do Calote”.

Entretanto, necessário discorrer a razão pela qual as receitas orçamentárias, (STF, 2013) previstas e aprovadas pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias Municipais, não são alcançadas, acarretando nos altos níveis de inadimplência destes entes federados.

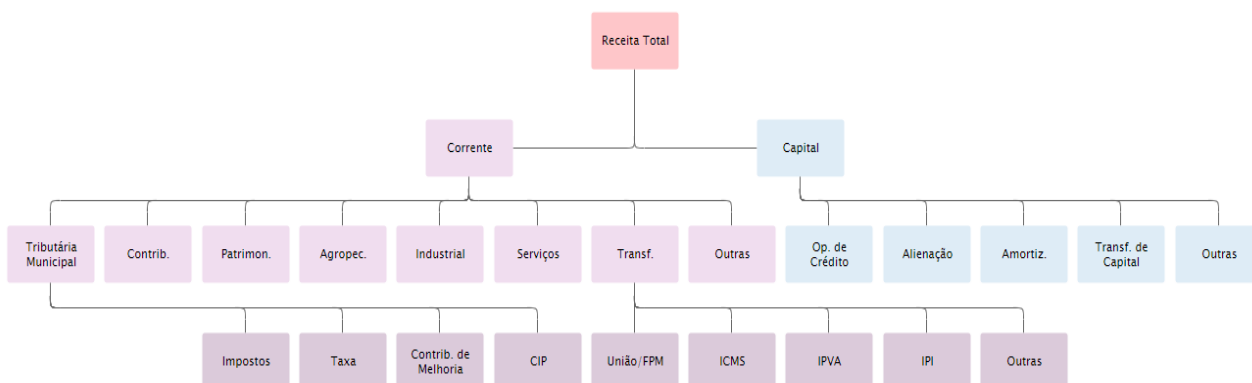
Para tanto, resta compreender como se dá a composição de tais receitas.

### **3.4 DA COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS PÚBLICAS**

As Leis de Diretrizes Orçamentárias Municipais devem ser elaboradas com observância às diretrizes fixadas pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, às Leis Complementares Federais nº 101, de 4 de maio de 2000 e nº 173, de 27 de maio de 2020 e às disposições da Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016.

Infográfico resumindo tal composição pode ser encontrado no Painel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, aqui reproduzido na Figura 3:

Figura 3- Composição das Receitas Municipais



Fonte: Pannel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Neste sentido:

Por Receita Total, entende-se a Receita Total do Município, exceto operações intra-orçamentárias. Elas podem ser receitas correntes ou de capital.

Por Receita Corrente, entende-se as Receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes. Elas podem ser de origem tributária municipal, de contribuição, patrimonial, agropecuária, industrial, serviços, transferências ou outras.

Por Tributação Municipal, as receitas originadas de impostos, taxas e contribuições de melhorias.

Por Contribuição, entendem-se as receitas originadas de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico, as de interesse das categorias profissionais ou econômicas, assim como de contribuições destinadas a entidades privadas de serviço social e de formação profissional.

Por Patrimonial, entendem-se os recursos decorrentes da fruição do patrimônio mobiliário e imobiliário do ente público.

Por Agropecuária, as receitas decorrentes de atividades de exploração ordenada de recursos naturais e vegetais em ambiente natural e protegido.

Por Industrial, as receitas correntes de atividades industriais.

Por Serviços, as receitas características da prestação de serviços nas diversas áreas de atividade econômica.

Por transferências correntes, as receitas provenientes de recursos financeiros decorrentes de doações, contratos, convênios, acordos, ajustes, termos de parceria, emendas

orçamentárias ou outros instrumentos, quando destinados a atender despesas classificáveis como correntes.

Por outras, entendem-se os recursos não classificáveis nas origens anteriores.

Já as receitas de capital são as provenientes da realização de recursos financeiros oriundas de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos, além dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificadas em despesas de capital.

Por operações de crédito, nestes entendidos os compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Por alienação, entendem-se os recursos provenientes da venda de bens móveis e imóveis e da alienação ou resgate de títulos.

Por amortização de empréstimos, receitas provenientes da amortização de financiamentos ou empréstimos concedidos pela União em títulos e contratos.

Por transferências de capital, receitas provenientes de doações, contratos, convênios, acordos, ajustes, termos de parceria ou outros instrumentos destinados a atender despesas classificadas como de capital.

Como outras receitas de capital, entendem-se as provenientes de capital social, resultado positivo do Banco Central do Brasil, remunerações do Tesouro Nacional e saldos de exercícios anteriores, além de outras receitas semelhantes.

Com relação às estimativas e projeções econômicas das receitas para o período, entretanto, comumente são utilizados parâmetros e projeções econômicas elaboradas por fontes externas à Administração Pública Estadual, sendo o orçamento, em regra, elaborado com base no orçamento do ano anterior, com pequenas variações, de natureza incremental (BARCELOS, 2012).

Desta forma, os municípios, em regra, permanecerão por longo período com o mesmo perfil de composição orçamentária.

Ocorre que os perfis existentes são amplos, principalmente no tocante ao percentual de receita própria ao qual o município é capaz de gerar e ao percentual de outras transferências correntes, em geral compostas por emendas orçamentárias, ao qual o município é capaz de captar.

A Tabela 2 apresenta o perfil orçamentário dos municípios pertencentes ao Estado de São Paulo com relação à sua capacidade de geração própria de receita no exercício de 2019.

Tabela 2 - Capacidade de receita própria dos municípios de São Paulo

<b>% de Receita Própria</b>	<b>Nº de Municípios</b>	<b>% Geral</b>
Até 10%	215	33,39%
De 10,1% a 20%	243	37,73%
De 20,1% a 30%	110	17,08%
De 30,1% a 40%	54	8,39%
De 40,1% a 50%	16	2,48%
Acima de 50%	6	0,93%
	644	100%

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Painel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Lembrando que o Município de São Paulo, conforme já mencionado, não integra as informações.

Já a Tabela 3 destaca as diferenças em relação ao percentual de outras transferências correntes, em geral compostas por emendas orçamentárias, ao qual o município é capaz de captar:

Tabela 3 - Composição de emendas orçamentárias na receita dos municípios de São Paulo

<b>% de Composição</b>	<b>Nº de Municípios</b>	<b>% Geral</b>
Até 10%	1	0,16%
De 10,1% a 20%	22	3,42%
De 20,1% a 30%	287	44,57%
De 30,1% a 40%	279	43,32%
De 40,1% a 50%	49	7,61%
Acima de 50%	6	0,93%
	644	100%

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Painel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Lembrando que o Município de São Paulo, conforme já mencionado, também não integra tais informações.

Para calcular a composição das receitas orçamentárias, utilizou-se o Mapa das Receitas do Observatório Fiscal, disponível pelo Portal da Transparência do Tribunal de Contas Estadual (TCESP, 2020).

Pela análise dos dados apresentados, pode-se verificar que apenas seis, de um universo de 644 municípios integrantes do Estado de São Paulo, possuem arrecadação própria acima de 50% do total, sendo eles os municípios de Santana de Parnaíba, Campinas, Osasco, Barueri, Santos e Guarujá.

Desta forma, resta evidente a importância dos repasses federais e estaduais, além das emendas orçamentárias, para a composição das receitas municipais.

Ocorre que, se não bastasse a incerteza pelos repasses conforme previamente estipulado pelas Leis Orçamentárias Municipais, a situação das Emendas Orçamentárias é ainda mais grave.

Em média, 30,75% de todas as receitas orçamentárias municipais de 2019 foram oriundas de outras transferências correntes, em geral compostas por emendas orçamentárias.

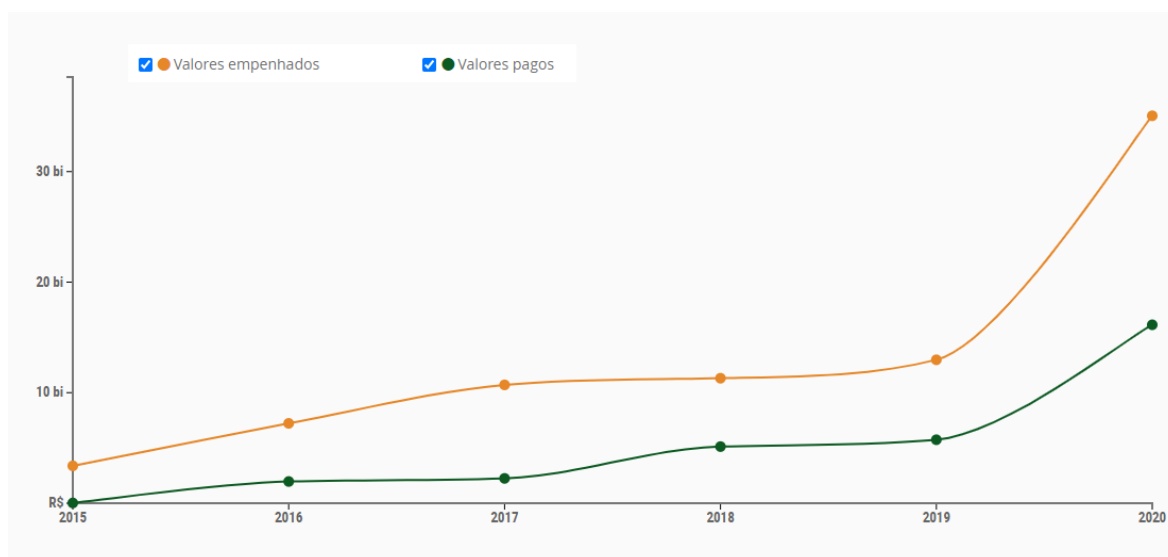
### **3.5 DA FALTA DE PAGAMENTO DAS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS**

Só para o Estado de São Paulo, a União, em 2019, empenhou o valor de R\$ 12.973.770.235,32 em emendas orçamentárias, com apenas R\$ 5.741.813.192,48 tendo sido devidamente pagos, inadimplência na ordem de 46% do valor global (CGU, 2021).

Em 2020, em razão da Pandemia Covid-19, os valores foram na ordem de R\$ 35.050.103.522,04 em emendas orçamentárias, com apenas R\$ 16.141.577.615,22 tendo sido devidamente pagos, inadimplência na ordem de 46% do valor global (Idem).

As comparações destes e outros anos fiscais pode ser vislumbrada na Figura 4:

Figura 4 - Evolução histórica da execução das despesas para emendas parlamentares



Fonte: Portal da transparência do Governo Federal

Os dados de empenho e adimplência das emendas orçamentárias do Estado de São Paulo não estão contemplados no Portal da Transparência Estadual.

Ocorre que as emendas orçamentárias possuem caráter discricionário, de forma que podem ser livremente contempladas pelos parlamentares.

Portanto, que pese as previsões orçamentárias ou mesmo os empenhos realizados, não há qualquer previsibilidade quanto ao efetivo pagamento das emendas orçamentárias destinadas aos municípios, de forma que os parlamentares podem dirigi-las conforme melhor lhes convêm sem, entretanto, observarem quaisquer critérios de necessidade do ente contemplado.

Tal prática é amplamente estudada na academia internacional. É conhecida pelo termo *pork barrel*, e diz respeito ao direcionamento de fundos governamentais designados para a busca de votos e acréscimo de capital político ignorando as necessidades da população (WEINGAST; SHEPSLE; JOHNSON, 1981).

O tema, ainda, justifica a razão pela qual, pese as normas de compras e orçamentárias serem idênticas para todos os municípios brasileiros, alguns entes são mais eficientes que seus pares em efetivar e honrar com os compromissos firmados com seus fornecedores.



### **3.6 DA RESPOSTA MERCADOLÓGICA À INADIMPLÊNCIA PÚBLICA**

Conforme Securato (2002), “do ponto de vista do administrador, uma de suas funções mais importantes é decidir”.

Neste sentido, a gestão se caracteriza pela atuação interna da empresa que procura otimizar as relações, recursos, produtos ou serviços, levando em consideração as variáveis externas e internas que podem influenciar as atividades da empresa. O objetivo é garantir a continuidade da empresa mesmo sob circunstâncias adversas (CATELLI, 2001).

Desta forma, o gerenciamento da inadimplência e o diagnóstico e análise de sua possibilidade como um processo de controle interno a fim de evitar desequilíbrios econômicos e garantir a longevidade da companhia se faz premente.

Preconiza Jorion (2003) que “(o) risco de inadimplência consiste na avaliação objetiva da verossimilhança de inadimplência da contraparte ou probabilidade de inadimplência combinada com a perda dada a inadimplência”.

Portanto, natural esperar que as empresas fornecedoras do mercado público reajam frente à variável externa da inadimplência, quando observada em determinado cliente alvo, majorando os preços praticados a fim de compensar a probabilidade estimada de inadimplência, seja absoluta ou relativa.

### **3.7 DO RESPEITO E EXCEÇÃO À REGRA DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS**

Ante todo o analisado, resta evidente que a inadimplência pública é um problema de interesse não só dos agentes públicos e fornecedores ao mercado *b2g*, mas de toda a população, conforme já explorado quando da justificativa deste trabalho.

A própria Lei 8.666/93, em seu Artigo 78, inciso XV, busca proteger os fornecedores em situação de atraso no pagamento superior acima de 90 dias, permitindo ao agente prejudicado optar por rescindir o contrato com a administração ou suspender a entrega dos bens contratados até que seja regularizada a situação.

Entretanto, conforme já visto, é longo o processo para fechamento de contratos públicos e aquisição de produtos, de forma que a administração não espera passar por tais entraves, principalmente tratando-se de produtos para a saúde.

Desta forma, a mesma Lei 8.666/93, pese exigir em seu Artigo 5º que “todos os valores, preços e custos deverão ser pagos respeitando, para cada fonte diferenciada de

recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades”, no mesmo artigo, sequencialmente, prevê a possibilidade de quebra da ordem cronológica de pagamento “quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente”.

Ocorre que o próprio Tribunal de Contas, em paradigma Relatório de Auditoria – Processo TCDF 1691/15, verificou que não há instrumentos legais que garantam ou auditem o cumprimento do artigo 5º da Lei Nº 8.666/93 quando aplicado ao setor de saúde, de modo que não se tem definido quando seria o momento de exigibilidade, nem situações de interesse público que justifiquem preterição da ordem dos pagamentos, de modo que tal exceção pode ser utilizada como regra livremente pelos gestores públicos (TCDF, 2015).

Assim, pese todas as regras orçamentárias existentes, tratando-se de insumos para a saúde, conclui-se que o gestor público é livre para utilizar a verba disponível para contemplar o pagamento das dotações da forma mais convenientes estrategicamente para o município.

Por fim, cumpre salientar que consta em trâmite no Senado Federal o Projeto de Lei nº 4.252/2020, de autoria da Câmara dos Deputados o qual, se promulgado, substituirá a atual Lei de Licitações, Lei 8.666/93, amplamente citada e referenciada neste trabalho

Entretanto, esclarece que os temas aqui pertinentes, referentes à regra de pagamento de acordo com a ordem cronológica, bem como sua exceção, continuarão previstas com conteúdo de aplicação semelhante, pese novo texto, conforme previsto no Artigo 140 do Projeto de Lei nº 4.252/2020.

#### 4. METODOLOGIA

Este capítulo tem por objetivo apresentar a metodologia utilizada nas entrevistas realizadas com os gestores públicos e empreendedores do setor e na análise dos dados coletados nos portais da transparência dos municípios, bem como o método estatístico utilizado para a análise dos dados apresentados.

O método de pesquisa utilizado para a primeira fase de coleta de dados foi a realização de entrevistas semiestruturadas de natureza exploratória no estudo de casos múltiplos com gestores públicos da saúde, os responsáveis pelas aquisições municipais e os empreendedores do setor.

A partir da questão de pesquisa foram realizadas pesquisas bibliográficas que levaram à necessidade de pesquisas documentais. A partir destas, concluiu-se pela necessidade de realização de estudos de caso, configurada pela coleta e análise de dados junto aos portais da transparência dos municípios abrangidos e base de dados de empresa do setor.

Assim, da pesquisa bibliográfica passamos à busca e análise da pesquisa documental e, em conjunto desta com aquela, procedeu-se à pesquisa de campo.

A partir da coleta dos dados obtidos realizou-se a análise dos dados via análise de seus conteúdos. No capítulo seguinte, são apresentados os resultados obtidos na pesquisa bibliográfica, documentais e na pesquisa de campo.

Por fim, são feitas as conclusões e a correlação com a questão de pesquisa.

Optou-se pela aplicação de questionários pois as fontes bibliográficas analisadas não indicaram os critérios objetivos de escolhas dos gestores quando da utilização da exceção ao respeito à ordem cronológica de pagamentos pelos gestores públicos, de forma que este foi o instrumento utilizado para buscar tais dados.

Em seguida, buscou-se pela análise dos dados disponíveis nos portais da transparência dos municípios a fim de verificar quantitativamente as informações coletadas pelas entrevistas realizadas.

A amostragem, tanto de entrevistados como de lançamentos contábeis analisados, foi não probabilística de caráter de conveniência, de forma que os gestores e empreendedores entrevistados foram os que aceitaram participar da pesquisa, sem qualquer tipo de rigor quanto a qualquer característica do agente entrevistado ou do município verificado.

#### 4.1 DA PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

A fim de contribuir com a teoria, realizou-se extensa revisão bibliográfica a fim de verificar lacunas e conceitos referentes ao tema essenciais para o desenvolvimento do presente trabalho.

Para este estudo foi utilizada abordagem exploratória, utilizando da pesquisa bibliográfica, principalmente por busca eletrônica às principais fontes de dados secundárias disponíveis.

Tal abordagem objetivou o aprofundamento do tema e da existência do problema de pesquisa, de forma que tal o surge a partir de um referencial teórico.

Que pese a grande quantidade de trabalhos encontrados dedicados às compras públicas, em geral confirmando a importância de uma boa estratégia de compras públicas ou sugerindo algum modelo para tanto, estes não apontam os problemas empíricos dos gestores públicos ou mesmo o que os induzem a tomarem determinadas decisões, salvo os trabalhos dedicados a tais fatores em período eleitoral, o que não se contemplará neste trabalho tanto por apresentarem regras específicas tratadas na lei de licitações, como por representar pequena e específica parcela do período de administração do gestor.

Quanto à formatação do orçamento público, entretanto, são amplas as fontes secundárias que confirmam e minuciam as fontes documentais primárias. Foram utilizados neste trabalho principalmente livros de natureza jurídica referência ao tema no país.

Os documentos informativos quanto aos dados orçamentários municipais foram obtidos nos portais da transparência do respectivo órgão federativo. A busca e acesso às fontes científicas foram realizadas principalmente nas bases de dados Mendeley, Google Scholar, periódicos da USP e periódicos da CAPES, no período de julho de 2018 a março de 2022, com a pesquisa das principais palavras-chave refinada da forma apresentada na Tabela 4:

Tabela 4 - Termos utilizados para coleta de conteúdos acadêmicos nas bases de dados de pesquisa

Tema	Palavra-chave	Nº de artigos encontrados
Nova Economia Institucional	Nova Economia Institucional	21503
	Nova Economia Institucional Saúde	7059
	Nova Economia Institucional "Saúde Pública"	1875
	Nova Economia Institucional "Saúde Pública" "Municípios"	925
	nova economia institucional "saúde pública" "municípios" "gestores públicos"	93
Compras Públicas	Compras Públicas	43233
	Compras Públicas Saúde	7852
	Compras Públicas Saúde "Município"	3149
	Compras Públicas Saúde "Município" Medicamentos	692
Custos de Transação	Custos de Transação	4976
	Custos de Transação Saúde	1408
	Custos de Transação Compras Públicas	1646
	Custos de Transação Compras Governo	1101
	Custos de Transação Compras Governo Gestão Contratos	472
Orçamento Público	Finanças Públicas	18006
	Finanças Públicas Direito Orçamentário	876
	Inadimplência Pública	710
	Verbas Municipais	2188
	Composição Receita Municípios	1269
	Composição Receita Municípios Emendas	234
	Composição Receita Municípios Repasses	226
Composição Receita Municípios Emendas Repasses	92	

Fonte: Elaborado pelo Autor com base nos resultados encontrados nas bases de dados de pesquisa.

Pelo material obtido foi realizada revisão narrativa da literatura a fim de inserir o problema apresentado à área de pesquisa proposta, bem como sintetizar as principais e mais relevantes ideias ao texto, consolidando o referencial teórico da pesquisa (ALVES, 1992). Tal sintetização foi utilizada para delimitação do setor e objeto de pesquisa da presente dissertação, identificação dos agentes econômicos de interesse e questões sociais relevantes, bem como para consolidar o referencial teórico frente à situação fática apresentada.

A revisão da literatura pertinente ao referencial teórico apresentado pode ser encontrada na Tabela 5 – Revisão da Literatura.

Tabela 5 - Revisão de Literatura

Autor	Ano	Título	Resultados
Caballero, G; Soto-Oñate, D.	2016	Why transaction costs are so relevant in political governance? A new institutional survey. <i>Brazilian Journal of Political Economy</i> , vol. 36, nº 2 (143), pp. 330-352, 2016.	Instituições consistem de regras formais, normas informais e mecanismos de aplicação, e fornecem a estrutura de incentivos de uma economia.
Coase, R.	1937	The Nature of the Firm. <i>Economica</i>	As formas de organização das atividades econômicas podem ser traduzidas em variáveis de custo, representando as escolhas da firma acerca de suas conveniências.
Coase, R.	1960	The Problem of Social Cost	Numa economia em que os custos de transação são zero, os agentes envolvidos conquistariam máximo proveito nas transações praticadas, resultando em ganhos substanciais de eficiência social.
Langlois, R.	1985	Rationality, institutions and explanation	Instituição são uma regularidade no comportamento que especifica ações em situações particulares recorrentes.
Maki, U.	1993	Economics with Institutions: Agenda for Methodological Enquiry	Regularidades comportamentais possuem um caráter social que se baseiam em crenças e expectativas mútuas mantidas pelas pessoas ao agir.
North, D. C.	1991	Institutions, Institutional Change and Economic Performance	Mercados com maior incidência de custos de transação possuem menor potencial de desenvolvimento em comparação com mercados de menor incidência.
North, D. D.; Wallis, J.	1993	Integrating Institutional Change in Economic History: A Transaction Cost Approach. <i>Journal of Institutional and Theoretical Economics</i>	O desenvolvimento de determinada economia depende substancialmente da maneira como as instituições responsáveis por garantir os contratos pactuados entre os agentes atuantes daquela economia se esforçam para alcançar e garantir a vontade das partes. envolvidas, reduzindo as incertezas dos contratos firmados e, conseqüentemente, reduzindo os custos inerentes a essas incertezas.
Simon, H.	1979	Rational Decision Making in Business Organizations	Os limites de racionalidade dos agentes são caracterizados como a deficiência em termos do conhecimento de todas as alternativas, incerteza acerca de eventos exógenos relevantes, e incapacidade de calcular conseqüências.
Williamson, Oliver E.	1985	The economics institutions of capitalism. Free Press	As instituições são tidas como um meio de reduzir os custos de transação e obter a maior eficiência no desempenho econômico possível.
Williamson, Oliver E.	1996	Economics and Organization: A Primer, California Management Review	A definição de "transação" consiste em "o evento que ocorre quando um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnologicamente separável".
Williamson, Oliver E.	1975	Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization	Considera que as instituições são tidas como um meio de reduzir os custos de transação e obter a maior eficiência no desempenho econômico possível.

Fonte: Elaborado pelo Autor

## 4.2 DAS ENTREVISTAS REALIZADAS

Foram realizadas entrevistas com agentes públicos e empreendedores do setor.

### 4.2.1. DAS ENTREVISTAS REALIZADAS COM OS AGENTES PÚBLICOS

Foram realizadas 13 entrevistas semiestruturadas de natureza exploratória com os responsáveis pelas aquisições e pagamentos de 10 municípios da região de abrangência deste trabalho no período de julho de 2021 a fevereiro de 2022.

Tal modalidade foi escolhida por sua própria natureza, considerando a apresentação inicial aos entrevistados de questões objetivas e pré-definidas sem, no entanto, excluir a possibilidade de incluir questões e comentários não planejados inicialmente (ROCHA, 2020).

Desta forma, o instrumento cumpre sua função em apoiar a coleta de dados, bem como impressões e interpretações dos entrevistados sem direcioná-los ou induzi-los, garantindo a obtenção das informações relevantes. Ainda, permite ao pesquisador realizar perguntas adicionais, estabelecendo cadeias de evidências quando necessário, aumentando a validade da pesquisa (PEDROSO, 2010).

O protocolo de pesquisa (apêndice I) foi elaborado com base na revisão bibliográfica, informações coletadas pela pesquisa documental e experiência do autor, abordando os seguintes elementos:

- 1º. Confirmação das premissas financeiras;
- 2º. Confirmação da utilização da exceção à regra de respeito à ordem cronológica;
- 3º Compreender os critérios utilizados para contemplação da exceção à regra de respeito à ordem cronológica;
- 4º Verificar se as mudanças trazidas pelo Projeto de Lei 4.253/2020 – Nova Lei de Licitações - são relevantes para modificar as premissas e resultados deste trabalho.

Portanto, o protocolo de pesquisa foi utilizado como guia para os assuntos relevantes relacionados ao tema, mas não como questionário imutável a ser realizado pura e simplesmente.

#### **4.2.2. DAS ENTREVISTAS REALIZADAS COM OS EMPRESÁRIOS DO SETOR**

Foram realizadas 06 entrevistas semiestruturadas de natureza exploratória com diretores de 06 diferentes empresas atuantes no mercado de distribuição de medicamentos e materiais médico-hospitalares na região do estado de São Paulo no período de maio de 2022 a junho de 2022.

Tal modalidade foi escolhida por sua própria natureza, considerando a apresentação inicial aos entrevistados de questões objetivas e pré-definidas sem, no entanto, excluir a possibilidade de incluir questões e comentários não planejados inicialmente (ROCHA, 2020).

Desta forma, o instrumento cumpre sua função em apoiar a coleta de dados, bem como impressões e interpretações dos entrevistados sem direcioná-los ou induzi-los, garantindo a obtenção das informações relevantes. Ainda, permite ao

pesquisador realizar perguntas adicionais, estabelecendo cadeias de evidências quando necessário, aumentando a validade da pesquisa (PEDROSO, 2010).

O protocolo de pesquisa (apêndice II) foi elaborado com base na revisão bibliográfica, informações coletadas pela pesquisa documental e experiência do autor, abordando os seguintes elementos:

1º. Confirmação da percepção de diferentes graus de adimplência entre os municípios da região abrangida;

2º. Confirmação da utilização de diferentes preços mínimos quando da apresentação da proposta em certame licitatório.;

3º. Confirmação da utilização de um método que permita classificar os municípios entre bons ou maus pagadores;

4º. Confirmação da utilização de método de precificação diferenciada para cada classificação;

5º. Confirmação da existência de algum critério utilizado para tentar reduzir o percentual de inadimplências, seja relativa ou absoluta.

Portanto, o protocolo de pesquisa foi utilizado como guia para os assuntos relevantes relacionados ao tema, mas não como questionário imutável a ser realizado pura e simplesmente.

### **4.3 DA PESQUISA DOCUMENTAL**

O autor utilizou fonte de dados primária, documental, a fim de assegurar os dados que serviram como base para as informações financeiras apresentadas neste trabalho, especificamente referentes aos restos a pagar e à composição das receitas.

Foram utilizados principalmente dados do Portal da Transparência Federal, do Estado de São Paulo e dos Portais da Transparência Municipais, bem como dados da transparência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

É importante esclarecer que, ao verificar eventuais incongruências com os dados fornecidos pelos portais citados, o autor deu preferência aos dados apresentados pelos portais Municipais, considerando a aproximação da fonte com a informação, e na falta deste os dados coletados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, considerando a obrigação trimestral dos municípios em apresentarem os dados atualizados ao órgão.



Quanto aos restos a pagar, utilizou-se os dados disponíveis no Portal da Transparência do Tribunal de Contas Estadual (TCESP, 2020).

Para calcular a composição das receitas orçamentárias, utilizou-se o Mapa das Receitas do Observatório Fiscal, também disponível pelo Portal da Transparência do Tribunal de Contas Estadual (Ídem).

#### **4.4. DO LEVANTAMENTO DE DADOS**

O autor utilizou dados coletados do sistema interno de empresa atuante no mercado para aferir a margem média de lucro realizado em cada um dos municípios atuantes pela companhia, a fim de verificar a existência de correlação entre a margem de lucro realizada e o grau de inadimplência do município.

## 5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Foram verificadas informações disponíveis no portal da transparência de 47 (quarenta e sete) cidades pertencentes à região estudada; deste universo, 17 (dezesete) cidades apresentaram dados suficientes para o estudo aqui proposto.

Foram coletados e analisados 108.023 (cento e oito mil e vinte e três) lançamentos contábeis referentes às pastas de saúde das cidades disponíveis em seus respectivos portais da transparência.

Destes, utilizando-se como filtro a Classificação Nacional das Atividades Econômicas a qual cada fornecedor pertence, foram selecionados os lançamentos referentes ao fornecimento de medicamentos e materiais médico-hospitalares, resultando em 8.199 (oito mil cento e noventa e nove) lançamentos contábeis.

Ressalta-se que este agrupamento excluiu as empresas fornecedores de equipamentos e imobilizados hospitalares, que não integram objeto do presente estudo.

O objeto final de análise pode ser verificado na Tabela 6.

Tabela 6 - Lançamentos Contábeis Municipais

Município	Total Geral Lançamentos	Total Geral de Pedidos MAT/MED
Barueri	4504	826
Caieiras	909	97
Cajamar	3955	223
Cotia	924	234
Cubatão	6970	321
Embu Guaçu	780	211
Guararema	5002	523
Guarujá	13234	524
Itapeccerica da Serra	1017	434
Itaquaquecetuba	1416	264
Mairiporã	1648	394
Mogi das Cruzes	17497	689
Mongaguá	780	53
Poá	6252	1119
Salesópolis	952	53
São Bernardo do Campo	39479	2301
Taboão da Serra	2704	873
<b>Total:</b>	<b>108023</b>	<b>9234</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados coletados nos portais da transparência de cada município.

Salienta-se que, salvo para o município de Mongaguá, os lançamentos disponíveis não permitiam a verificação das inadimplências relativas dos municípios, de forma que a análise dos dados restou restrita às inadimplências absolutas.

### **5.1. RESULTADOS QUALITATIVOS DAS ENTREVISTAS**

Às entrevistas realizadas, não houve variação relevante dos dados obtidos.

Foram entrevistados 07 agentes públicos responsáveis pelas solicitações de aquisições dos medicamentos e materiais médico-hospitalares. Da amostragem apresentada, 6 indicaram preferência em solicitar produtos utilizados essencialmente em situações de urgência e emergência prioritariamente, sendo que as solicitações de aquisições de produtos diversos desta natureza se fazem de forma complementar, apenas quando o orçamento previsto se confirma ou em eventual repassa de verba parlamentar extraordinária. Todos informaram, ainda, que rotineiramente contatam o setor responsável pelos pagamentos a fornecedores e solicitam extraoficialmente preferência de pagamento para os detentores de atas com produtos desta natureza.

O entrevistado que apresentou informação divergente foi o responsável pelas solicitações de aquisições do Município de Osasco, o qual indicou não sofrer com limitações de verbas, indicando que nunca precisou se preocupar em selecionar os insumos nesta prefeitura, entretanto confirmando que o fazia rotineiramente em outras cidades nas quais exerceu a mesma função.

Foram entrevistados 06 agentes públicos responsáveis pelos pagamentos municipais. Da amostragem apresentada, todos os entrevistados confirmaram que recebem rotineiramente indicação dos responsáveis por compras pela preferência de pagamento a determinados fornecedores, além de informar que, na necessidade de optar por quais notas fiscais seriam honradas na eventualidade de não possuírem toda verba necessária para o pagamento de todas suas obrigações no momento de seus vencimentos, estes optariam pelos vencimentos de menor valor, de forma que assim podem honrar com a maior quantidade de obrigações possíveis, reduzindo o risco de falta de abastecimento e melhorando os indicadores de adimplência do município.

Foram entrevistados 06 diretores de empresas atuantes no mercado de distribuição de medicamentos e materiais médico-hospitalares na região do Estado de São Paulo. Da amostragem apresentada, todos os entrevistados confirmaram que percebem os diferentes graus de adimplência entre os municípios da região e

confirmaram que apresentam propostas com preços mínimos diferentes a depender da percepção do empreendedor em relacionar o município entre bom ou mau pagador, conforme experiência prévia de cada indivíduo entrevistado. Informaram, ainda, de forma unânime, que não possuem método técnico para avaliar a variação necessária de precificação em cada situação, de forma que aplicam os preços arbitrariamente conforme sua percepção. Informaram, ainda, também de forma unânime, que não possuem um ferramental para classificar os graus de inadimplência de cada cliente, classificando-os conforme suas próprias percepções individuais entre bons e maus pagadores. Por fim, 03 entrevistados informaram que buscam reduzir os graus de inadimplência de seus clientes aumentando a frequência de visitas aos agentes públicos responsáveis pelos pagamentos, e 03 entrevistados informaram que apresentam cartas de cobrança e de suspensão de entregas a fim de estimular o município a adimplir os valores em aberto.

## **5.2. ANÁLISE ESTATÍSTICA DOS ADIMPLEMENTOS**

Frente aos dados documentais coletados e em respeito aos dados coletados na oportunidade das entrevistas realizadas, inicialmente segmentou-se os lançamentos fiscais municipais em três grandes grupos: lançamentos referentes a notas fiscais de valor até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) – segmento 1; lançamentos referentes a notas fiscais de valores superiores a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) até R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) e – segmento 2; lançamentos referentes a notas fiscais de valores acima de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) – segmento 3.

Os critérios de segmentação foram decididos arbitrariamente pelo autor.

À segmentação apresentada, verificou-se a relação entre lançamentos totais e quantidade de lançamentos adimplidos em cada segmento, a fim de encontrar alguma relação entre os montantes financeiros dos lançamentos e seu grau de adimplência.

Os dados referentes aos municípios de Cubatão e Mogi das Cruzes foram considerados *outliers* e, portanto, ignorados. Ademais, os dados apresentados por estas cidades em seus portais da transparência não apresentam similaridade aos encontrados em outras fontes primárias (LDOs e TCESP) o que corrobora pela justificativa de sua exclusão na base de dados analisadas. Desta forma, foram analisados um total de 7189 (sete mil cento e oitenta e nove) lançamentos.

Verificou-se pequeno aumento nos níveis de inadimplência entre as faixas de segmento 1 e 2.

A faixa de segmento 3, entretanto, apresentou aumento significativo no grau de inadimplência em comparação com as faixas 1 e 2, manifestando quase o dobro percentual de inadimplência em relação às faixas anteriores.

Os resultados obtidos podem ser observados na Tabela 7:

Tabela 7 - Grau de Inadimplência Municipal por Faixas de Segmentação

Município	Segmento 1 Notas > R\$5.000			Segmento 2 R\$5.000 < Notas < R\$ 30.000			Segmento 3 Notas < R\$ 30.000		
	Total	Inadimplências	%	Total	Inadimplências	%	Total	Inadimplências	%
Barueri	339	31	9,14%	302	13	4,30%	185	8	4,32%
Caieiras	54	5	9,26%	30	4	13,33%	13	1	7,69%
Cajamar	94	11	11,70%	80	19	23,75%	49	14	28,57%
Cotia	59	10	16,95%	79	18	22,78%	96	14	14,58%
Embu Guaçu	58	7	12,07%	49	10	20,41%	38	13	34,21%
Guararema	139	0	0,00%	66	3	4,55%	6	1	16,67%
Guarujá	220	23	10,45%	202	26	12,87%	101	15	14,85%
Itapecerica da Serra	95	5	5,26%	58	5	8,62%	50	6	12,00%
Itaquaquecetuba	190	4	2,11%	160	11	6,88%	84	9	10,71%
Mairiporã	192	5	2,60%	64	7	10,94%	8	3	37,50%
Mongaguá	98	0	0,00%	266	3	1,13%	30	2	6,67%
Poá	259	37	14,29%	104	15	14,42%	44	11	25,00%
Salesópolis	44	5	11,36%	0	0	0,00%	9	7	77,78%
São Bernardo do Campo	426	105	24,65%	481	49	10,19%	212	35	16,51%
Taboão da Serra	557	109	19,57%	271	62	22,88%	45	15	33,33%
Cubatão	123	49	39,84%	139	54	38,85%	59	13	22,03%
Mogi das Cruzes	331	0	0,00%	215	0	0,00%	131	0	0,00%
Total:		Média	9,96%		Média	11,80%		Média	22,69%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados coletados nos portais da transparência de cada município.

Para os resultados obtidos calculou-se o erro relativo e o erro absoluto de cada proporção, a fim de verificar se as proporções são diferentes em cada segmento, o que revelaria diferentes significâncias para cada segmento (Hertzog, 2008).

Para tanto, utilizou-se a fórmula de avaliação do tamanho da amostra (N):

$$N' = \left( \frac{z(1-\alpha)}{Er} \right)^2 \times \frac{(1-p)}{p}$$

Em que:

$N'$  = número total de observações

$Z(1-\alpha)$  = fator que depende do nível de confiança  $(1-\alpha)$ , no caso utilizado 1,96 para um intervalo de confiança de 95%

$Er$  = erro relativo

$p$  = porcentagem de inadimplências

No exemplo do segmento 1 para um nível de confiança de 95% e erro relativo máximo de 10%:

$$1362 = \left(\frac{1,96}{Er}\right)^2 \left(\frac{1 - 0,0096}{0,0096}\right)$$

Resultando em  $Er1 = 0,160$

E para a construção do intervalo de confiança usou-se:

$$Ea = Er \times p$$

Em que:

$Ea$  = Erro absoluto

$Er$  = Erro relativo

$p$  = porcentagem de inadimplências

Com o erro absoluto descoberto, construiu-se o intervalo de confiança do segmento, utilizando:

Limite inferior =  $p - Ea$

Limite superior =  $Ea + p$

Resultando em um intervalo de confiança para  $N1 = (8,37; 11,55)$

O resultado da metodologia descrita aplicada a todos os segmentos podem ser observados na Tabela 8:

Tabela 8 - Intervalo de Confiança por Faixas de Segmentação Municipal

Segmento	Er	p	N'	Ea = Er * p	Intervalo de Confiança		
					Limite Inferior	p	Limite Superior
1	0,160	0,0996	1362	1,59%	8,37%	9,96%	11,55%
2	0,106	0,1180	2566	1,25%	10,55%	11,80%	13,05%
3	0,106	0,2269	1160	2,41%	20,28%	22,69%	25,10%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Frente aos resultados preliminares obtidos, buscou-se agrupar os lançamentos analisados e segmentá-los em oito novos grandes grupos, buscando nova correlação entre o valor dos lançamentos e seu grau de inadimplência: lançamentos referentes a notas fiscais de valor até R\$ 1.000,00 (um mil reais) – segmento 1; lançamentos referentes a notas fiscais de valores superiores a R\$ 1.000,00 (um mil reais) até R\$ 3.000,00 (três mil reais) – segmento 2; lançamentos referentes a notas fiscais de valores superiores a R\$ 3.000,00 (três mil reais) até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) – segmento 3; lançamentos referentes a notas fiscais de valores superiores a R\$ 7.000,00 (sete mil reais) até R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais) – segmento 4; lançamentos referentes a notas fiscais de valores superiores a R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais) até R\$ 52.000,00 (cinquenta e dois mil reais) – segmento 5; lançamentos referentes a notas fiscais de valores superiores a R\$ 52.000,00 (cinquenta e dois mil reais) até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) – segmento 6 ; lançamentos referentes a notas fiscais de valores superiores a R\$. 200.000,00 (duzentos mil reais) até R\$ 1.000,000 (um milhão de reais) - segmento 7 e; lançamentos referentes a notas fiscais de valores acima de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) – segmento 8.

Os critérios de segmentação foram decididos buscando aproximar a quantidade de lançamentos referentes ao lançamento do segmento 01 em cada uma das demais segmentações. A partir do segmento 6, os critérios foram decididos arbitrariamente em busca de manter o volume quantitativo de lançamentos relevante.

À análise dos dados obtidos constatou-se que à medida que avançávamos nas segmentações as faixas apresentaram aumento relevante no grau de inadimplência em comparação com as faixas anteriores.

Os resultados obtidos podem ser observados na Tabela 9.

Tabela 9 - Grau de Inadimplência Geral por Faixas de Segmentação

Faixa	Valor Médio	Lançamentos	Adimplidos	% Adimplência	% Inadimplência
Até R\$1.000,00	R\$ 453,78	1333	1230	92,27%	7,73%
R\$1.000,00 a R\$3.000,00	R\$ 1.967,55	1248	1033	82,77%	17,23%
R\$3.000,00 a R\$7.000,00	R\$ 4.982,64	1283	1017	79,27%	20,73%
R\$7.000,00 a R\$16.000,00	R\$ 11.351,51	1261	972	77,08%	22,92%
R\$16.000,00 a R\$52.000,00	R\$ 29.627,83	1315	1011	76,88%	23,12%
R\$52.000,00 a R\$200.000,00	R\$ 90.854,22	660	494	74,85%	25,15%
R\$200.000,00 a R\$1.000.000,00	R\$ 418.191,45	83	61	73,49%	26,51%
R\$1.000.000,00 a R\$4.000.000,00	R\$ 2.212.869,22	6	4	66,67%	33,33%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados coletados nos portais da transparência de cada município.

Aos resultados obtidos calculou-se novamente o erro relativo e o erro absoluto de cada proporção, a fim de verificar se as proporções são diferentes em cada faixa de segmentação.

O resultado da metodologia descrita aplicada a todos os segmentos podem ser observados na Tabela 10:

Tabela 10 - Intervalo de Confiança por Faixas de Segmentação 02

Faixa	Er	p	N'	Ea = Er * p	Intervalo de Confiança		
					Limite Inferior	p	Limite Superior
1	0,185	0,0773	1333	1,43%	6,30%	7,73%	9,16%
2	0,122	0,1723	1248	2,10%	15,13%	17,23%	19,33%
3	0,107	0,2073	1283	2,22%	18,51%	20,73%	22,95%
4	0,101	0,2292	1261	2,32%	20,60%	22,92%	25,24%
5	0,099	0,2312	1315	2,28%	20,84%	23,12%	25,40%
6	0,132	0,2515	660	3,31%	21,84%	25,15%	28,46%
7	0,358	0,2651	83	9,50%	17,01%	26,51%	36,01%
8	1,132	0,3333	6	37,72%	-4,39%	33,33%	71,05%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Observa-se que não houve diferença significativa entre as faixas 4 e 5.

Ademais, a partir da faixa 6 o cálculo restou prejudicado considerando a baixa quantidade de observações por segmentação resultando, inclusive, em resultado negativo para o limite inferior da faixa 8.

Realizou-se nova segmentação em vinte e cinco novos grandes grupos, iniciando-se na faixa de lançamentos até R\$ 1.000,00 (um mil reais) e atribuindo nova faixa de segmentação a cada milhar de real, até que a amostragem apresentada para a faixa subsequente fosse inferior a cem lançamentos. Em seguida, considerando a baixa amostragem de lançamentos por faixa, optou-se arbitrariamente em acumular a



quantidade próxima de duzentos lançamentos por faixa, até que finalmente fosse criada nova faixa de segmentação.

Os resultados obtidos podem ser observados na Tabela 11.

Tabela 11 - Grau de Inadimplência Fragmentado por Faixas de Segmentação

Faixa	Lançamentos	Valor Médio	Adimplidas	% Adimplidas	% Inadimplidas
Até R\$1.000,00	1333	R\$ 453,78	1230	92,27%	7,73%
R\$1.000,00 a R\$2.000,00	750	R\$ 1.462,33	632	84,27%	15,73%
R\$2.000,00 a R\$3.000,00	498	R\$ 2.472,76	401	80,52%	19,48%
R\$3.000,00 a R\$4.000,00	404	R\$ 3.515,95	323	79,95%	20,05%
R\$4.000,00 a R\$5.000,00	328	R\$ 4.498,03	248	75,61%	24,39%
R\$5.000,00 a R\$6.000,00	298	R\$ 5.463,89	234	78,52%	21,48%
R\$6.000,00 a R\$7.000,00	253	R\$ 6.452,67	212	83,79%	16,21%
R\$7.000,00 a R\$8.000,00	233	R\$ 7.494,31	177	75,97%	24,03%
R\$8.000,00 a R\$9.000,00	213	R\$ 8.484,95	166	77,93%	22,07%
R\$9.000,00 a R\$10.000,00	190	R\$ 9.524,66	145	76,32%	23,68%
R\$10.000,00 a R\$11.000,00	166	R\$ 10.486,26	133	80,12%	19,88%
R\$11.000,00 a R\$12.000,00	123	R\$ 11.478,47	97	78,86%	21,14%
R\$12.000,00 a R\$13.000,00	136	R\$ 13.456,77	108	79,41%	20,59%
R\$13.000,00 a R\$15.000,00	111	R\$ 14.432,43	79	71,17%	28,83%
R\$15.000,00 a R\$16.000,00	89	R\$ 15.454,19	67	75,28%	24,72%
R\$16.000,00 a R\$19.000,00	232	R\$ 17.383,91	188	81,03%	18,97%
R\$19.000,00 a R\$22.000,00	196	R\$ 20.369,42	149	76,02%	23,98%
R\$22.000,00 a R\$27.000,00	206	R\$ 24.479,44	156	75,73%	24,27%
R\$27.000,00 a R\$33.000,00	211	R\$ 29.595,73	164	77,73%	22,27%
R\$33.000,00 a R\$41.000,00	238	R\$ 39.739,88	180	75,63%	24,37%
R\$41.000,00 a R\$52.000,00	232	R\$ 46.198,58	174	75,00%	25,00%
R\$52.000,00 a R\$67.000,00	207	R\$ 58.888,84	159	76,81%	23,19%
R\$67.000,00 a R\$100.000,00	214	R\$ 80.825,11	166	77,57%	22,43%
R\$100.000,00 a R\$200.000,00	239	R\$ 132.848,72	169	70,71%	29,29%
R\$200.000,00 a R\$4.000.000,00	89	R\$ 3.049.252,11	65	64,75%	35,25%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados coletados nos portais da transparência de cada município.

Aos resultados obtidos calculou-se novamente o erro relativo e o erro absoluto de cada proporção, a fim de verificar se as proporções são diferentes em cada faixa de segmentação.

O resultado da metodologia descrita aplicada a todos os segmentos pode ser observado na Tabela 12:

Tabela 12 - Intervalo de Confiança por Faixas de Segmentação Final

Faixa	Er	p	N'	Ea = Er * p	Intervalo de Confiança		
					Limite Inferior	p	Limite Superior
1	0,185	0,0773	1333	1,43%	6,30%	7,73%	9,16%
2	0,166	0,1573	750	2,61%	13,12%	15,73%	18,34%
3	0,179	0,1948	498	3,48%	16,00%	19,48%	22,96%
4	0,195	0,2005	404	3,90%	16,15%	20,05%	23,95%
5	0,191	0,2439	328	4,65%	19,74%	24,39%	29,04%
6	0,217	0,2148	298	4,66%	16,82%	21,48%	26,14%
7	0,280	0,1621	253	4,54%	11,67%	16,21%	20,75%
8	0,228	0,2403	233	5,49%	18,54%	24,03%	29,52%
9	0,252	0,2207	213	5,57%	16,50%	22,07%	27,64%
10	0,255	0,2368	190	6,04%	17,64%	23,68%	29,72%
11	0,305	0,1988	166	6,07%	13,81%	19,88%	25,95%
12	0,341	0,2114	123	7,22%	13,92%	21,14%	28,36%
13	0,330	0,2059	136	6,80%	13,79%	20,59%	27,39%
14	0,292	0,2883	111	8,43%	20,40%	28,83%	37,26%
15	0,363	0,2472	89	8,96%	15,76%	24,72%	33,68%
16	0,266	0,1897	232	5,05%	13,92%	18,97%	24,02%
17	0,249	0,2398	196	5,98%	18,00%	23,98%	29,96%
18	0,241	0,2427	206	5,85%	18,42%	24,27%	30,12%
19	0,252	0,2227	211	5,61%	16,66%	22,27%	27,88%
20	0,224	0,2437	238	5,45%	18,92%	24,37%	29,82%
21	0,223	0,25	232	5,57%	19,43%	25,00%	30,57%
22	0,248	0,2319	207	5,75%	17,44%	23,19%	28,94%
23	0,249	0,2243	214	5,59%	16,84%	22,43%	28,02%
24	0,197	0,2929	239	5,77%	23,52%	29,29%	35,06%
25	0,282	0,3525	89	9,93%	25,32%	35,25%	45,18%

Fonte: Elaborada pelo autor

Considerando que os termos analisados não apresentam parâmetros constantes, bem como que os erros relativos, absolutos e intervalos de confiança são diferentes em cada faixa, revelando diferentes significâncias para cada segmento (HERTZOG, 2008), utilizou-se a técnica de regressão não-linear aos lançamentos apresentados na Tabela 11, a fim de aprofundar a existência de correlações entre o valor monetário dos lançamentos e sua taxa de adimplência.

A regressão é considerada um método estatístico que avalia a relação que uma ou mais variáveis têm, ou não, sobre outras. São utilizados para descrever o comportamento de uma variável aleatória, com o intuito de explicar, mesmo que parcialmente, o comportamento de determinada variável estudada (PAULA, 2014).

Nos termos dos ensinamentos de Draper e Smith (1998), os modelos de regressão podem ser lineares, linearizáveis ou não lineares.

O método de análise de regressão não linear foi aplicado aos dados formatados pelas 25 faixas de segmentação (Tabela 11), utilizando-se o método de regressão logarítmica.

Para tanto, utilizou-se a seguinte fórmula:

$$y = a \ln(x) + b$$

Em que:

y = percentual de adimplência

a = parâmetro a ser estimado

x = valor médio da faixa

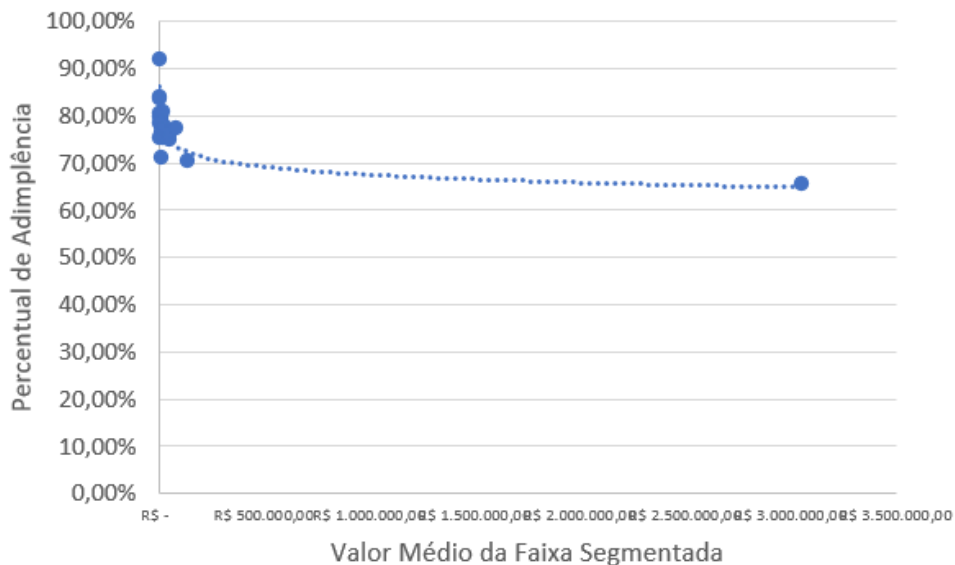
e = resíduo de regressão

Resultando na seguinte equação:

$$y = - 0,024 \ln(x) + 1,0075$$

O gráfico encontrado pode ser observado na Figura 5 – Linha de Tendência da Taxa de Adimplemento:

Figura 5- Linha de Tendência da Taxa de Adimplemento



Fonte: Elaborado pelo autor.

Tal equação apresentou coeficiente de determinação  $R^2$  de 0,6603, o que significa que mais de 66,03% (sessenta e seis inteiros e três décimos por cento) da variância da variável dependente foi explicada por este modelo.

O  $R^2$  é a razão entre a variação explicada e a variação total; assim, ele é a proporção da variabilidade de Y que é explicada pela variabilidade do regressor X. É um número que mede quão bem a regressão se ajusta aos dados (BUSAB, 2017).

Para tanto, utilizou-se a seguinte fórmula:

$$\text{Coeficiente de determinação } (R^2) = 1 - \frac{\text{Soma de quadrados de regressão (SQR)}}{\text{Soma dos quadrados totais (SQT)}}$$

Sendo a soma de quadrados da regressão (SQR) a variação dos valores observados com os estimados de Y (resíduos) ao quadrado, representado pela seguinte fórmula:

$$SQR = \sum (y - \hat{y})^2$$

Sendo a soma dos quadrados totais (SQT) o somatório da diferença ao quadrado do Y observado em relação ao valor médio de Y, representado pela seguinte fórmula:

$$SQT = \sum (y - \bar{y})^2$$

Isso significa que a hipótese coletada na oportunidade das entrevistas realizadas com os agentes públicos não foi rejeitada, considerando que o valor nominal das notas fiscais representou mais de 66,03% (sessenta e seis inteiros e três décimos por cento) de alta relevância para seu adimplemento (HAIR, 2008).

### **5.3. ANÁLISE ESTATÍSTICA DAS MARGENS DE LUCRO REALIZADAS EM CADA MUNICÍPIO**

O autor levantou a margem de lucro auferida por empresa atuante na atividade referente em 10 dos 15 municípios considerados na Tabela 7 – Grau de

Inadimplência Municipal por Faixas de Segmentação, para o ano corrente de 2019. Foi requisitado sigilo e confidencialidade na divulgação da empresa fornecedora e especificação dos dados levantados, garantido pelo termo apresentado no apêndice VI do presente trabalho.

Entretanto, restou por bem desconsiderar as informações levantadas por um dos municípios, considerando tratar-se de *outlier*, no qual a empresa fornecedora dos dados possuía contrato de exclusividade com o fabricante de item de alto consumo e relevância para o ente, de forma que a margem de lucro geral para este município não reflete a precificação real da empresa para os demais produtos ofertados naquele município, considerando o alto peso neste item nas vendas para aquele ente.

Os resultados obtidos podem ser observados na Tabela 13 – Levantamento de Dados em Empresa Relacionada.

Tabela 13 - Levantamento de Dados em Empresa Relacionada

MUNICÍPIO	Margem Bruta Percentual	Percentual de Adimplencia
A	8,9	85,58
B	9,34	89,06
C	8,62	87,13
D	14,73	95,7
E	10,53	77,12
F	9,52	93,12
G	15,06	89,81
H	50,92	79,59
I	59,94	77,22

Fonte: Elaborada pelo Autor com base em levantamento realizado em empresa atuante no setor de distribuição de medicamentos e materiais hospitalares a municípios do Estado de São Paulo.

Considerando que os dados levantados não apresentam parâmetros constantes, utilizou-se a técnica de regressão não-linear para ajustar uma equação logarítmica aos dados levantados, a fim de aprofundar a existência de correlações entre os preços praticados pelo mercado em cada município considerando sua taxa geral de inadimplência.

Aplicou-se o método utilizando as margens de lucro geral apresentadas e as taxas de adimplência geral dos municípios apresentadas na Faixa de Segmentação II da Tabela 7, por tratar-se tal faixa da amostragem mais relevante entre as apresentadas, com amostragem de 2566 lançamentos, numeral superior à soma das amostras das duas demais faixas classificadas.

Para tanto, utilizou-se a seguinte fórmula:

$$y = a\ln(x) + b + e$$

Em que:

y = percentual de adimplência

a, b = parâmetros a serem estimados

x = valor médio da faixa

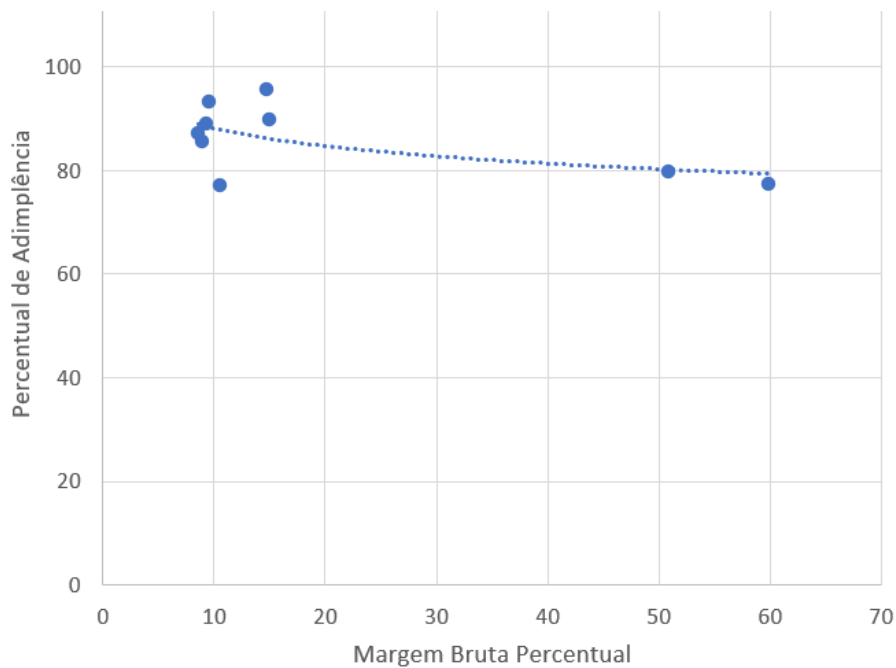
e = resíduo de regressão

Resultando na seguinte equação:

$$y = -4,869\ln(x) + 99,349$$

O gráfico encontrado pode ser observado na Figura 6 – Linha de Tendência da Margem de Lucro Operacional:

Figura 6 - Linha de Tendência da Margem de Lucro Operacional



Fonte: Elaborado pelo Autor

O método de análise de regressão não linear aplicado aos dados formatados apresentou coeficiente de determinação  $R^2$  de 0,2933, o que significa que mais de 29,33% (vinte e nove inteiros e trinta e três décimos por cento) da variância da variável dependente foi explicada por este modelo.

O  $R^2$  é a razão entre a variação explicada e a variação total; assim, ele é a proporção da variabilidade de Y que é explicada pela variabilidade do regressor X. É um número que mede quão bem a regressão se ajusta aos dados (BUSAB, 2017).

Para tanto, utilizou-se a seguinte fórmula:

$$\text{Coeficiente de determinação } (R^2) = 1 - \frac{\text{Soma de quadrados de regressão (SQR)}}{\text{Soma dos quadrados totais (SQT)}}$$

Sendo a soma de quadrados da regressão (SQR) a variação dos valores observados com os estimados de Y (resíduos) ao quadrado, representado pela seguinte fórmula:

$$SQR = \sum (y - \hat{y})^2$$

Sendo a soma dos quadrados totais (SQT) o somatório da diferença ao quadrado do Y observado em relação ao valor médio de Y, representado pela seguinte fórmula:

$$SQT = \sum (y - \bar{y})^2$$

Isso significa que a hipótese coletada na oportunidade das entrevistas realizadas com os empreendedores não foi rejeitada, considerando que a percepção do município como de alto risco de inadimplência pelo empreendedor representou mais de 29,33% (vinte e nove inteiros e trinta e três décimos por cento) de relevância para a precificação das propostas (HAIR, 2008).

Cumprе notabilizar que, conforme já discorrido no capítulo 3.1, o empreendedor concorre com diversos outros *players* nos certames licitatórios, de forma que consagrar-se vencedor de determinada ata de registro de preços significa

que nenhum outro *player* classificado participante do certame estava disposto a ofertar valor inferior ao do vencedor.



## 6. CONCLUSÕES

Analisou-se a problemática proposta à luz da Teoria da Nova Economia Institucional (NEI), pela abordagem encabeçada por Williamson (1975), considerando que as instituições são tidas como um meio de reduzir os custos de transação e obter a maior eficiência no desempenho econômico possível.

Tal proposição se baseia nas premissas teóricas apontadas no tocante aos agentes envolvidos que se deparam frequentemente com situações que não poderiam ser previstas antes de sua própria ocorrência (Williamson, 1985), bem como que, apesar da limitação cognitiva dos agentes, estes agem racionalmente em suas condutas, de forma que buscam avaliar e estabelecer critérios em suas tomadas de decisão frente às relações de causa, risco e consequência de cada uma das alternativas disponíveis (Simon, 1979).

Tinha-se como hipótese que, não obstante a autonomia e independência dos municípios, seus agentes tendem a exercer comportamento similar frente a situações similares, considerando que estão sujeitos às mesmas regras de jogo.

Para a verificação de tal presunção, procedeu-se com entrevistas semiestruturadas com agentes responsáveis pelas aquisições e pagamentos dos entes municipais, a fim de verificar se havia convergência no *modus operandi* destes agentes quando da necessidade de selecionar quais fornecedores seriam contemplados em ocasiões de verbas insuficientes para a solvência geral dos credores.

Foram realizadas 13 entrevistas com os responsáveis pelas aquisições e pagamentos de 10 municípios da região de abrangência deste trabalho no período de julho de 2021 a fevereiro de 2022.

As principais conclusões desta análise foi que:

1. aos agentes responsáveis pelas solicitações de aquisições de insumos de medicamentos e materiais médico-hospitalares, estes solicitam prioridade e especial atenção à adimplência de fornecedores detentores de atas referentes a produtos utilizados essencialmente em situações de urgência e emergência e;

2. aos agentes responsáveis pelos pagamentos municipais, na necessidade em optar por quais notas fiscais seriam honradas na eventualidade de não possuírem toda verba necessária para o pagamento de todas suas obrigações no momento de seus vencimentos, estes optariam pelos vencimentos de menor valor.

Quanto à conclusão 02, ainda, foi possível ratificar estatisticamente as informações prestadas por meio do método de regressão não linear, de forma que se confirmaram as informações obtidas.

Assim, considerando as respostas similares e a validação quantitativa, conclui-se que, apesar de participarem de instituições autônomas e independentes, ao menos dentro do universo geográfico estudado, os agentes municipais tendem a exercer comportamentos similares em situações similares, de forma que é possível corroborar a presunção de que os demais agentes deste universo seguirão com o mesmo comportamento frente à mesma situação de iliquidez ou insolvência.

Foram realizadas 06 entrevistas semiestruturadas de natureza exploratória com diretores de 06 diferentes empresas atuantes no mercado de distribuição de medicamentos e materiais médico-hospitalares na região do estado de São Paulo no período de maio de 2022 a junho de 2022.

A principal conclusão desta análise foi que o mercado considera o histórico de inadimplência dos municípios ao precificar e apresentar suas propostas nos certames licitatórios, sendo que foi possível ratificar estatisticamente as informações prestadas por meio de levantamento da margem de lucro de *player* atuante no mercado e sua correlação com as taxas de adimplência dos municípios.

Assim, é possível concluir que ao empreendedor interessado em participar dos processos licitatórios municipais dentro da região abrangida neste trabalho para adquirir atas e fornecer medicamentos e materiais médico-hospitalares aos entes municipais, se faz útil para a precificação dos itens relevantes a consideração se tratam-se de itens relativos a situações de urgência ou emergência de forma que, os sendo, bastará fracionar os empenhos em notas fiscais de pequeno valor a fim de aumentar consideravelmente as chances de adimplência das entregas realizadas, assim dirimindo o custo de transação da inadimplência do negócio em seu preço final ofertado, permitindo ao empreendedor que vença maior número de processos licitatórios, por um preço mais atrativo à municipalidade, tornando inclusive o orçamento municipal mais eficiente.

Uma limitação deste estudo foi a falta de detalhamento aos itens inerentes a cada um dos lançamentos fiscais analisados, considerando que tal análise poderia especificar a existência de itens incondicionalmente considerados como de urgência ou emergência, o qual desde já se sugere para os próximos trabalhos, bem como a

replicação da análise executada tanto qualitativa como quantitativa em outras regiões, a fim de confirmar a unidade comportamental dos agentes municipais.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEN, DOUGLAS W., What Are Transaction Costs? Research in Law and Economics 14, 1991

ALVES, A. J. A revisão da bibliografia em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis. Cadernos de Pesquisa, nº 81, p. 53-60, 1992.

BAIÃO, A. L., COUTO. A eficácia do pork barrel: a importância das emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. Opin. Publica [online]. 2017, vol.23, n.3, pp.714-753. ISSN 1807-0191.

BAIÃO, A. L., COUTO, C. G., & Oliveira, V. E. de. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. Revista de Sociologia e Política. 2019

BARCELOS, CARLOS LEONARDO KLEIN. Governança orçamentária e mudança institucional : o caso da norma geral de direito financeiro - lei nº 4.320/64. 2012. xi, 276 f., il. Tese (Doutorado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 06 de novembro de 2020.

BRASIL, Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm). Acesso em 06 de novembro de 2020.

BRASIL, Lei 4.320/64. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Consultado em 12 de dezembro de 2020.

BRASIL, Lei 8.666/93. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Consultado em 12 de dezembro de 2020.

BRASIL, Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002., Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm). Acesso em 03 de janeiro de 2021.

BUSAB, W. MORETTIN, P. *Estatística Básica: 9ª Edição*. São Paulo, SP: Saraivauni, 2017.

CABALLERO, G. SOTO-OÑATE, D. Why transaction costs are so relevant in political governance? A new institutional survey. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 36, nº 2 (143), pp. 330-352, 2016.

CLAUDE MÉNARD, MARY M. SHIRLEY (2014). The future of new institutional economics: from early intuitions to a new paradigm. *Journal of Institutional Economics*, 10, pp 541-565, 2014.

CASTELAR, PAULO; MONTEIRO, VITOR; NETO, PAULO. *Reeleição Municipal e Performance como Prefeito: Educação e Saúde como Determinantes do Sucesso Eleitoral*; 2020.

CATELLI, Armando. *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica – GECON*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

COASE, R. *The Problem of Social Cost*. 1960.

COASE, R. *The Nature of the Firm*. *Economica*. *Economica*, 1937

COSTA, J. F. *Sistemas de Compras Públicas e Privadas no Brasil*. *Revista de Gestão Pública*. *Disputatio*, 1(1), 43–47.

CRUVINEL; DANIEL PEREIRA. LIMA DIANA VAZ DE. *Adoção do regime de competência no setor público brasileiro sob a perspectiva das normas*

brasileiras e internacionais de contabilidade. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, v. 5, n. 3, art. 4, p. 69-85 ISSN 1981-8610 set/dez. 2011.

DALARMI, LUCIANE. Gestão de suprimentos na farmácia hospitalar pública. Rev. Visão Acadêmica, Curitiba, v.11, n.1, Jan. - Jun./2010 - ISSN 1518-5192.

DALLARI, AA. Aspectos Jurídicos da Licitação. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

DALLARI, A. A. Contrato regido por cláusulas uniformes. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, São Paulo, p. 29-32, maio, 1993

DRAPER, N. R.; SMITH, H. Applied regression analysis. 3rd ed. New York: J. Wiley, 1998.

ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em <http://www.saopaulo.sp.leg.br/orcamento2019/>. Consultado em 08 de fevereiro de 2021.

FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/>. Consultado em 07 de janeiro de 2021.

FALCÃO, J. Uma reforma muito além do Judiciário. Revista Interesse Nacional, São Paulo, ano 1, ed. 1, abr./jun. 2008.

FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/>. Consultado em 28 de outubro de 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/02/precatorio-do-estado-de-sao-paulo-podera-ser-antecipado.shtml>. Consultado em 28 de outubro de 2018.

GOVERNO FEDERAL, Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes?ano=2019>. Consultado em 08 de fevereiro de 2021.

GROSSMAN M. The demand for health: a theoretical and empirical investigation. New York: National Bureau of Economic Research; 1972.

HAIR, J. F. JR; ANDERSON, R; TATHAM, R.L; BLACL, W.C. Análise multivariada de dados, 5º ed, Bookman, 2008

HERTZOG, MA. Considerations in determining sample size for pilot studies. Res. Nurs. Health. 2008;31(2):180–91.

IBGE–Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa>. Consultado em 30 de outubro de 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/series\\_estatisticas/](http://www.ibge.gov.br/series_estatisticas/) Consultado em 30 de outubro de 2018.

JORION, Philippe. Value at Risk. 2ª Ed. São Paulo: BM&F, 2003.

KREJCIE, RV, Morgan DW. Determining Sample Size for Research Activities. Educational and Psychological Measurement. 1970;30(3):607–10.

LANGLOIS, R. Rationality, institutions and explanation. 1985.

MÄKI, U. “Economics with Institutions: Agenda for Methodological Enquiry”, 1993

MARIN N. et al. Assistência Farmacêutica para Gerentes Municipais, Rio de Janeiro: OPAS/MS 2003.

MELLO, C. A. B. Curso de direito administrativo. 5 ed. São Paulo, Malheiros Editores, 1994.

MELO, DO; RIBEIRO, E; STORPIRTIS, S. A importância e a história dos estudos de utilização de medicamentos. Rev. Bras. Ciênc. Farm. 42 (4): 475 – 485, 2006.

MERICIO, A, KLEBA, ME, Silva, NC. A aquisição de medicamentos para o Sistema Único de Saúde em municípios de pequeno porte no Estado de Santa Catarina. Revista Brasileira de Farmácia 93(2):173-178, 2012.

MOREIRA, E. B. Precatórios e o princípio da reserva do possível. In: Seminário sobre a Emenda Constitucional, 62., 2010, Curitiba. Anais... Curitiba: Escola da Magistratura do Paraná, 2010.

NATIONAL ASSOCIATION OF PRIVATE HOSPITALS, 2017. Disponível em <https://www.interfarma.org.br/public/files/biblioteca/custos-da-saude-fatos-e-interpretacoes-nterfarma1.pdf>. Consultado em 08 de fevereiro de 2020.

NOREMBERG SCHUBERT, MAYCON; DABDAB WAQUIL, PAULO análise dos custos de transação nas cooperativas da cadeia produtiva do leite no oeste de Santa Catarina. Organizações Rurais & Agroindustriais, vol. 16, núm. 4, 2014, pp. 435-449

NORTH, D. C; WALLIS, J. Integrating Institutional Change in Economic History: A Transaction Cost Approach. Journal of Institutional and Theoretical Economics, 150, pp 609, 1990.

NORTH, D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, 1990.

OLIVEIRA, R. F. Curso de direito financeiro. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.



PAINEL DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em <https://painel.tce.sp.gov.br>. Consultado em 16 de novembro de 2020.

PAULA, G. A. Modelos de regressão com apoio computacional. São Paulo: IME-USP, 2004.

PEDROSO, MC. Um modelo de gestão estratégica para serviços de saúde [tese]. São Paulo: Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, 2010.

PISCITIELLE, T. Direito financeiro. 6ª ed. Editora Método. 2018.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/emendas?ano=2019>. Acessado em 22 de fevereiro de 2021.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE BARUERI. Disponível em <https://www.barueri.sp.gov.br/Transparencia/>. Acessado em 26 de abril de 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE CAIEIRAS. Disponível em <https://www.caieiras.sp.gov.br/?id=transparencia/>. Acessado em 26 de abril de 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE CAJAMAR. Disponível em <https://transparencia.cajamar.sp.gov.br/>. Acessado em 26 de abril de 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE COTIA. Disponível em <https://www.portaltransparencia.gov.br/localidades/3513009-cotia/>. Acessado em 24 de abril de 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE CUBATÃO.  
Disponível em <https://transparencia-cubatao.smarapd.com.br/#/>. Acessado em 26 de abril de 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE EMBU-GUAÇU. Disponível em <https://www.portaltransparencia.gov.br/localidades/3515103-embu-guacu?ano=2020>. Acessado em 24 de abril de 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE GUARAREMA.  
Disponível em <http://www.guararema.sp.gov.br/985/portal+da+transparencia/portal+da+transparencia+app/>. Acessado em 24 de abril de 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ.  
Disponível em <https://www.guaruja.sp.gov.br/categoria/transparencia/>. Acessado em 17 de abril de 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA. Disponível em <https://www.itapecerica.sp.gov.br/transparencia/>. Acessado em 17 de abril de 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE ITAQUAQUECETUBA. Disponível em <https://www.itaquaquetuba.sp.gov.br/>. Acessado em 17 de abril de 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ. Disponível em <http://mairipora.sp.gov.br/porta-transparencia>. Acessado em 17 de abril de 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE MOGI DAS CRUZES. Disponível em <http://www.transparencia.pmmc.com.br/>. Acessado em 18 de abril de 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE MONGAGUÁ. <http://transparencia.mongagua.sp.gov.br:5656/transparencia>. Acessado em 17 de abril de 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE POÁ. <https://poa.sp.gov.br/transparencia/>. Acessado em 17 de abril de 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SALESÓPOLIS. [https://pmsalesopolis.geosiap.net.br/pmsalesopolis/websis/portal\\_transparencia/financeiro/contas\\_publicas/index.php?consulta=../lei\\_acesso/lai\\_remuneracoes/](https://pmsalesopolis.geosiap.net.br/pmsalesopolis/websis/portal_transparencia/financeiro/contas_publicas/index.php?consulta=../lei_acesso/lai_remuneracoes/). Acessado em 13 de abril de 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO. <https://www.saobernardo.sp.gov.br/web/transparencia/rec-eitas-despesas-e-convenios/>. Acessado em 13 de abril de 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE TABOÃO DA SERRA. <https://ts.sp.gov.br/leis-e-normas/portal-da-transparencia/>. Acessado em 13 de abril de 2022.

POSTER ME, TEISBERG EO. Redefining health care: creating value-based competition on results. Boston: Harvard Business School Press, 2006.

ROCHA, V. Da teoria à análise: Uma introdução ao uso de entrevistas individuais semiestruturadas na ciência política. Revista Política Hoje. 2020.

RODRIGUES, SM, SOUSA, JV. Logística Hospitalar: um estudo exploratório sobre processos na gestão de compras de medicamentos. X Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 2014.

SECURATO, José Roberto - Crédito – Análise e avaliação do Risco – Pessoas Físicas e Jurídicas – São Paulo: Editora Saint Paul, 2002.

SIMON, H. Rational Decision Making in Business Organizations. *American Economic Review*, 1979, vol. 69, issue 4, 493-513

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADIN nº 4357. Relator Ministro Ayres Britto. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3813700>, 2019.

TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL. Disponível em <https://transparencia.tce.sp.gov.br/conjunto-de-dados>. Consultado em 15 de novembro de 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em <https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/:public:of:estadual:ofestadual.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>. Consultado em 08 de fevereiro de 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. Relatório de Auditoria - Processo TCDF 1691/15 – Disponível em <https://www.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/ordemCronologicaDePagamentos.pdf>. Consultado em 16 de novembro de 2020.

WEINGAST B. R, SHEPSLE K. A., JOHNSEN C. The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*. 1981.

WILLIAMSON, OLIVER E. The economics institutions of capitalism. Free Press, 1985.

WILLIAMSON, OLIVER E. Economics and Organization: A Primer, *California Management Review*, 1996

WILLIAMSON, OLIVER E. Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization, 1985.

YIN, R. K. Estudo de Caso: Planejamento e métodos. 5ª ed. Porto Alegre. Bookman. 2015.

ZYLBERSZTAJN, D. Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições. 1995.

## **APÊNDICE I: PROTOCOLO DE PESQUISA DOS GESTORES PÚBLICOS**

PROTOCOLO DE PESQUISA
-----------------------

Tema:

Entrevistado:

Município:

Cargo/Função:

Data: \_\_/\_\_/\_\_

1. Conforme demonstrado por pesquisa prévia, X% da verba deste município são oriundas de emendas orçamentárias e repasses. O Senhor poderia confirmar e/ou comentar esta informação?
2. Em quais circunstâncias o Senhor gestor necessita da utilização da quebra da ordem cronológica prevista no artigo 5º da Lei 8.666/93 a fim de garantir a boa gestão da cadeia de suprimentos de saúde do município?

Caso tenha respondido à pergunta anterior como quem o faz ou já o fez:

1. O Senhor possui conhecimento do Projeto de Lei nº 4.253/2020 – Nova Lei de Licitações?
2. As novas regras de exceção à regra da ordem da cronológica previstas no Artigo 140 do Projeto de Lei nº 4.253/2020 alterará a forma com que o Senhor utiliza a hoje exceção prevista no artigo 5º da Lei 8.666/95?

3. Em qual grau o produto/serviço contínuo interfere para que o crédito seja contemplado na decisão de utilizar a premissa prevista no artigo 5º da lei 8.666/93? Escalar de 01 a 06.
4. Em qual grau o produto/serviço ser de alta demanda interfere para que o crédito seja contemplado na decisão de utilizar a premissa prevista no artigo 5º da lei 8.666/93? Escalar de 01 a 06.
5. Em qual grau o produto/serviço ser considerado de difícil substituição interfere para que o crédito seja contemplado na decisão de utilizar a premissa prevista no artigo 5º da lei 8.666/93? Escalar de 01 a 06.
6. Em qual grau detentor do crédito possuir grande quantidade de atas no município interfere para que o crédito seja contemplado na decisão de utilizar a premissa prevista no artigo 5º da lei 8.666/93? Escalar de 01 a 06.
7. Em qual grau o fornecedor possuir corpo jurídico responsivo à inadimplência do município interfere para que o crédito seja contemplado na decisão de utilizar a premissa prevista no artigo 5º da lei 8.666/93? Escalar de 01 a 06.
8. O Senhor considera algum outro motivo para contemplar o fornecedor quando da decisão de utilizar a premissa prevista no artigo 5º da lei 8.666/93?

## APÊNDICE II: PROTOCOLO DE PESQUISA PARA OS EMPREENDEDORES

PROTOCOLO DE PESQUISA
-----------------------

Tema:

Entrevistado:

Empresa:

Cargo/Função:

Data: \_\_/\_\_/\_\_

1. O senhor(a) percebe diferenças entre os prazos pagamentos realizados pelos municípios? Se sim, quais?
2. O senhor(a) classifica os municípios conforme os prazos de pagamentos? Se sim, quais critérios são utilizados para tal classificação?
3. O senhor(a) apresenta diferentes preços nas propostas comerciais a depender da percepção de adimplemento de cada município? Caso positivo, como é feita essa precificação?
4. O senhor(a) utiliza algum método para tentar reduzir os percentuais de inadimplência nos municípios? Se sim, qual?

### APÊNDICE III: CARTA DE APRESENTAÇÃO

Município, data.

Prezado(a) Senhor(a) \_\_\_\_\_,

Por meio desta, apresentamos o acadêmico Renato de Barros Fonseca Oliveira, aluno do Mestrado Profissional em Empreendedorismo (MPE) da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo FEA-USP, o qual está realizando pesquisa intitulada Custos de Transação nas Relações de Fornecimento de Medicamentos e Materiais Médico-Hospitalares no Mercado B2g dos Municípios de São Paulo, sob a orientação do Professor Doutor Jorge Luiz de Biazzì.

O objetivo desta pesquisa é analisar a eventual utilização e frequência à exceção da regra de respeito ao pagamento em decorrência da ordem cronológica prevista no artigo 5º da Lei 8.666/93 e no artigo 140 do Projeto de Lei nº 4.253/2020 – Nova Lei de Licitações.

A pesquisa será realizada através de coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas individuais com Secretários de Saúde e de Finanças da Região Metropolitana de São Paulo e Região da Baixada Santista, qualidades às quais o(a) Senhor(a) se encontra ou já se encontrou incluído(a).

Desta forma, solicitamos a permissão para divulgação dos resultados aqui obtidos, bem como suas respectivas conclusões, em forma de pesquisa, preservando o sigilo, anonimato e ética, conforme termo de consentimento livre.

Agradecemos sua colaboração no processo de desenvolvimento desta pesquisa em nossa instituição.

Em caso de dúvidas, você pode procurar a coordenação do MPE da FEA/USP, pelo telefone (11) 3818-4092 ou pelo e-mail: mpe@usp.br.

Atenciosamente,

Prof. Dr. Jorge Luiz de Biazzì

Professor orientador do Mestrado Profissional em Empreendedorismo (MPE) – FEA/USP (2020/2021)

### APÊNDICE IV: ESCLARECIMENTOS



Prezado Senhor(a) \_\_\_\_\_

Trata-se de convite para o Senhor participar, voluntariamente, de pesquisa intitulada Custos de Transação nas Relações de Fornecimento de Medicamentos e Materiais Médico-Hospitalares no Mercado B2g dos Municípios de São Paulo, vinculada ao projeto específico de mestrado profissional em Empreendedorismo (MPE) da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), desenvolvido pelo aluno Renato de Barros Fonseca Oliveira, com orientação do Professor Doutor Jorge Luiz de Biazzi.

O método de coleta de dados será a entrevista, com duração prevista de 15 a 25 minutos e será na modalidade semiestruturada.

A entrevista, a fim de atender a requisitos técnicos acadêmicos e de veracidade, será registrada por meio de gravação para fins de transcrição e documentação. Caso necessite que algum trecho não seja gravado, bastará solicitar que o gravador seja desligado ou que o trecho seja apagado.

Caso queira uma cópia da gravação registrado, esta poderá ser fornecida.

O(a) Senhor(a) é livre para interromper a pesquisa a qualquer momento.

O(a) Senhor(a) é livre em abster-se de revelar qualquer informação que desejar.

O(a) Senhor(a) receberá neste ato uma cópia deste “Esclarecimento” e do “Termo de Consentimento” em e-mail indicado por você.

Caso esteja de acordo com os termos acima descritos, por gentileza, assine o Termo de Consentimento a seguir aceitando, desta forma, participar da pesquisa.

**APÊNDICE V: TERMO DE CONSENTIMENTO**

Eu, \_\_\_\_\_, portador da cédula de identidade nº \_\_\_\_\_, aceito participar da pesquisa intitulada Custos de Transação nas Relações de Fornecimento de Medicamentos e Materiais Médico-Hospitalares no Mercado B2g dos Municípios de São Paulo, desenvolvida pelo pesquisador Renato de Barros Fonseca Oliveira, sob a orientação do Professor Doutor Jorge Luiz de Biazzi, gravação da minha proza para fins pesquisa científica, exclusivamente.

Declaro que possuo conhecimento quanto à pesquisa e sua natureza.

Autorizo o material e informações obtidas possam ser publicadas em aulas, seminários, congressos, palestras ou periódicos científicos, desde que não haja identificação por nome ou município pesquisado, em qualquer forma e em qualquer das vias de publicação ou uso.

Compreendo que as gravações ficarão sob a guarda do pesquisador.

Município, \_\_\_\_\_ de 20xx.

---

Nome

Pesquisador: Renato de Barros Fonseca Oliveira

Orientador: Professor Doutor Jorge Luiz de Biazzi

## APÊNDICE VI: TERMO DE SIGILO E CONFIDENCIALIDADE

Eu Renato de Barros Fonseca Oliveira, responsável pelo projeto de pesquisa intitulado Custos de Transação nas Relações de Fornecimento de Medicamentos e Materiais Médico-Hospitalares no Mercado B2g dos Municípios de São Paulo, sob a orientação do Professor Doutor Jorge Luiz de Biassi declaro:

- a) Meu compromisso com a privacidade e a confidencialidade dos dados internos utilizados preservando integralmente o anonimato e a imagem da empresa, bem como a sua não estigmatização;
- b) Não utilizar as informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades, inclusive em termos de autoestima, de prestígio e/ou econômico-financeiro;
- c) Que o pesquisador responsável estabeleceu salvaguardar e assegurar a confidencialidades dos dados de pesquisa;
- d) Que os dados obtidos na pesquisa serão usados exclusivamente para finalidade prevista no protocolo;
- e) Que os dados obtidos na pesquisa somente serão utilizados para o projeto vinculado, os quais serão mantidos em sigilo.

São Paulo, \_\_\_\_\_ de 20xx.

---

Renato de Barros Fonseca Oliveira