

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
EM REDE NACIONAL**

**COMPRAS PÚBLICAS NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO NO
HU/UGD: PROPOSTA DE INSTRUMENTOS PARA REDUÇÃO NO TEMPO DE
TRAMITAÇÃO**

RICARDO FRANÇA DE BRITO

DOURADOS - MS
2017

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
EM REDE NACIONAL**

**COMPRAS PÚBLICAS NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO NO
HU/UFGD: PROPOSTA DE INSTRUMENTOS PARA REDUÇÃO NO TEMPO DE
TRAMITAÇÃO**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal da Grande Dourados (PROFIAP/UFGD), como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Luci de Almeida

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

B862c Brito, Ricardo Franca De

Compras públicas na modalidade pregão eletrônico no HU/UFGD: proposta de instrumentos para redução no tempo de tramitação / Ricardo Franca De Brito -- Dourados: UFGD, 2017.

105f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Vera Luci de Almeida

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia, Universidade Federal da Grande Dourados.

Inclui bibliografia

1. Licitação. 2. Pregão. 3. Tempo de tramitação. 4. Eficiência. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR **RICARDO FRANÇA DE BRITO**, ALUNO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO "ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA".

Aos dezoito dias do mês de dezembro de dois mil e dezessete, às 14 horas, em sessão pública, realizou-se na Universidade Federal da Grande Dourados, a Defesa de Dissertação de Mestrado intitulada "**COMPRAS PÚBLICAS NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO NO HU/UFGRD: PROPOSTA DE INSTRUMENTOS PARA REDUÇÃO NO TEMPO DE TRAMITAÇÃO**" apresentado pelo mestrando **Ricardo França de Brito**, do Programa de Pós-Graduação em ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, à Banca Examinadora constituída pelos membros: Prof.^a Dr.^a Vera Luci de Almeida/UFGRD (presidente/orientadora), Prof. Dr. Rosemar José Hall/UFGRD (membro titular - interno), Prof. Dr. André Andrade Longaray/FURG (membro - externo), Prof. Dr. Antônio Carlos Vaz Lopes (membro titular - externo) e pelo Técnico administrativo Me. Airson Batista (membro - técnico). Iniciados os trabalhos, a presidência deu a conhecer ao candidato e aos integrantes da Banca as normas a serem observadas na apresentação da Dissertação. Após o candidato ter apresentado a sua Dissertação, os componentes da Banca Examinadora fizeram suas arguições. Terminada a Defesa, a Banca Examinadora, em sessão secreta, passou aos trabalhos de julgamento, tendo sido o candidato considerado APROVADO, fazendo jus ao título de **MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Dourados, 18 de dezembro de 2017.

Prof.^a Dr.^a Vera Luci de Almeida _____

Prof. Dr. Rosemar José Hall _____

Prof. Dr. André Andrade Longaray _____

Prof. Dr. Antônio Carlos Vaz Lopes _____

Me. Airson Batista _____

ATA HOMOLOGADA EM: ___/___/___, PELA PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA / UFGRD.

Dedico este trabalho à minha esposa Adriana e filha Helena que, com muito carinho e apoio, me deram o suporte e motivação necessários para que eu concluísse mais essa jornada.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus pela força e coragem durante toda esta longa caminhada.

A minha esposa Adriana, responsável direta por essa conquista, pelo carinho, pelo incentivo, pela força e principalmente pela compreensão durante as necessárias ausências. Sem você, nada disso seria possível.

A minha filha Helena que, embora não tivesse conhecimento disto, iluminou de maneira especial os meus pensamentos e garantiu a motivação necessária para percorrer mais essa etapa acadêmica e profissional.

A minha orientadora, Profa. Dra. Vera Luci de Almeida, pela paciência e didática na orientação e apoio que foram essenciais para a conclusão deste trabalho.

A todos os professores do curso pelos conhecimentos compartilhados durante o período de realização das disciplinas.

Aos colegas do Setor de Administração do HU/UFGD pelo apoio e incentivo durante a realização do mestrado.

Agradeço aos professores participantes da banca examinadora do seminário da pré-qualificação e da banca de qualificação pelas sugestões que tanto enriqueceram o presente trabalho e que dividiram comigo este momento tão importante e esperado.

E, por fim, agradeço especialmente a minha mãe, que sempre acreditou e investiu incondicionalmente na educação de seus filhos. Mãe, seus cuidados e dedicação deram, em alguns momentos, a motivação e o incentivo para seguir sempre estudando.

RESUMO

Com o advento da globalização, os governos nacionais são obrigados a modernizar sua forma de gestão. O mercado global passa a exigir mais responsabilidade fiscal da gestão pública, sem abdicar da prestação de serviços básicos à população. Ou seja, fazer mais com menos. Nessa perspectiva, a área de compras públicas mostra-se como uma atividade crucial no processo de dispêndio público. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o governo brasileiro tem buscado evoluir nos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços, inclusive com a criação do pregão eletrônico, uma modalidade de licitação processada por meio da *internet*. Na saúde pública, a área compras ganha grande importância nos hospitais, na medida em que a prestação de serviços de saúde de forma eficiente está intrinsecamente ligada à aquisição de insumos para as diversas áreas que dele fazem parte, pelo menor custo e no momento correto. Nessa perspectiva, a presente pesquisa tem como objetivo propor soluções para a redução do tempo de tramitação do processo de compra na modalidade pregão eletrônico no Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU/UFGD). Para tanto, utiliza como procedimento técnico o estudo de caso, por meio do levantamento dos tempos de tramitação do pregão nos anos de 2015 e 2016. Os resultados demonstram uma certa morosidade na tramitação do processo de compras na modalidade pregão eletrônico, localizada predominantemente na fase interna do processo, principalmente na etapa de estimativa de preços. Demonstram também uma lacuna entre a demanda de processos e a capacidade de processamento, bem como um alto número de cancelamento de itens durante a tramitação do processo. Diante dos dados levantados, são apresentadas soluções com o intuito de reduzir o tempo de tramitação do processo licitatório na modalidade pregão eletrônico.

Palavras-chave: Licitação. Pregão. Tempo de Tramitação. Eficiência.

ABSTRACT

With the advent of globalization, the national governments are forced to modernize their management. The global market starts to require more fiscal responsibility from public management, without abdicating the basic service assistance to the population. That is, do more with less. From this perspective, the public procurement field shows itself as a crucial activity in the public expenditures process. After enactment of 1988 Federal Constitution, the Brazilian government has been seeking to develop in the goods and services procurement procedures, including the electronic auction system creation, a new bidding modality processed via internet. In public health, the purchasing area is of great importance in hospitals, since the provision of health services efficiently is inextricably linked to the acquisition of inputs for the various areas that are part of it, at the lowest cost and at the right time. From this perspective, this research aims to propose solutions to reduce the process proceeding time of procurement in the electronic auction system of the College Hospital of the Federal University of Grande Dourados (HU/UFGD). To do so, a case study is used as a technical procedure, through a survey of the proceeding time in trading through the years of 2015 and 2016. The results demonstrate a certain slowness in the proceeding process of purchases in the electronic auction system, predominantly located in the intern processing phase, mainly in the prices estimative step. They also show a gap between processes demand and processing capacity, as well as a high number of items cancels during the procedure. Before the collected data, the solutions are presented to reduce the proceeding time of this bidding process in the electronic trading system modality.

Keywords: Bidding. Auction. Proceeding Time. Efficiency.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Despesas por Modalidade de Contratação – 2015 e 2016	19
Tabela 2: Orçamento HU/UFGD - 2010 a 2016	43
Tabela 3: Volume de compras do HU/UFGD por modalidade - 2010 a 2016.....	52
Tabela 4: Tempo de tramitação médio por etapa - 2015 e 2016	61
Tabela 5: Processos e itens finalizados por requisitantes – 2015 e 2016	63
Tabela 6: Tempo de tramitação por etapa e por requisitantes – 2015 e 2016	65
Tabela 7: Processos e itens finalizados por tipo de objeto – 2015 e 2016	66
Tabela 8: Tempo de tramitação por etapa e tipo de objeto – 2015 e 2016	68
Tabela 9: Comparativo de demanda e capacidade de compra - 2015 e 2016	69
Tabela 10: Eficiência do processo de compras - 2015 e 2016	70

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Tempo médio de tramitação do pregão eletrônico por ano – 2015 e 2016.....	59
Gráfico 2: Tempo médio de tramitação do pregão eletrônico por fase – 2015 e 2016	60
Gráfico 3: Diagrama de Pareto do tempo médio de tramitação por etapa - 2015 e 2016.....	63
Gráfico 4: Tempo de tramitação por requisitante – 2015 e 2016	64
Gráfico 5: Tempo de tramitação por tipo de objeto – 2015 e 2016	67
Gráfico 6: Índice de utilização dos itens licitados - 2015 e 2016.....	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Síntese dos requisitos legais do pregão eletrônico no HU/UFGD.....	37
Quadro 2: Quantidade de leitos por especialidade do HU/UFGD.....	44
Quadro 3: Produtividade do HU/UFGD no ano de 2016	45
Quadro 4: Programas de ensino desenvolvidos no HU/UFGD em 2016	46
Quadro 5: Setores responsáveis pela instrução do pregão eletrônico	52
Quadro 6: Requisitos do ato administrativo	78
Quadro 7: Síntese do procedimento de definição de minuta padrão de edital	84
Quadro 8: Exemplo de base de dados de Portais da Transparência de órgãos e entidades públicas.....	86
Quadro 9: Síntese do procedimento de elaboração do Plano Anual de Aquisições e Contratações do HU/UFGD	91
Quadro 10: Síntese das propostas de intervenção.....	93

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Quadro metodológico	48
Figura 2: Composição da base de dados da pesquisa.....	50
Figura 3: Fluxograma do pregão eletrônico no HU/UFGD	54
Figura 4: Comparativo de tempo médio de tramitação por etapa – 2015 e 2016	63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPS – Banco de Preços em Saúde do Ministério da Saúde

CLAD – Conselho Latino Americano para o Desenvolvimento

CNES – Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DATASUS – Departamento de Informática do SUS

EBSERH – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

HU/UFGD - Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados

IN – Instrução Normativa

LAI - Lei de Acesso à Informação

MEC – Ministério da Educação

MP - Medida Provisória

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

MS – Mato Grosso do Sul

NGP – Nova Gestão Pública

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

REHUF - Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais

SGC – Sistema de Gerenciamento de Compras

SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SLTI/MP - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento

SODOBEN – Sociedade Douradense de Beneficência

SUS – Sistema Único de Saúde

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TIC - Tecnologia da Inovação e Comunicação

UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados

UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

UTI – Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Objetivos	21
1.1.1 Objetivo geral.....	21
1.1.2 Objetivos específicos.....	21
2 CONTEXTO DA REALIDADE INVESTIGADA E ABORDAGENS TEÓRICO-CIENTÍFICAS	22
2.1 Fundamentação Teórica	22
2.1.1 A Nova Gestão Pública	22
2.1.2 Reforma Gerencial no Brasil.....	27
2.1.3 Processo de Compras Públicas	30
2.1.3.1 Função de compras na organização.....	30
2.1.3.2 Histórico e arcabouço legal das compras públicas no Brasil	31
2.1.3.3 Pregão Eletrônico	34
2.1.4 Princípio da Eficiência aplicado ao Processo Administrativo.....	39
2.2 O Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU/UFGD).....	41
2.3 Procedimentos Metodológicos	46
3 RESULTADOS E DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	51
3.1 O pregão eletrônico no HU/UFGD	51
3.2.2 Atos que compõem o pregão eletrônico.....	55
3.2 Diagnóstico da Situação-Problema	58
3.2.1 Tempo de tramitação do pregão eletrônico	59
3.2.3 Efetividade e aproveitamento das compras.....	69
3.2.4 Diagnóstico do pregão eletrônico no HU/UFGD	72
4 SUGESTÕES DE INTERVENÇÃO	77
4.1 Apresentação das Propostas de Intervenção.....	77
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
REFERÊNCIAS	97

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da globalização iniciado na era moderna tem impulsionado cada vez mais os Estados a aperfeiçoarem sua estrutura de gestão, de forma a se tornar cada vez mais uma organização sólida e confiável aos olhos do mercado e, conseqüentemente, atrair investimentos de qualquer parte do mundo. Não por outro motivo, raros foram os países que não experimentaram programas nacionais de reforma administrativa após a década de 1980 (NUNES, 2006).

A gestão pouco profissionalizada e voltada à interesses da minoria que momentaneamente ocupa o poder (administração patrimonialista) ou da gestão voltada ao formalismo procedimental (administração burocrática), dá lugar a uma gestão pública incentivada por ideias originadas na administração privada (administração gerencial), em uma busca incessante pelo ideal da eficiência (BRESSER-PEREIRA, 1996). O agir eficiente do Estado se traduz em atender o máximo de necessidades de seus cidadãos, dispendendo a menor quantidade de recursos e no menor tempo possível.

Nesse cenário, as compras públicas se destacam como uma etapa importante nesse fluxo de provimento de serviços ao cidadão por tratar-se da etapa na qual a Administração transforma a receita por ela recebida na forma de impostos, em soluções disponíveis no mercado, voltada ao atendimento das necessidades do povo.

Com o objetivo de resguardar o interesse público de práticas clientelistas, esse processo de aquisição e contratação realizado pela Administração Pública deve respeitar um rito próprio, que assegure igualdade de condições a todos os interessados que com ele tem a intenção de iniciar uma relação comercial, sem deixar de perder de vista a supremacia do interesse público.

Batista e Maldonado (2008) acrescentam que, embora haja um paralelo entre a compra pública e a compra privada, na medida em que ambas objetivam adquirir produtos de qualidade com menor preço, a compra pública utiliza-se de procedimentos específicos para lhe dar eficácia, como a legislação, enquanto na aquisição privada esses procedimentos são de livre escolha da organização.

No Brasil, o rito de aquisição e contratação pública é denominado processo licitatório e adquiriu status de norma constitucional com a promulgação de Constituição Federal de 1988, que no inciso XXI do art. 37 traz o seguinte comando:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de **licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da

lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo nosso)

Para regulamentar o disposto na Carta Magna, foi editada a Lei Complementar nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Entre outros aspectos, a referida lei estabelece que o procedimento licitatório deve ser instruído na forma de processo administrativo em que comprove o preenchimento de todos os requisitos estabelecidos em legislações esparsas no ordenamento jurídico nacional, o que por vezes, se consubstancia em uma aquisição morosa e dotada de pouca eficiência (BATISTA, 2006).

Nesse sentido, Ribeiro (2007) assevera que embora a Lei nº 8.666/1993 possa ser considerada um marco na aplicação do processo licitatório brasileiro, as modalidades por ela criada estão impregnadas dos resquícios da administração burocrática, engessando a tramitação por meio de prazos, análise documental de todo licitante e fases recursais, ou seja, privilegiando a falta de agilidade do processo.

O objetivo de todo esse engessamento do procedimento foi afastar a administração pública de práticas clientelistas no processo de compras públicas brasileiras. Porém, com o tempo, percebeu-se que o extremo formalismo do regulamento publicado em nada contribuiu para acabar ou reduzir com a corrupção (DI PIETRO, 2016).

A princípio, a Lei nº 8.666/1993 tem como objetivo o estabelecimento de normas gerais sobre o procedimento licitatório brasileiro, conforme reserva de competência estabelecida no inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal de 1988, ficando a competência de estabelecer regras específicas para cada ente público. Porém, no afã de combater práticas corruptas, optou por regulamentar demasiadamente todo o procedimento da compra pública, abordando especificidades que não eram necessárias por ela serem normatizadas, pouco sobrando para que os outros entes inovassem no procedimento licitatório. Essa é tida como uma das principais causas do formalismo e engessamento do processo licitatório brasileiro.

Sobre esse ponto, citando um exemplo de possível exagero de conteúdo da Lei nº 8.666/1993, Bittencourt (2014, p. 22) afirma que “a busca de moralidade era de tal ordem que, não se limitando a regular os procedimentos licitatórios e os contratos administrativos, tratou também do diploma dos crimes relacionados com o assunto, derogando, inclusive, dispositivos do Código Penal”.

Por outro lado, segundo Pimenta (1998), os defensores da Lei nº 8.666/1993 argumentam que o bom controle das aquisições públicas passa necessariamente pela instrução de processos licitatórios e que este instrumento é o meio capaz de gerar economicidade, igualdade e moralidade no processo de compras públicas.

Nessa perspectiva, nos termos da competência atribuída pelo art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, com vistas a promover uma maior celeridade e modernização dos procedimentos licitatórios no âmbito da administração pública, o governo, após reiteradas edições de medidas provisórias, editou a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2002).

A nova modalidade tem como principais inovações a possibilidade de operacionalização por meio eletrônico, inversão de fases na habilitação, de forma que fosse necessária apenas a análise de documentos da licitante classificada em primeiro lugar, e a fase recursal única ao final do processo. Das inovações presentes na nova modalidade, percebe-se claramente a intenção do legislador em dar maior eficiência e ampliação a competitividade ao procedimento compras públicas.

A nova modalidade logo é assimilada pela Administração Pública, na medida em que melhora significativamente os procedimentos de compras públicas, com a redução de custos, simplificação, desburocratização, ampla divulgação e eficiência do processo licitatório (ZAGO; LOCK, 2007).

Transcorridos 15 anos de sua criação, o pregão eletrônico se consolida como a modalidade de licitação mais utilizada pelo poder público. Dados do Portal de compras públicas do Governo Federal indicam que, no ano de 2016, do total de aquisições realizadas por meio de processo licitatório (R\$ 19.944.570.755,38), 92,1% (R\$ 18.359.963.488,61) foram processadas por meio da modalidade pregão eletrônico (BRASIL, 2017a).

Não obstante, dada à ampliação da competitividade proporcionada pela sua operacionalização na forma eletrônica, eliminando a barreira geográfica dos certames, os resultados apresentados pela novel modalidade mostram-se promissores. Dados do governo mostram que, de 2011 a 2015, a economia para os cofres públicos com a utilização do pregão eletrônico foi de R\$ 48 bilhões (PLANALTO, 2015).

Embora seja inegável as melhorias alcançadas com a instituição do pregão eletrônico, o processo licitatório, qualquer que seja sua modalidade escolhida, ainda se mostra um processo logístico dotado de pouca eficiência quando comparado às compras privadas, principalmente devido aos vários requisitos legais que deve ser atendidos.

Não raramente os jornais trazem notícias relacionadas a indisponibilidade ou suspensão de serviços públicos devido à falta de produtos ou serviços ocasionados pelo atraso no processo licitatório (CARVALHO, 2015; G1, 2017a), fatos que evidenciam claramente as consequências diretas de falhas da gestão pública para com a população.

Os casos vão desde o atraso na continuidade de uma grande obra, como a transposição do Rio São Francisco, estimada em R\$ 574 milhões (ALVES, 2017), até o fechamento de unidade de saúde de pronto atendimento municipal por falta de empresa para a prestação dos serviços médicos (G1, 2017b), no valor de R\$ 2,5 milhões. Isso mostra que o atraso em compras públicas se trata de um problema endêmico, que atinge os processos licitatórios independentemente de seu valor e esfera de realização.

Em assertiva análise, Rigolin (1991, p. 8) assevera que:

A lei, claramente, desconfia do agente administrativo – e, portanto, da própria administração –, impondo-lhe a cada licitação, trilhar uma “via crucis” quase sempre sumamente penosa e árdua técnica e materialmente perigosa por tão complexa, repleta de armadilhas e tropeços, de toda ordem, além de sempre mais demorada do que a economia exige, infelizmente também com premência crescente.

Os argumentos de defesa do processo licitatório trilham no sentido de que ele gera economicidade, igualdade e moralidade ao processo de dispêndio público. Outrossim, se por um lado o processo licitatório trata-se de instrumento garantidor do princípio da igualdade, por outro lado, o excesso de formalidades engessa o processo de compras no setor público.

Nunes *et al.* (2007) asseveram que uma eficiente aquisição de bens e serviços é condição necessária para que uma organização possa atingir seus fins com menos dispêndio de recursos financeiros e a satisfação dos seus parceiros.

Nesse sentido, a Administração Pública deve buscar instrumentos que garantam a lisura e transparência do processo de compra pública, porém, sem abandonar a promoção da eficiência desse processo, principalmente no aspecto celeridade. O objetivo dessa preocupação é simples: ofertar a população serviços no preço certo e na hora certa.

Quando se aborda a prestação de serviços públicos pelo Estado, o tema saúde pública se destaca como um dos mais importantes. No Brasil, apenas em 2017, a Lei Orçamentária Anual (LOA) prevê despesas com saúde na ordem de R\$ 115,3 bilhões, de um orçamento total de R\$ 3,505 trilhões (PLANALTO, 2017).

Devido principalmente às restrições orçamentárias pelas quais a maioria dos governos estão sendo submetidos, estes são obrigados a fazer mais com menos, além do fato da sociedade estar exigindo mais transparência, justiça e equidade nos contratos públicos, bem como uma gestão da cadeia de suprimentos mais racional e focada na eficiência e no resultado (TRIDAPALLI; FERNANDES e MACHADO, 1998).

Transformar todo o orçamento da saúde pública em benefícios e serviços disponíveis à população, requer um sistema de compras ainda mais eficiente, devido, principalmente, ao público atendido por essa prestação. Importa ressaltar também que, com o aumento da

expectativa de vida da população, a prestação de serviços de saúde pública ganha cada vez mais importância (MINAHAN, 2007).

Em hospitais públicos principalmente, devido à complexidade da organização, com o baixo orçamento e a natureza do serviço prestado, a gestão de uma cadeia logística eficiente mostra-se como um ponto crucial de gestão.

A complexidade dos hospitais advém da gama de serviços por eles prestados, de assistência à saúde desde o nascimento, prevenção de doenças, restauração da saúde durante todo a vida do indivíduo, bem como a atuação em ambientes de ensino, pesquisa e aprendizagem para a formação de novos profissionais na área (TEIXEIRA *et al.*, 2009).

Não obstante, além de atuar na prestação de serviços de saúde, um hospital possui dentro de seu complexo outros serviços relacionados, como um restaurante, hotel, laboratório clínico, serviço de manutenção predial e de equipamentos, marcenaria, farmácia, hemocentro, banco de leite, tecnologia da informação, transporte, entre outros que dependem de suprimentos para exercerem sua função (TEIXEIRA *et al.*, 2009).

Abastecer todas essas áreas tão distintas com os suprimentos e serviços necessários ao desempenho de suas atividades, com um custo ideal, no momento correto e com qualidade, trata-se de tarefa extremamente complexa delegada a área logística, entre elas, a área de compras.

No entanto, quando se fala em gestão de suprimentos na área de saúde pública, algumas carências ainda ficam evidentes. Araújo (2014), em pesquisa sobre o tema, enumera as principais dificuldades dessa área, abaixo resumidas:

- dificuldades no aprimoramento do processo de compras devido a legislação que rege o processo de compras públicas;
- práticas de gestão administrativas e aspectos técnicos do serviço ainda incipientes;
- dificuldade no compartilhamento de conhecimentos com outros hospitais da rede pública de forma a promover a melhoria contínua de seus processos;
- falta de infraestrutura de suprimentos adequada, com a instituição de um sistema de informação eficiente aliado a definição de procedimentos de compras eficientes;
- uma direção administrativa-financeira composta por poucos profissionais qualificados em gestão, dificultando a avaliação de resultados obtidos, além da cultura arcaica e enraizada no passado.

E não é só, a autora afirma também que o contínuo avanço tecnológico tem impulsionado o aumento da complexidade assistencial e, conseqüentemente, maior consumo dos materiais.

Ou seja, não obstante tratar-se de uma área que ainda tem diversas carências, continua ganhando mais importância no cenário da gestão hospitalar.

Assim, na área de compras públicas, não há mais espaço para processos licitatórios ineficientes e que não atendam a demanda na hora correta. Mostra-se cada vez mais necessário a evolução do sistema de logística hospitalar dos hospitais públicos de forma a resolver essas lacunas, eliminar burocracias desnecessárias e racionalizar o procedimento de instrução do processo licitatório, tornando-o mais célere e eficiente.

Nesse sentido, o objeto da presente pesquisa foi o estudo do tempo de tramitação do processo licitatório na modalidade pregão no Hospital Universitário da UFGD.

O Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU/UFGD), como órgão integrante da Administração Pública, se vale do procedimento da licitação para a aquisição de bens e contratação de serviços para a consecução de seus objetivos.

Embora seu histórico registre a utilização de outras modalidades de compras previstas em legislação, destaca-se como modalidade preponderante, ou seja, com maior volume adquirido, o pregão eletrônico.

Tabela 1 – Despesas por Modalidade de Contratação – 2015 e 2016

Modalidade de Contratação	Despesa executada (em R\$)			
	2016	%	2015	%
1. Modalidade de Licitação (a+b+c+d+e+f+g)	30.437.413,15	34,36	28.503.394,53	33,87
a) Convite				
b) Tomada de Preços	85.268,64	0,10		
c) Concorrência	948.591,87	1,07		
d) Pregão	29.403.552,64	33,19	28.503.394,53	33,87
e) Concurso				
f) Consulta				
g) Regime Diferenciado de Contratações Públicas				
2. Contratações Diretas (h+i)	5.841.810,11	6,59	5.141.399,76	6,10
h) Dispensa	4.834.922,45	5,46	4.243.453,11	5,04
i) Inexigibilidade	1.006.887,66	1,13	897.946,65	1,06
3. Regime de Execução Especial	1.836,50	0,00	4.716,93	0,01
j) Suprimento de Fundos	1.836,50	0,00	4.716,93	0,01
4. Pagamento de Pessoal (k+l)	29.098.700,56	32,84	27.467.779,52	32,64
k) Pagamento em Folha	29.089.878,83	32,83	27.448.165,56	32,62
l) Diárias	8.821,73	0,01	19.613,96	0,02
5. Total das Despesas acima (1+2+3+4)	65.379.760,32	73,80	61.117.290,74	72,62
6. Total das Despesas da UPC	88.595.226,19	100	84.157.699,11	100

Fonte: Adaptado do Relatório de Gestão 2016 do HU/UFGD

Dados do Relatório de Gestão de 2016 do HU/UFGD (Tabela 1) mostram que 33,87% e 33,19% da despesa em 2015 e 2016, respectivamente, foram executadas por meio da modalidade de licitação pregão. Considerando-se apenas os valores dispendidos com compras e contratações de materiais e serviços (item 1 e 2 da Tabela 1), excluindo-se as despesas com pessoal e outras despesas, a modalidade de compra pregão representou 84% e 81% da despesa executada em 2015 e 2016, respectivamente, pelo hospital.

Assim, não obstante o fato de melhorar a prestação de serviço à população, evoluir o procedimento de tramitação do pregão representa para o Hospital Universitário da UFGD uma melhoria na execução em mais de um terço de seu orçamento. É de se dizer, fazer mais e melhor, com menos.

O presente estudo advém da importância da constante melhoria dos processos da Administração Pública e a necessidade de aproximação desta às práticas mais eficientes de gestão, que, quando tomadas em conjunto, desaguam na promoção do atendimento do interesse público. É de se dizer, quanto mais eficiente for o serviço público, mais necessidades apresentadas pelos seus administrados ele terá a possibilidade de atender e com um menor custo.

Pelo exposto, torna-se relevante investigar o processo de tramitação do pregão eletrônico no HU/UFGD, buscando-se identificar as variáveis relacionadas ao processo, principalmente quanto ao tempo dispendido na sua tramitação, e posteriormente propor melhorias de forma a tornar esse processo mais célere.

Para tanto, realizou-se um levantamento dos tempos de tramitação das 2 (duas) fases do pregão eletrônico, interna e externa, bem como das 7 (sete) etapas de instrução processual do pregão eletrônico no HU/UFGD.

O trabalho está dividido em seis seções, iniciando por essa introdução, onde consta a apresentação, a delimitação da temática, incluindo a justificativa, objetivo geral e específicos. A seção 2 apresenta o contexto da realidade onde se desenvolveu a pesquisa, a fundamentação teórica bem como a descrição dos procedimentos metodológicos. Na seção 3 são apresentados os resultados da pesquisa e o diagnóstico da situação problema por meio do levantamento de dados. A quarta seção apresenta as sugestões de intervenção. A quinta seção traz as considerações finais. Ao final, são apresentadas as referências consultadas para o desenvolvimento do trabalho.

1.1 Objetivos

Diante do exposto, neste tópico serão apresentados o objetivo geral e os objetivos específicos da presente pesquisa.

1.1.1 Objetivo geral

Propor soluções para a redução do tempo de tramitação do processo de compra na modalidade pregão eletrônico no Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU/UFGD).

1.1.2 Objetivos específicos

- Analisar o processo de compras públicas na modalidade pregão eletrônico no HU/UFGD.
- Identificar os tempos de tramitação do pregão eletrônico no HU/UFGD.
- Analisar a eficiência dos processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico do HU/UFGD.
- Identificar as variáveis mais impactantes relacionadas ao tempo de tramitação.

2 CONTEXTO DA REALIDADE INVESTIGADA E ABORDAGENS TEÓRICO-CIENTÍFICAS

2.1 Fundamentação Teórica

Neste tópico são abordadas as temáticas relacionadas à Nova Gestão Pública e o princípio da eficiência na Administração Pública, buscando realizar uma breve conceituação sobre os temas e uma rápida contextualização histórica. Aborda-se, posteriormente, o conceito de compras públicas e seu histórico na legislação brasileira. Por fim, abordar-se-á especificamente a recente modalidade do pregão eletrônico, trabalhando seus conceitos e características.

2.1.1 A Nova Gestão Pública

No período pós Segunda Guerra Mundial, a economia global experimentou uma grande era de prosperidade, marcada pelas altas taxas de crescimento tanto de países capitalistas e socialistas, como de algumas economias do terceiro mundo (ABRUCIO, 1997; CLAD, 1998).

Segundo Abrucio (1997), esse período foi marcado por um Estado caracterizado por 3 (três) dimensões. A primeira, chamada **dimensão econômica**, ou keynesiana, que tinha como principal característica a intervenção estatal na economia como forma de garantir o pleno emprego e a atuação em setores estratégicos para o desenvolvimento. A segunda dimensão, a **dimensão social**, o *Welfare State*, que se realizava na promoção de políticas públicas na área social, buscando a garantia de atendimento das necessidades básicas da população. A terceira e última dimensão, chamada **dimensão administrativa**, se desenvolvia no funcionamento interno do Estado, por meio do **modelo de administração burocrática**, cujos princípios se baseavam na impessoalidade, neutralidade e a racionalidade das ações do governo.

O modelo de administração burocrática emerge da necessidade de superar a administração patrimonialista, caracterizada pela ausência de limites entre o patrimônio público e o patrimônio privado dos monarcas (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Inspirada nas concepções de Max Weber, o modelo burocrático apresenta várias características, tendo todas em comum o objetivo de superar a usurpação da *res publica* pelo particular, ou seja, o antídoto para o combate ao empreguismo, nepotismo e a corrupção que caracterizavam o Estado absoluto (SILVA, 1999).

Reis (2014) apresenta como principais atributos da burocracia a racionalização, profissionalização dos processos administrativos e a profissionalização do quadro do funcionalismo. Centralização das decisões, hierarquia, princípio da unidade de comando,

estrutura piramidal de poder, controle passo a passo dos processos administrativos são as qualidades destacadas por Silva (1999).

Assim, enquanto a administração patrimonialista é marcada pela falta de limites entre o patrimônio público e o privado, a administração burocrática é criada para estabelecer limites às ações dos gestores públicos, através de um rígido sistema de normas e controles de procedimentos.

No entanto, na década de 1970, o período de pujança do Estado entra em declínio, tendo como plano de fundo principal o processo de globalização econômica (MARINI, 2005; SORENSEN, 2010).

Sorensen (2010) afirma que o aumento da concorrência internacional, as facilidades das empresas se mudarem e a velocidade das reações dos mercados financeiros globais, obrigam os Estados a respeitarem uma disciplina fiscal, a reduzir os níveis de proteção social e rebaixar os impostos das empresas. Assevera Abrucio (1997) que os governos tinham menos recursos e mais déficits, tornando a redução de custos uma prioridade.

Com efeito, a partir dessa redefinição do papel do Estado e da globalização econômica, o modelo burocrático apresenta sinais de esgotamento ao não ser capaz de atender às novas demandas de democratização, bem como a necessidade de um serviço público compatível com os avanços tecnológicos, mais eficiente, com estruturas mais ágeis, flexíveis, descentralizadas e voltadas para resultados e não para os procedimentos (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006).

Embora se traduza em uma alternativa significativamente superior a administração patrimonial (BRESSER-PEREIRA, 1996), o modelo burocrático mostrou-se engessado, ineficiente, moroso e que não atendia as necessidades dos cidadãos (BARZELAY, 1992; HOOD, 1995; OSBORNE E GAEBLER, 1994; BRESSER-PEREIRA, 1996, POLLIT, 1990), ou seja, um modelo que não mais acompanharia a modernização do Estado, frente as profundas modificações ambientais as quais estava sendo submetido (CLAD, 1998).

Assim, conquanto tenha sido criado para promover a eficiência na gestão pública, com o crescimento do Estado e conseqüentemente de suas demandas, o modelo burocrático não mais consegue cumprir sua promessa de eficiência. Como alternativa ao insucesso do modelo weberiano, surge a Nova Gestão Pública (NGP) ou, em inglês, *New Public Management* (NPM).

A despeito de Michel Messenet ter sido o primeiro a usar a expressão “Nova Gestão Pública” em sua obra *La Nouvelle Gestion Publique: pou un Etat sans Burocratique*, na qual tece críticas ao modelo burocrático, o artigo que inaugura esse modelo de gestão é escrito por

Cristopher Hood em 1991, intitulado “*A publique management for all seasons?*” (DASSO JÚNIOR, 2014).

Alguns autores utilizam outras denominações para a Nova Gestão Pública. Shepherd e Valencia (1996), por exemplo, utilizam como sinônimos as expressões gerencialismo, novo gerencialismo, nova gestão pública ou gerência baseada no desempenho. Já Bresser-Pereira (1996) utiliza o termo administração gerencial.

O surgimento da NGP está intrinsecamente ligado a 4 (quatro) principais elementos (HOOD, 1991):

- Necessidade de redução dos gastos públicos e do quadro de funcionalismo público.
- Necessidade de redução do núcleo central do governo, por meio de privatizações ou “quase-privatizações”.
- Desenvolvimento das tecnologias da informação na prestação dos serviços públicos.
- O desenvolvimento de uma agenda mais internacional, cada vez mais focada em questões gerais de governança, política, estilos de decisão e cooperação intergovernamental, juntamente com as mais antigas tradições de cada país em matéria de especialização em administração pública.

Com o fito de definir a NGP, Secchi (2009) a descreve como “um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública, baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

Em sua obra, Hood (1991) define a NGP por meio da sobreposição de 7 (sete) preceitos: profissionalização da gestão, padrões e medidas de desempenho explícitas, maior ênfase nos controles dos resultados, desagregação do setor público em unidades especializadas e centros de custos, promoção da concorrência nas unidades prestadoras de serviços públicos, utilização práticas de gestão oriundas do setor privado e utilização de recursos com disciplina e parcimônia na busca de maior eficiência e economia. Tais dimensões são compartilhadas por outros autores como Jackson (1994) e Pollitt (1990).

Em 1998, o Conselho Latino Americano para o Desenvolvimento (CLAD) publicou documento em que apresenta as principais características do modelo da reforma gerencial. São elas: profissionalização da alta burocracia, transparência e responsabilização, descentralização da execução de serviços públicos, desconcentração organizacional nas atividades exclusivas do Estado, controle dos resultados, maior autonomia gerencial baseada em novas formas de controle, distinção das duas formas de unidades administrativas autônomas: agências que realizam as atividades exclusivas do Estado e agências descentralizadas, orientação da

prestação dos serviços aos cidadãos-usuários e mudança do papel da burocracia em relação à democratização do poder público (CLAD, 1998).

Ao analisar as características da NGP apresentadas pelos diversos autores, não é difícil concluir que sua inspiração foi a gestão privada, naquele momento alçada ao nível de *benchmarking* de modelo de gestão, tendo como vértice principal a busca pela eficiência (SHEPHERD; VALENCIA, 1996; FLEURY, 2001; PAULA, 2005).

Por fim, Dasso Júnior (2014) assevera que, devido as diversas variantes que surgiram em diferentes países, como experiências distintas, seria demasiadamente simplista definir a NGP como um modelo único de “Teoria da Administração Pública”.

A NGP emerge inicialmente no Reino Unido e Estados Unidos. Posteriormente, sob a influência do modelo britânico, é difundida na Austrália e Nova Zelândia (LANE, 2000; PAULA, 2005).

Tido como o mais bem-sucedido modelo da NGP (BRESSER-PEREIRA, 1998), a reforma gerencial britânica tem início com a ascensão do Partido Conservador ao poder, com a vitória de Margaret Thatcher em 1979, e sua consequente hegemonia, que durou até 1997 (DASSO JÚNIOR, 2014; PAULA, 2005).

Entre as iniciativas gerenciais instituídas pela “Dama de Ferro”, destacam-se na literatura os programas voltados para a promoção da eficiência e a reorganização estrutural da Administração Pública.

A reforma britânica teve início com o *Financial Management Initiative*. O programa baseava-se na implantação de sistemas de informações gerenciais que tinha por objetivo a promoção da transparência, definição clara de responsabilidades e delegação de autoridade ao nível mais efetivo da hierarquia (PAULA, 2005). Também inaugurou a organização do setor público britânico em torno de centros de custos e a introdução de técnica orçamentárias (BRESSER-PEREIRA, 1998).

As duas maiores ações da reforma gerencial britânica foram a criação da *Efficiency Unit* e o programa *Next Steps*.

O *Efficiency Unit* era um órgão designado para avaliar a efetividade dos gastos públicos. Seu principal instrumento foi um estudo, conduzido por Dereck Rayner, um administrador vindo do mundo dos negócios, no qual os serviços públicos eram submetidos a uma detalhada investigação que tinha por objetivo responder a determinadas questões (Qual o objetivo? Qual o custo? Qual valor agregava ao serviço público?) (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Considerado o núcleo central da reforma gerencial britânica, o programa *Next Steps* era baseado na ideia de descentralização das atividades do Estado por meio da criação de agências

executivas, geridas por administradores remunerados em função dos resultados (PAULA, 2005).

Novamente, é possível constatar nas iniciativas do governo britânico a influência exercida pela gestão privada na NGP. Isso se deve ao prestígio exercido pela *public choice theory*, defensora de que o modelo ideal de gestão era o exercido na iniciativa privada (SOARES, 2004). Não por outro motivo, a chefia da *Efficiency Unit* ficara a cargo de um administrador vindo do mundo dos negócios (ABRUCIO, 1997).

Nos Estados Unidos, país em que a história é permeada pela a tendência da absorção de ideias advindas do setor privado pela gestão pública (PAULA, 2005), o movimento da NGP ganha impulso com a publicação do trabalho de David Osborne e Ted Gaebler, intitulado *Reinventando o Governo* (1994). Na obra, são descritas experiências de aplicação de instrumentos da iniciativa privada na gestão pública, principalmente a nível dos municípios e condados (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A nível federal, o Presidente americano Bill Clinton ao ser eleito, dá início à reforma gerencial americana com a criação do programa *National Performance Review*, baseado nos pressupostos de reinvenção do governo de Osborne e Gaebler (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006).

Osborne e Gaebler (1994) propõem 10 princípios básicos para se reinventar o governo: 1) Competição entre os prestadores de serviço, 2) Empoderamento dos cidadãos; 3) Avaliação do desempenho das agências pelos resultados; 4) Orientação para objetivos e não para procedimentos; 5) Cidadãos devem ser tratados como clientes; 6) Gestão baseada na prevenção de problemas e não no tratamento desses; 7) Prioridade na geração de receitas e não de despesas; 8) Gestão descentralizada; 9) Adoção de práticas oriundas do mercado; 10) Estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada.

Para os autores, o problema da gestão pública não estava alicerçado no tamanho do estado, mas sim na sua forma de governo. Nesse sentido, afirmavam que “o problema fundamental é o fato de termos o tipo inadequado de governo. Não necessitamos de mais ou menos governo: precisamos de melhor governo. Para sermos mais precisos, precisamos de uma melhor atividade governamental” (OSBORNE, GAEBLER; 1994, p. 25).

Analisando os dois maiores *cases* de reforma gerencial que se conhece, conclui-se que se trata, primordialmente, de um conjunto de ações que objetivam aumentar a eficiência e eficácia da Administração Pública por meio da implantação de ferramentas da iniciativa privada.

Por conseguinte, a NGP insere no contexto da Administração Pública a administração da qualidade total (*total quality management*), a reengenharia (PAULA, 2005), a avaliação de

desempenho, administração por objetivos, *empowerment*, serviços voltados ao “cliente”, *downsizing* e a descentralização (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006).

Bresser-Pereira (1998) argumenta que a partir das reformas realizadas no Reino Unido e Estados Unidos, sendo seguidas por Nova Zelândia e Austrália, foi possível compreender a natureza durável e ampla da reforma gerencial. Porém, o autor discorda de Osborne e Gaebler, quando estes asseveram que há uma convergência para a adoção de um modelo único de administração gerencial. Para ele, o administrador público ainda pode optar por um leque de outro tipo de organização do serviço público, visão essa defendida inicialmente por Dunleavy e Hood (1994).

Não obstante as visões doutrinárias sobre a forma e os efeitos da reforma gerencial, a verdade é que gerou bons resultados onde foi implantada, e tão logo esses resultados foram difundidos, outros países adotam a ideia de reformar para um governo mais eficiente. Como aponta Nunes (2006), raros foram as nações que não experimentaram programas nacionais de reforma a partir dos anos 80. Com o Brasil não foi diferente.

2.1.2 Reforma Gerencial no Brasil

Sob a liderança de Getúlio Vargas em 1936, o Brasil tenta abandonar a forma patrimonialista por meio de sua primeira reforma burocrática ou reforma Daspiiana, como ficou conhecida. O nome origina-se da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que foi criado para executar e formular a nova forma de pensar da administração pública brasileira, inspirada nas ideias weberianas da burocracia.

As principais realizações do DASP foram a seleção de servidores por meio de concurso público, estruturação da carreira de servidores públicos, organização e aperfeiçoamento dos serviços de pessoal, administração orçamentária, padronização do processo de aquisição e racionalização geral de métodos (WARLICH, 1983).

Desde então, o modelo burocrático torna-se o tipo predominante de gestão pública no Brasil. Predominante, mas não exclusivo, já que o país ainda era assolado por várias práticas patrimonialistas, herdada de seu período monárquico.

Haja vista algumas tentativas isoladas anteriores, é no ano de 1995, com a eleição do sociólogo Fernando Henrique Cardoso para a presidência da república, que dá início a mais significativa, e talvez mais exitosa, tentativa de reforma gerencial do estado brasileiro.

Para tanto, o então presidente cria o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), nomeando para chefiá-lo Luiz Carlos Bresser-Pereira. Tão logo assume a pasta,

Bresser-Pereira pesquisa intensamente a NGP, inclusive visitando à Inglaterra e o movimento reinventando o governo nos Estados Unidos (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Como resultado, o ministro elabora o documento padrão que guiará a reforma gerencial brasileira, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e a proposta de emenda constitucional que possibilitaria a reforma.

Ao apresentar o PDRAE ao Senado em 1997, Luiz Carlos Bresser-Pereira cita os dois principais objetivos da reforma: a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e Municípios e, a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1997).

A estratégia da reforma gerencial brasileira foi concebida a partir de três dimensões: a primeira, institucional-legal, que trataria da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda é cultural, centrada na transição da cultura burocrática, voltada para os meios, para a cultura gerencial; a terceira dimensão, considerada a mais difícil pelos arquitetos do Plano, abordaria a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão (REIS, 2014; ANDRIOLO, 2006).

Os objetivos globais do PDRAE (1995, p. 45) eram:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com **efetividade e eficiência**, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a **produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada**.
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.
- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União. (grifo nosso)

O plano de reforma administrativa de Bresser-Pereira previa ainda a proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988, com o objetivo de reformular o capítulo da administração pública, dando respaldo jurídico para a concretização das mudanças propostas pela reforma, necessárias a modernização da máquina administrativa do Estado brasileiro (SILVA, 1999).

A proposta resultou na aprovação da Emenda Constitucional nº 19/1998 (EC 19/1998) que “modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal” (BRASIL, 1998).

Silva (1999) destaca que as principais alterações da proposta da emenda constitucional se referiam a revisão das regras de estabilidade, modificações no regime de remuneração e alterações na gestão da administração pública.

Dentre as modificações trazidas pela alteração constitucional referente a modernização da gestão, destaca-se a introdução do princípio da eficiência nos princípios da Administração Pública brasileira (*caput* do art. 37), que antes eram restritos à legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (BRASIL, 1998).

De acordo com Ferreira *et al.* (2005), eficiência pode ser definida como realizar uma atividade da melhor forma, otimizando a relação entre os recursos despendidos e os resultados alcançados, obedecendo às normas e regulamentos aplicáveis.

Marinho e Façanha (2001), em entendimento coincidente, asseveram que a eficiência denota a competência para se produzir resultados com o mínimo dispêndio de recursos e esforços.

No âmbito da Administração Pública, o conceito de eficiência se coaduna com os autores supra citados. Segundo Di Pietro (2011), o princípio da eficiência pode ser interpretado de duas formas: uma relacionada a atuação do agente público no desempenho de suas funções, outra relaciona-se ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública. Ambas interpretações objetivam alcançar o melhor desempenho, seja do agente público, seja da máquina administrativa do Estado.

Corroborando esse entendimento, Alexandre de Moraes (1999, p. 65), em sua obra sobre a Reforma Administrativa, afirma que:

Princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, **sem burocracia** e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor **utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.** (grifo nosso)

No dizer de Odete Medauar (2007), o princípio da eficiência determina que a Administração Pública aja de modo rápido e preciso, produzindo resultados que satisfaçam as necessidades da população. A autora contrapõe ainda a eficiência a lentidão, descaso e negligência.

Como resultado, quando no manejo da atuação discricionária, o princípio da eficiência afirma que não basta ao agente público escolher uma solução frente às situações a ele apresentadas. Ele tem de ponderar qual solução é a mais eficiente, ou seja, qual alternativa será a que melhor atenderá ao interesse público, com um menor dispêndio de recursos.

Assim, o novel princípio que passa a integrar o ordenamento constitucional pela EC nº 19/1998, e que eleva o pressuposto da Nova Gestão Pública ao nível de princípio constitucional da Administração Pública brasileira, exige do gestor público uma atuação pautada na otimização de custos e qualidade.

Desta forma, o princípio deve ser aplicado a todo e qualquer ato, procedimento ou processo da administração pública, desde a definição de seu plano estratégico até o atendimento do cidadão, quando este requer uma simples certidão.

Dentro desse contexto, insere-se o processo de licitação, método pelo qual a Administração Pública busca a aquisição de bens e serviços para o atendimento de suas necessidades. Não seria demais afirmar, inclusive, que um dos pontos cruciais da promoção da eficiência no setor público é a aquisição e contratação de bens e serviços, por tratar-se do momento de definição do tamanho do dispêndio da administração para a obtenção de determinado benefício ou serviço público ou de sua parcela.

2.1.3 Processo de Compras Públicas

Em qualquer organização, o setor de compras constitui um componente importante para o alcance dos objetivos institucionais. Segundo Nunes *et al.* (2007), é por meio de uma eficiente aquisição de bens e serviços que uma organização conseguirá atingir seus fins com menos dispêndio de recursos financeiros e a satisfação dos seus *stakeholders*.

Na visão de Batista e Maldonado (2008), existe uma grande semelhança entre a compra pública e a privada, na medida em que ambas buscam o menor preço, com garantia de qualidade. Contudo, o processo de compras públicas é dotado de procedimentos específicos previstos em legislação para lhe dar validade, característica que não está presente no procedimento desenvolvido na esfera privada.

2.1.3.1 Função de compras na organização

A compra não tem um fim em si mesma. Comprar é uma atividade que tem como objetivo suprir os outros departamentos responsáveis pela execução da atividade finalística da organização, por meio da aquisição de insumos necessários (BATISTA, 2006).

Costa (2000, p. 119) define a função de compras:

É a função administrativa, dentro da organização, responsável por coordenar um sistema de informação e controle capaz de adquirir externamente, para garantir o fluxo de materiais necessários à missão da organização, bens e serviços na quantidade certa, na **qualidade certa, da fonte certa, no exato momento e ao preço certo.**

Partindo-se desse princípio, a atividade de aquisição deve manter-se alinhada ao objetivo dos outros setores da organização, buscando atendê-los com a solução adequada, no prazo ideal e com o menor custo possível.

A propósito, Dias e Costa (2000, p. 5) afirmam que:

(...) não se pode, portanto, hoje, imaginar um comprador preocupado unicamente com a conclusão de uma compra, sem avaliar o impacto dessa operação em relação aos demais processos integrados à cadeia produtiva ou operativa das organizações.

Basicamente, a diferença entre o processo de compras públicas e compras privadas reside no método de escolha dos fornecedores. Enquanto os particulares podem comprar de quem eles entendam conveniente, na esfera pública a atividade de compra, chamada de licitação, dispõem de regras exaustivas, atos formais e a procedimentos mais detalhados para escolher seu fornecedor (COSTA, 2000).

Segundo Dallari (1993, p. 29),

(...) 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.

Isso faz com que as compras públicas sejam mais complexas pois, além de se preocupar com o resultado do processo, o comprador público deve se atentar para os meios de atingir o referido resultado, bem como para documentá-los de forma que o cidadão possa exercer seu direito de controle sobre os atos administrativos.

2.1.3.2 Histórico e arcabouço legal das compras públicas no Brasil

Assim como a iniciativa privada, para a consecução de seus objetivos, o Estado precisa adquirir produtos e serviços ofertados por terceiros. Porém, como já esclarecido anteriormente, diferentemente do particular, a Administração Pública não escolhe livremente o outro polo de sua relação comercial. Deve ela seguir normas que assegurem igualdade de condições a todos que queiram com ela contratar.

Esse procedimento de compra da administração pública é denominado de licitação. O termo deriva do latim *licitatione*, que significa o ato de ofertar lances em um leilão.

Meirelles (2005) afirma que licitar já era prática comum na Idade Média, quando os Estados medievais europeus utilizavam no processo de compra o sistema “vela e pregão”. Basicamente, o sistema consistia na publicação de um aviso, com data e horário da reunião, na qual compareciam os interessados em contratar com o governo e um representante do Estado.

Na reunião, era costume o representante do Estado acender uma vela e, enquanto a chama ardesse, os interessados poderiam ofertar lances. O vencedor seria aquele que tivesse ofertado o último menor lance.

À época da monarquia, o modelo de administração vigente era o patrimonialismo, no qual o foco da gestão era o benefício econômico-social da nobreza. Assim, o clientelismo e a corrupção eram prática comum nesse procedimento (RIBEIRO, 2007).

Sendo as compras públicas, o instrumento pelo qual o Estado dispndia boa parte dos seus recursos, tal área era foco permanente das tentativas e práticas escusas de quem detinha o poder (o monarca), visando o favorecimento próprio ou de correligionários.

Não por outro motivo, com o advento da administração pública burocrática, a área de compras do Estado é uma das mais afetadas pela centralização das decisões, formalismo e pelo controle passo a passo dos processos, objetivando substituir as práticas clientelistas da administração patriarcal.

De acordo com Assis (2015), no Brasil, o primeiro registro referente à legislação do procedimento de licitação remonta à época do Império. Trata-se do art. 5º da Lei de 29 de agosto de 1828, *verbis*:

Art. 5º Aprovado o plano de algumas referidas obras, imediatamente será a sua construção oferecida a Empresários por via de Editais Públicos, e, havendo concorrentes, se dará a preferência a quem oferecer maiores vantagens.

Embora muito incipiente, extrai-se da referida legislação dois requisitos que o procedimento de contratação deveria cumprir: a) divulgação via editais públicos e b) a preferência a quem der maior vantagem.

Posteriormente, é publicado o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, que aprova o regulamento para arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

A Lei Orçamentária nº 2.221, de 30 de dezembro de 1909, que estabelece o orçamento para o país para o exercício de 1910, traz no art. 54 diretrizes que deviam ser seguidas sempre que o governo precisasse abrir qualquer concorrência, como era chamada até então o procedimento de licitação. Logo após, de forma esparsa, várias outras leis passam a dispor sobre regras do procedimento licitatório. São elas: Lei nº 3.232/1917 (art. 94); Lei 3.454/1918 (art. 170); Lei 3.991/1920 (art. 73); e o Decreto nº 4.555/1922 (art. 87) (PEREIRA JUNIOR, 2003).

Mais tarde, a matéria é consolidada com a publicação do Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, que organizou o Código de Contabilidade da União (TORRES, 2012; ASSIS, 2015; LIMA, 2008).

Tratado como a primeira tentativa de reforma gerencial do Estado brasileiro, o Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, revoga o Código de Contabilidade da União e sistematiza nos artigos 125 a 144 dispositivos que normatizavam as compras, obras e alienações do governo federal. Com a publicação da Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968, as disposições do referido decreto passam a ser aplicáveis à Estados e Municípios.

Em 1986, o então Presidente da República José Sarney, após o processo de redemocratização, publica o Decreto-lei nº 2.300, criando pela primeira vez no país um Estatuto de Leis e Contratos (RIBEIRO, 2007). É no Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, que aparece pela primeira vez a expressão “processo administrativo” no contexto das compras públicas.

Art. 31. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa e ao qual serão juntadas oportunamente: (...)

A promulgação da Constituição Federal de 1988 eleva o procedimento licitatório ao status de princípio constitucional de observância obrigatória pelos entes federativos, quando insere no art. 37, inciso XXI o seguinte comando:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante **processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo nosso)

O referido dispositivo constitucional é posteriormente regulamentado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, popularmente conhecida como Lei Geral de Licitações e Contratos. Tendo sofrido várias atualizações desde então, a lei continua vigente.

Em seu artigo 22, a Lei nº 8.666/1993 enumera as modalidades de licitação admitidas no processo licitatórios brasileiro (BRASIL, 1993). São elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

§ 1º **Concorrência** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2º **Tomada de preços** é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§ 3º **Convite** é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4º **Concurso** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. (grifo nosso)

Ao longo dos anos, as modalidades de compras previstas na Lei nº 8.666/1993 mostraram-se burocráticas e um tanto quanto morosas. Borges (2000) constata que era generalizado o anseio pelo abandono de procedimentos licitatórios dotados de excessos burocráticos, que por fim acabavam por afugentar propostas realmente vantajosas para a Administração Pública. Era necessário trazer o princípio da eficiência para dentro do procedimento de escolha de contratados da Administração Pública.

Tudo isso, aliado à evolução das tecnologias da informação e comunicação (TIC) e ao crescimento da rede mundial de computadores, contribui para o surgimento de uma nova modalidade de licitação: o pregão (LIMA, 2008).

2.1.3.3 Pregão Eletrônico

Pregão é um tipo de leilão reverso no qual o comprador informa o preço máximo que admite pagar por determinado bem ou serviço, e os fornecedores interessados ofertam lances decrescentes (MENEZES *et al.*, 2007).

No contexto das compras públicas brasileiras, Faria *et al.* (2011) define pregão como a modalidade de licitação cuja disputa pelo fornecimento ou prestação de bens e serviços comuns se dá em sessão pública, presencial ou eletrônica, por meio da oferta de lances, para classificação e habilitação do licitante que ofertou o menor preço.

No ordenamento jurídico nacional, o pregão aparece como modalidade de licitação pela primeira vez na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que dispõe a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.

Art. 54. A contratação de obras e serviços de engenharia civil está sujeita ao procedimento das licitações previsto em lei geral para a Administração Pública.

Parágrafo único. Para os casos não previstos no caput, a Agência poderá utilizar procedimentos próprios de contratação, nas modalidades de consulta e **pregão**.

[...] Art. 56. A disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns poderá ser feita em licitação na **modalidade de pregão**, restrita aos previamente cadastrados, que serão chamados a formular lances em sessão pública. (grifo nosso)

Posteriormente, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, em seu art. 37, estende a aplicabilidade do pregão para todas as demais agências reguladoras. No âmbito federal, o pregão é instituído pela Medida Provisória (MP) 2.026, de 4 de maio de 2000. A MP é reeditada por diversas vezes, visando o aperfeiçoamento da modalidade até ser revogada e reeditada pela MP 2.108, de 27 de dezembro de 2000, que também sofre o mesmo processo até ser convertida na MP 2.182, de 28 de junho de 2001.

Concomitantemente, em 8 de agosto de 2000, é editado o Decreto nº 3.555, que estabelece o regulamento da modalidade pregão, especificando a definição de bens e serviços comuns.

Finalmente, em sua 19ª alteração, a MP 2.182 é convertida em lei. Passa a vigorar então a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, chamada Lei do Pregão, que instituiu o pregão, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, para aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2002).

O §1º do art. 2º da Lei do Pregão dispõe que, nos termos de regulamentação específica, a Administração poderá utilizar recursos de tecnologia da informação para operacionalizá-lo (BRASIL, 2002). Estava então autorizada a criação do formato eletrônico da modalidade pregão, o chamado pregão eletrônico.

A evolução tecnológica, um dos instrumentos eleitos pela Nova Gestão Pública como promotor da eficiência, chega então ao segmento de compras públicas do governo brasileiro. Rover (2000) afirma que as sociedades democráticas, ao introduzir as modernas tecnologias da informação em seu âmbito, ampliam a possibilidade de transparência nos atos dos governantes, permitindo o exercício da participação de todos.

Para Ferreira e Araújo (2000), além de servir como instrumento de prestação de serviços *on-line* e meio de divulgação das ações governamentais, outra função de significativa importância da internet é a capacidade de promover a transparência do *modus operandi* da Administração Pública, intensificando o aumento da transparência da máquina pública.

Sob a perspectiva do pregão eletrônico, a evolução tecnológica cria uma nova forma de relacionamento entre fornecedor e a Administração Pública: o comércio eletrônico (*e-commerce*).

O'Brien (2004), em um breve conceito, define comércio eletrônico como a compra e a venda por meios digitais. Na visão de Albertin (2000, p. 15), comércio eletrônico "é a realização de toda a cadeia de valores dos processos de negócio em um ambiente eletrônico, por meio da

aplicação intensa das tecnologias de comunicação e informação, atendendo aos objetivos do negócio”.

Inserido no contexto do *e-government*, o pregão eletrônico utiliza-se do tipo de transação B2G (*business-to-government*), no qual o governo recorre ao mercado para atender suas necessidades, utilizando recursos de tecnologia da informação para estabelecer esse contato e negociação. Os outros tipos são o C2G (*consumer-to-government*), entre cidadão e governo, e G2G (*government-to-government*), entre governo e governo (FERNANDES, 2005).

Várias são as vantagens apontadas pela literatura sobre a utilização do pregão nas compras públicas. Fernandes (2005) afirma que as compras governamentais processadas por meio eletrônico impactam diretamente na redução de custos, em especial os de transação, incrementam a competição e o acesso do certame e fortalecem a transparência dos atos administrativos (*accountability*).

Segundo Zago e Lock (2007), a nova modalidade trouxe uma redução de custos, simplificação do processo licitatórios, desburocratização, ampla divulgação (publicidade) e eficiência ao processo de compras públicas.

Não obstante, a literatura sobre leilões assevera o benéfico efeito dessa modalidade sobre o preço final praticado. É de se dizer, quanto maior o número de fornecedores interessados, maior a probabilidade do preço final se desviar do preço praticado no mercado (SILVA; FERREIRA, 2007; CARTER; KAUFMANN, 2007; COX *et al*, 1982).

Em suma, o pregão eletrônico é a modalidade licitatória utilizada pela Administração Pública brasileira, visando uma maior eficiência e redução de custos no processo de compras públicas, utilizando-se para tanto os recursos de tecnologia da informação. Assim, tais benefícios coadunam com os pressupostos da Nova Gestão Pública, promovendo a eficiência nas compras públicas, principalmente por meio da aplicação de recursos tecnológicos.

Da mesma forma que as outras modalidades de compra, o pregão se desenvolve através de um conjunto de procedimentos e atos administrativos, instruídos na forma de um processo (NUNES; LUCENA; SILVA, 2007). Tal processo deve estar instruído com todos os documentos comprobatórios do preenchimento dos requisitos estabelecidos no arcabouço legal da modalidade pregão.

O Quadro 1 apresenta os requisitos à serem atendidos na instrução do processo administrativo do pregão eletrônico, indicando o diploma legal, o comando e o documento que atenderá ao requisito.

Dispositivo legal	Comando	Documento
Art. 38 da Lei nº 8.666/1993	Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado , contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa.	Termo de abertura do processo com número de protocolo e páginas numeradas.
Art. 21, inc. I do Decreto nº 3.555/2000	Art. 21. (...) I - justificativa da contratação;	Justificativa fundamentada confeccionada pelo setor requisitante.
Art. 30, inc. I do Decreto nº 5.450/2005	Art. 30 (...) I - justificativa da contratação;	
Art. 21, inc. II do Decreto nº 3.555/2000	Art. 21. (...) II - termo de referência, contendo descrição detalhada do objeto, orçamento estimativo de custos e cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso;	Termo de Referência elaborado pela unidade requisitante.
Art. 30, inc. II do Decreto nº 5.450/2005	Art. 30 (...) II - termo de referência;	
Art. 38 da Lei nº 8.666/1993	Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva , a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa.	Autorização de abertura de processo de compra pela autoridade competente.
Art. 8º, inc. III do Decreto nº 5.450/2005	Art. 8º À autoridade competente, de acordo com as atribuições previstas no regimento ou estatuto do órgão ou da entidade, cabe: (...) III - determinar a abertura do processo licitatório;	
Art. 21, inc. III do Decreto nº 3.555/2000	Art. 21. (...) III - planilhas de custo;	Planilha estimativa de preços da contratação por meio da pesquisa de mercado.
Art. 30, inc. III do Decreto nº 5.450/2005	Art. 30 (...) III - planilhas de custo, quando for o caso;	
Art. 21, inc. IV do Decreto nº 3.555/2000	Art. 21. (...) IV - garantia de reserva orçamentária, com a indicação das respectivas rubricas;	Despacho com a classificação contábil e/ou disponibilidade orçamentária para pagamento da despesa.
Art. 30, inc. IV do Decreto nº 5.450/2005	Art. 30 (...) IV - previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas;	
Art. 21, inc. VI do Decreto nº 3.555/2000	Art. 21. (...) VI - designação do pregoeiro e equipe de apoio;	Ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio responsável pela licitação.
Art. 30, inc. VI do Decreto nº 5.450/2005	Art. 30 (...) VI - designação do pregoeiro e equipe de apoio;	
Art. 38 da Lei nº 8.666/1993	Art. 38. (...) Parágrafo único. As minutas de editais de licitação , bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.	Minuta de edital do pregão eletrônico elaborada pelo pregoeiro.

continua ...

continuação ...

Dispositivo legal	Comando	Documento
Art. 38 inc. VI da Lei nº 8.666/1993	Art. 38. (...) VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;	Parecer jurídico emitido pela assessoria jurídica do órgão.
Art. 21, inc. VII do Decreto nº 3.555/2000	Art. 21. (...) VII - parecer jurídico;	
Art. 30, inc. IX do Decreto nº 5.450/2005	Art. 30 (...) IX - parecer jurídico;	
Art. 38 inc. I da Lei nº 8.666/1993	Art. 38. (...) I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;	Edital corrigido após as recomendações da assessoria jurídica.
Art. 21, inc. VIII do Decreto nº 3.555/2000	Art. 21. (...) VIII - edital e respectivos anexos, quando for o caso; IX - minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;	
Art. 30, inc. VII do Decreto nº 5.450/2005	Art. 30 (...) VII - edital e respectivos anexos, quando for o caso; VIII - minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;	
Art. 38 inc. IV da Lei nº 8.666/1993	Art. 38. (...) IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;	Propostas das empresas vencedoras e seus documentos de habilitação.
Art. 21, inc. X do Decreto nº 3.555/2000	Art. 21. (...) X - originais das propostas escritas, da documentação de habilitação analisada e dos documentos que a instruírem;	
Art. 30, inc. X do Decreto nº 5.450/2005	Art. 30 (...) X - documentação exigida para a habilitação;	
Art. 38 inc. V da Lei nº 8.666/1993	Art. 38. (...) V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;	Atas da sessão pública, adjudicação e homologação.
Art. 21, inc. XI do Decreto nº 3.555/2000	Art. 21. (...) XI - ata da sessão do pregão, contendo, sem prejuízo de outros, o registro dos licitantes credenciados, das propostas escritas e verbais apresentadas, na ordem de classificação, da análise da documentação exigida para habilitação e dos recursos interpostos;	
Art. 30, inc. XI do Decreto nº 5.450/2005	Art. 30 (...) XI - ata contendo os seguintes registros: a) licitantes participantes; b) propostas apresentadas; c) lances ofertados na ordem de classificação; d) aceitabilidade da proposta de preço; e) habilitação; e f) recursos interpostos, respectivas análises e decisões;	
Art. 38 inc. II e XI da Lei nº 8.666/1993	Art. 38. (...) II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite; XI - outros comprovantes de publicações;	Comprovantes de publicação em imprensa oficial.
Art. 21, inc. XI do Decreto nº 3.555/2000	Art. 21. (...) XII - comprovantes da publicação do aviso do edital, do resultado da licitação, do extrato do contrato e dos demais atos relativos a publicidade do certame, conforme o caso.	
Art. 30, inc. XII do Decreto nº 5.450/2005	Art. 30 (...) XII - comprovantes das publicações: a) do aviso do edital; b) do resultado da licitação; c) do extrato do contrato; e d) dos demais atos em que seja exigida a publicidade, conforme o caso.	

Quadro 1 - Síntese dos requisitos legais do pregão eletrônico

Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

Os aspectos dessa instrução processual administrativa, sua necessidade e a aplicação do princípio da eficiência a esse ato será abordada no próximo tópico.

2.1.4 Princípio da Eficiência aplicado ao Processo Administrativo

Antes de adentrar à aplicabilidade do princípio da eficiência no processo administrativo, impera ressaltar a origem do segundo.

O processo administrativo é instrumento derivado da garantia à efetivação de direitos fundamentais num Estado Democrático de Direito, bem como de instrumento de garantia de controle do cidadão frente a administração pública (OLIVEIRA, 2012).

Em sua obra de Direito Administrativo, Meirelles (2005) afirma que o princípio da legalidade aplicado ao administrador público significa que ele está sujeito aos mandamentos da lei, dela não podendo se afastar ou desviar. É de se dizer que, enquanto o particular pode fazer tudo que a lei não proíbe, o agente público só pode fazer o que ela autoriza (DALLARI, 1993).

O processo administrativo surge então como um instrumento indutor da democracia, que garante ao cidadão o direito de fiscalizar a atuação do poder público frente às limitações impostas pelo princípio da legalidade. José dos Santos Carvalho Filho (2014) bem expressa essa ideia ao argumentar que:

[...] Nesse ponto, não se pode perder de vista que o único alvo da atividade administrativa tem que ser o interesse público, e, sendo assim, é este mesmo interesse que estará a exigir o controle da Administração, não somente em sede de legalidade, mas também no que diz respeito aos objetivos a serem alcançados através da função de gerir os negócios da coletividade.

Sendo o agente público apenas um gestor do aparelhamento estatal, e não seu detentor, deve prestar contas e justificar todas suas decisões, fazendo isso de forma a manter registro das razões que o levaram a escolher determinado caminho em detrimento de outros possíveis.

A possibilidade de o cidadão consultar esses registros e deles tomar conhecimento, verificando se realmente o fim pretendido na ação administrativa foi o interesse público, traduz-se na verdadeira aplicação do princípio democrático.

Como lecionam Ferraz e Dallari (2003), processo administrativo é “uma série de atos, lógica e juridicamente concatenados, dispostos com o propósito de ensejar a manifestação de vontade da Administração”.

De forma resumida, Carlos Ari Sunfeld (1987) afirma que processo administrativo é o modelo pelo qual o Estado age.

Por fim, Gasparini (2005, p. 857) conceitua que:

Processo administrativo, em sentido prático, amplo, é o conjunto de medidas jurídicas e materiais praticadas com certa ordem cronologia, necessárias ao registro dos atos da Administração Pública, ao controle do comportamento dos administrados e de seus servidores, a compatibilizar, no exercício do poder de polícia, os interesses público e privado, a punir seus servidores e terceiros, a resolver controvérsias administrativas e a outorgar direitos a terceiros.

Em outras palavras, sempre que a administração pública tiver uma tarefa a executar ou uma decisão a ser tomada (ex. adquirir um produto, contratar pessoal, conceder uma aposentadoria, etc.), deve fazê-la por meio do registro dos seus atos, fundamentos e decisão final, para que o cidadão possa controlar essa atuação sempre que tiver interesse.

Porém, essa necessidade de registro não pode tornar o ato administrativo moroso e ineficiente, correndo-se o risco de consubstanciar-se em uma das disfunções do modelo burocrático de administração pública.

Descrito por Ferraz e Dallari (2003, p. 184), o princípio da eficiência, aplicado ao processo administrativo, “exige que este, no mínimo, chegue ao seu final, com celeridade, com uma decisão conclusiva que afirme ou negue um direito, ou solucione uma controvérsia”.

No magistério de Moreira (2003), o princípio da eficiência na processualidade administrativa se desdobra nos seguintes pressupostos: celeridade, que postula que os atos processuais sejam executados o mais rápido possível, de forma contínua e coordenada; simplicidade, que exige que o processo não deve se revestir de frugalidades ou exigências extravagantes; finalidade predefinida, consiste em não haver processos aleatórios, sem finalidade clara; economia processual, que é a tentativa de poupar qualquer desperdício na condução do processo, para obter o resultado com o menor gasto possível; e efetividade, no qual o processo deve ter uma finalidade útil, capaz de produzir um efeito real.

Desse modo, o princípio da eficiência, consequência direta da *mainstream* gerencial de gestão pública, aplicado ao processo administrativo, ratifica a necessidade da administração pública ao registrar seus atos, promover um balanço adequando as variáveis recursos, tempo, economia e finalidade aos resultados do processo.

No âmbito federal, o processo administrativo é regulado em regras gerais pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Porém, várias outras leis especiais regulam tipos específicos dos processos administrativos. À guisa de exemplo, cita-se o processo de compras públicas, regulado pelo art. 38 da Lei 8.666/1993 e art. 8º da Lei 10.520/2002, *verbis*:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura **de processo administrativo**, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (grifo nosso)

Art. 8º Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados no processo respectivo, com vistas à aferição de sua regularidade pelos agentes de controle, nos termos do regulamento previsto no art. 2º.

Assim, sempre que a Administração Pública necessitar comprar produtos ou contratar serviços para atender suas necessidades, não deve apenas atender os requisitos previstos na legislação, mas deve também instruir processo administrativo com vistas a comprovar o cumprimento desses requisitos para prestação de contas de seus atos, seja pelo controle interno do governo, seja pelo cidadão no exercício de seu direito democrático.

Adotando-se os pressupostos da NGP, esta instrução processual deve acontecer de forma mais eficiente e célere possível, sem incorrer em prejuízos ao serviço público. Isso porque o processo deve atingir seu fim o mais rápido possível, com o objetivo de suprir a necessidade pública no tempo ideal.

Não obstante, a própria elaboração e a condução de um processo de licitação consubstanciam custos consideráveis (alocação de pessoal qualificado, papel, cartuchos e impressoras, energia elétrica, canetas, publicações em jornais, etc.). Assim, o processo de licitação, em si, já representa um fator de custo que, portanto, deve ser tratado com eficiência (SILVA, 2008).

Pelo exposto, a administração pública deve manter sob seu controle todo o processo de compras públicas, sempre avaliando opções de forma a torná-lo mais eficiente e célere, resultando em benefícios direto ao cidadão que depende dos serviços do Estado.

2.2 O Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU/UFGD)

Projeto idealizado pela Sociedade Douradense de Beneficência (SODOBEN), entidade criada e mantida por profissionais liberais, comerciantes e entidades filantrópicas da cidade de Dourados-MS, a então Santa Casa de Dourados teve sua construção finalizada em 1994 (HU/UFGD, 2013).

Após quase 10 anos inativo, em 2003 o hospital lentamente dá início as suas atividades sendo administrado pela Fundação Municipal de Saúde e Administração Hospitalar de Dourados, com o atendimento do Ambulatório de Especialidades, o Laboratório de Análises Clínicas e o Serviço Auxiliar de Apoio e Diagnóstico (HU/UFGD, 2014).

A implantação de um hospital de grande porte na cidade de Dourados teve como pressuposto atender as atividades práticas do curso de medicina, que iniciara suas atividades em 2000, no Campus de Dourados da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS),

como inclusive consta nos documentos de doação do imóvel à Prefeitura Municipal, ocorrida finalmente em 2002 (HU/UFGD, 2013).

Ainda em 2002 é publicada a Lei Municipal nº 2.508, de 10 de setembro de 2002, que dá o nome de Hospital Universitário de Dourados a até então Santa Casa (DOURADOS, 2002).

A partir de 2004, além da verba municipal, o hospital passa a receber recursos do governo estadual e federal, possibilitando a ampliação dos serviços de atendimento à população, inclusive com a inauguração das Unidades de Internação e Cirurgias e Unidades de Terapia Intensiva (UTI) (HU/UFGD, 2013; HU/UFGD, 2014).

Em 2005, por meio da Lei nº 11.153, de 29 de julho de 2005, o Campus de Dourados e o Núcleo de Ciências Agrárias da UFMS são desmembrados para criação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), instituição pública de ensino superior vinculada ao Ministério da Educação, com sede e foro no município de Dourados-MS (BRASIL, 2005).

No ano de 2008, a Prefeitura Municipal dá encaminhamento ao cumprimento da promessa feita à SODOBEN e, com a publicação da Lei Municipal nº 3.118, de 27 de junho de 2008, autoriza a doação das áreas e edificações do hospital à Universidade Federal da Grande Dourados (DOURADOS, 2008).

Ainda em 2008, o Ministério da Educação (MEC), com o objetivo de fomentar sua implantação e expansão, transfere ao Hospital Universitário o valor aproximado de R\$ 4.200.000,00 (quatro milhões e duzentos mil reais). Cria ainda uma Unidade Gestora¹ dentro do orçamento da União, garantindo que o novo órgão seja contemplado na peça orçamentária governamental do ano de 2009 (HU/UFGD, 2013; HU/UFGD, 2014).

Assim, após pequeno período de transição no início do ano de 2009, a UFGD assume definitivamente a administração do hospital, passando sua denominação para Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU/UFGD) e o tornando seu órgão suplementar.

Em 2010, após a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) junto ao Ministério Público e a Prefeitura Municipal de Dourados, o hospital realiza investimentos de aproximadamente R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) visando assumir os serviços de ginecologia e obstetrícia, antes executados pelo Hospital da Mulher. Foram construídos uma Unidade de Terapia Intensiva (UTI) Neonatal com 10 leitos, uma UTI Intermediária Neonatal com 15 leitos, um Centro Obstétrico com 3 salas cirúrgicas e de parto, 25 leitos de ginecologia

¹ Unidade orçamentária ou administrativa investida de poder para gerir créditos orçamentários e/ou recursos financeiros (IN/DTN nº 10/1991).

e obstetrícia, ampliação da UTI pediátrica de 9 para 11 leitos e a ampliação da UTI adulto de 9 para 15 leitos (HU/UFGD, 2013; REUNI, 2011).

Marco importante na história do HU/UFGD, em 31 de dezembro de 2010 o hospital recebe mulheres e recém-nascidos transferidos do Hospital da Mulher, assumindo definitivamente a prestação de serviços de ginecologia e obstetrícia, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), da cidade de Dourados-MS (REUNI, 2011).

Atendendo a cerca de 33 municípios da região cone sul do estado Mato Grosso do Sul, denominada região da grande Dourados, o hospital se consolidava então como a maior instituição pública de saúde da região, além de se destacar no atendimento à saúde indígena.

Ainda em 2010 o governo federal dá início, por meio do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (Rehuf), criado pelo Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010, a uma série de ações visando a reestruturação e revitalização dos hospitais universitários vinculados às universidades federais (BRASIL, 2010).

Para dar seguimento a esse programa, o governo cria uma empresa pública vinculada ao Ministério da Educação que será responsável pela gestão do Rehuf e que, através de contrato de gestão firmado com as universidades federais que assim optarem, atuará na modernização da gestão dos hospitais universitários. Com a publicação da Lei 12.550, de 15 de dezembro de 2011, era criada a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) (BRASIL, 2011).

Em 26 de setembro de 2013, a UFGD firma com a EBSERH o contrato 30/2013, transferindo assim a gestão do hospital para a nova empresa pública (HU/UFGD, 2014).

O hospital está instalado em um terreno de 60.000 m², sendo 15.173 m² de área construída. Recentemente o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, por meio da Lei Estadual 4.914, de 30 de agosto de 2016, doou terreno localizado no entorno do hospital, com área aproximada de 90.000 m².

A força de trabalho do hospital é composta por 689 empregados públicos concursados, 405 servidores públicos cedidos pela UFGD e 1 servidor público cedido por outro órgão, totalizando 1095 empregos diretos. Além dos empregados com vínculo direto, 288 empregados terceirizados executam serviço de limpeza, conservação, vigilância, copa e cozinha, recepção, higienização de enxovais, condução de veículos oficiais e manutenção de equipamentos.

A Tabela 2 apresenta a evolução orçamentária do HU/UFGD, de 2010 a 2016.

Tabela 2 – Orçamento HU/UFGD - 2010 a 2016 (x1000)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
R\$ 49.218,55	R\$ 55.323,57	R\$ 62.036,70	R\$ 79.485,29	R\$ 65.550,89	R\$ 91.225,05	R\$ 83.060,46

Fonte: Setor de Orçamento e Finanças do HU/UFGD (2017)

Conforme divulgado em seu site (2017), o HU/UFGD estabeleceu como missão e visão:

Missão

Promover a assistência à saúde de forma indissociável com o ensino, a pesquisa e a extensão, em regime ambulatorial e de internação, 100% SUS referenciado e com foco na média e na alta complexidades multidisciplinares, com qualidade e humanização, reguladas e em rede com as demais organizações do SUS.

Visão

Ser um hospital com sustentabilidade plena, reconhecido pelo grau de integração das atividades de assistência, ensino e pesquisa, acreditado e polo de atração de profissionais especializados.

Quanto a assistência à saúde, o hospital é responsável pelo atendimento de média e alta complexidade de toda a macrorregião de Dourados, composta por 33 municípios e uma população estimada de 800 mil habitantes. Para tanto, conta com 187 leitos (CNES, 2017), distribuídos em especialidades, conforme Quadro 2.

Especialidades	Leitos	Especialidades	Leitos
Unidade de cuidados intermediários neonatal convencional	15	Aids	7
Uti neonatal - tipo II	10	Cardiologia	7
Uti adulto - tipo II	15	Clínica geral	19
Uti pediátrica - tipo II	10	Hematologia	2
Buco maxilo facial	1	Nefrologia	3
Cirurgia geral	12	Neurologia	1
Ginecologia	6	Pneumologia	4
Oftalmologia	1	Obstetrícia cirúrgica	13
Otorrinolaringologia	2	Obstetrícia clínica	12
Cardiologia	1	Psiquiatria	6
Gastroenterologia	2	Pneumologia sanitária	1
Plástica	1	Crônicos	1
Ortopediatraumatologia	2	Pediatria clínica	28
Nefrologiaurologia	1	Pediatria cirúrgica	4
		Total	187

Quadro 2 - Quantidade de leitos por especialidade do HU/UFGD

Fonte: CNES (2017)

O Quadro 3 apresenta a produtividade do HU/UFGD no ano de 2016, separada em procedimentos ambulatoriais e procedimentos hospitalares.

Procedimentos ambulatoriais	2016	Procedimentos hospitalares	2016
Ações coletivas/individuais em saúde	2190	Coleta de material	3
Coleta de material	99	Diagnóstico por endoscopia	2
Diagnóstico em laboratório clínico	340683	Consultas / Atendimentos / Acompanhamentos	201
Diagnóstico por anatomia patológica e citopatologia	1070	Tratamentos clínicos (outras especialidades)	2886
Diagnóstico por radiologia	9439	Tratamento em oncologia	99
Diagnóstico por ultrassonografia	1562	Tratamento em nefrologia	60
Diagnóstico por tomografia	1898	Tratamento de lesões, envenenamentos e outros, decorrentes de causas externas	62
Diagnóstico por endoscopia	261	Parto e nascimento	1266
Métodos diagnósticos em especialidades	4042	Pequenas cirurgias e cirurgias de pele, tecido subcutâneo e mucosa	52
Diagnóstico por teste rápido	500	Cirurgia de glândulas endócrinas	20
Consultas / Atendimentos / Acompanhamentos	69456	Cirurgia do sistema nervoso central e periférico	20
Tratamentos clínicos (outras especialidades)	13	Cirurgia das vias aéreas superiores, da face, da cabeça e do pescoço	85
Hemoterapia	134	Cirurgia do aparelho da visão	4
Terapias especializadas	2	Cirurgia do aparelho circulatório	18
Pequenas cirurgias e cirurgias de pele, tecido subcutâneo e mucosa	1567	Cirurgia do aparelho digestivo, órgãos anexos e parede abdominal	471
Cirurgia das vias aéreas superiores, da face, da cabeça e do pescoço	54	Cirurgia do sistema osteomuscular	25
Cirurgia do aparelho da visão	593	Cirurgia do aparelho geniturinário	352
Cirurgia do aparelho circulatório	2	Cirurgia de mama	62
Cirurgia do aparelho digestivo, órgãos anexos e parede abdominal	14	Cirurgia obstétrica	1603
Cirurgia do aparelho geniturinário	9	Cirurgia torácica	60
Cirurgia de mama	1	Cirurgia reparadora	2
Bucomaxilofacial	1	Bucomaxilofacial	27
Anestesiologia	1	Outras cirurgias	190
		Ações relacionadas à doação de órgãos e tecidos para transplante	5
Total	433591	Total	7575

Quadro 3 - Produtividade do HU/UFGD no ano de 2016

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos do DATASUS (2017)

Além da assistência à saúde, em sua vertente voltada ao ensino, pesquisa e extensão, o HU/UFGD abriga a preceptoria dos programas de residência médica e multiprofissional, ligados à área da saúde, o programa de estágio do curso de Medicina da UFGD, além de aulas e estágios curriculares de diversos cursos da UFGD e outras instituições de ensino superior da região.

O Quadro 4 relaciona os programas de ensino desenvolvidos no HU/UFGD em 2016.

Programa	Quantidade de alunos, estagiários ou residentes
Residência Médica	33
Residência Multiprofissional	20

Quadro 4 - Programas de Residência desenvolvidos no HU/UFGD em 2016

Fonte: Gerência de Ensino e Pesquisa do HU/UFGD (2017)

Conforme demonstrado, o HU/UFGD tem fundamental importância na saúde pública na região sul do estado de Mato Grosso do Sul, tanto na prestação de serviços assistenciais quanto no suporte ao ensino, pesquisa e extensão do ensino superior.

Para executar suas atividades, o hospital deve dispor de um sistema de suprimentos que atenda suas necessidades, sem negligenciar os requisitos estabelecidos nos diplomas legais relacionados à Administração Pública brasileira.

Pela importância que representa o sistema de suprimentos no HU/UFGD, necessário se faz estudar a aplicação do princípio da eficiência no processo de compras e contratações públicas de forma a deixar esse processo cada vez mais célere, objetivo precípuo da presente pesquisa, visando uma aquisição e/ou contratação que atenda às necessidades não só no quesito menor custo, mas também no tempo ideal ao cumprimento de seus objetivos.

2.3 Procedimentos Metodológicos

Método é o conjunto de regras que são eleitas, num determinado contexto, para a obtenção de dados que auxiliam na explicação ou compreensão de um determinado fenômeno (TURATO, 2003). Nesse sentido, a presente seção busca descrever a metodologia, disciplina que se ocupa do estudo dos métodos da pesquisa, que se utilizou para o desenvolvimento desse estudo por meio da descrição de sua classificação.

Inicialmente, quanto a abordagem do problema, a presente pesquisa enquadra-se na classificação quantitativa-qualitativa. A pesquisa quantitativa é caracterizada pelo emprego da quantificação em qualquer das fases do processo de pesquisa, desde a coleta de informações até o tratamento delas, utilizando-se de métodos estatísticos para a definição de suas conclusões (RICHARDSON, 1999). Já a pesquisa qualitativa trabalha os dados obtidos buscando um significado, bem como a percepção do fenômeno no contexto em que ele está inserido (TRIVIÑOS, 1987).

Desta forma, o presente trabalho utilizou-se do método quantitativo para o levantamento e mensuração dos dados de tramitação do pregão eletrônico nos anos de 2015 e 2016, enquanto a abordagem qualitativa foi utilizada na interpretação dos dados obtidos.

Conjugar a abordagem quantitativa e qualitativa decorre da necessidade de se alcançar não apenas o diagnóstico da situação-problema em si e suas causas, mas também propor soluções dentro do contexto do órgão estudado, bem como da realidade e principalmente do arcabouço legal que as compras públicas se insere.

Em relação ao seu objetivo, optou-se pelo método descritivo considerando ser o adequado quando há a necessidade de descrever as características de determinada população e o estabelecimento de uma relação entre suas variáveis (GIL, 2002). No caso da presente pesquisa, estudou-se a tramitação do processo licitatório na modalidade pregão eletrônico, principalmente quanto a variável tempo de tramitação.

A lógica da pesquisa é dedutiva, considerando que utiliza-se dos dados pesquisados para chegar-se à uma conclusão generalizada, ou seja, uma verdade geral que a princípio não estava contida nas partes examinadas (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Quanto ao procedimento técnico da pesquisa, utilizou-se do estudo de caso, com a coleta de dados primários, ou seja, dados que ainda não sofreram qualquer tipo de tratamento (FONSECA, 2002). A opção pelo estudo de caso foi feita com o objetivo de responder questões do tipo “como” e “porque” relativas ao objeto estudado (YIN, 2001), no caso, o processo do pregão eletrônico.

A Figura 1 apresenta o enquadramento metodológico do trabalho.

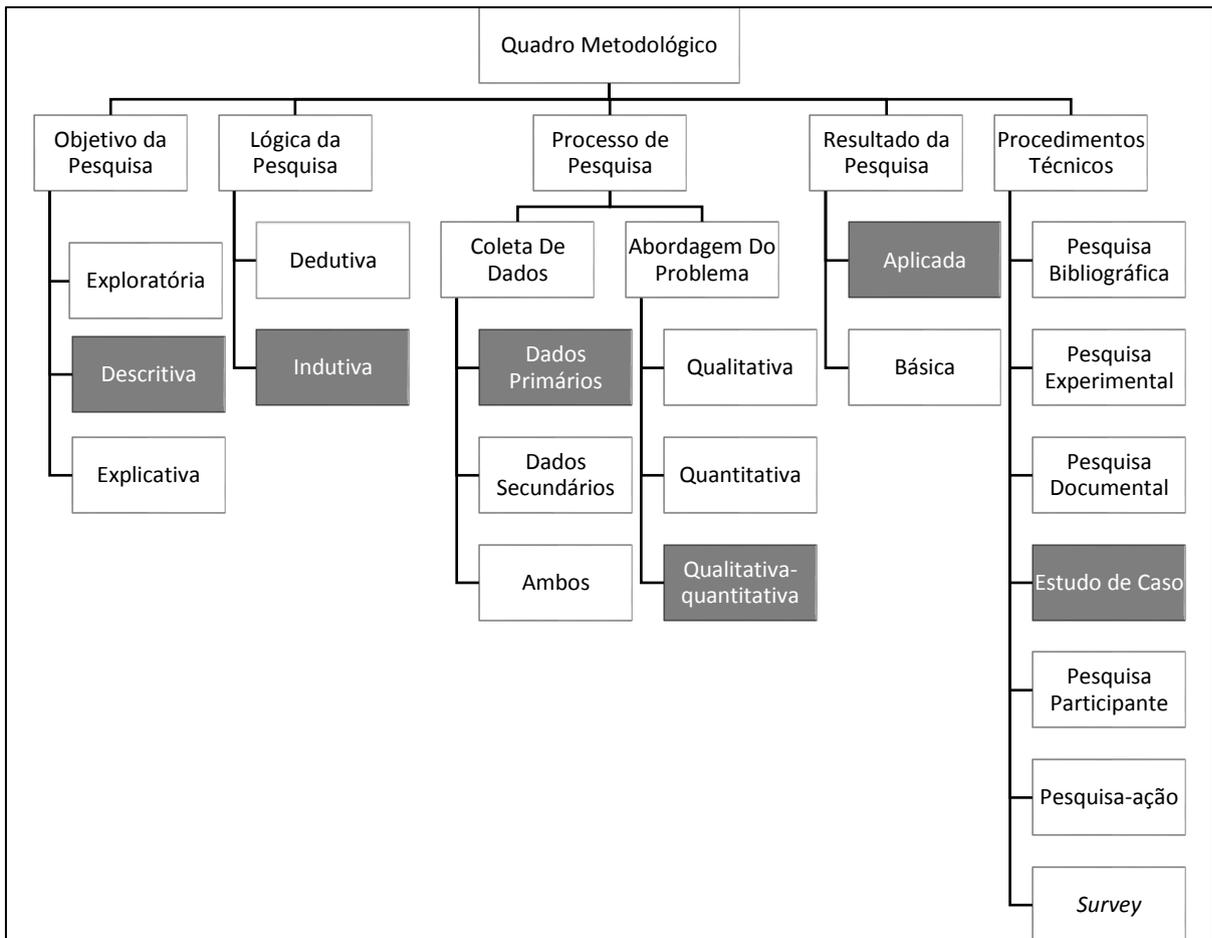


Figura 1 - Quadro metodológico

Fonte: Adaptado de Tasca, Ensslin, Ensslin e Alves (2010)

Dois motivos foram determinantes para a escolha da modalidade pregão eletrônico para o presente estudo. O primeiro motivo é por tratar-se da modalidade destinada a aquisição de bens e serviços comuns, motivo pelo qual foi a principal modalidade utilizada pelo HU/UFGD para o processamento de suas aquisições, conforme demonstrado no Tabela 1. Por fim, trata-se da modalidade mais recente criada e que se utiliza de recursos de tecnologia da informação para seu processamento, característica pela qual a literatura lhe atribui uma tramitação mais célere.

Os dados do HU/UFGD referentes ao trâmite dos processos licitatórios foram obtidos em dois sistemas informatizados: o Sistema de Gerenciamento de Compras (SGC) e o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG).

O SGC é um sistema informatizado próprio, desenvolvido em 2014 pela equipe de compras do HU/UFGD, com o objetivo de gerir os processos de compras do hospital, principalmente em sua fase interna. Ele surge da necessidade de preenchimento de uma lacuna deixada pelo SIASG, na qual os processos são cadastrados somente na fase de publicação, deixando sem registro todas as operações anteriores.

O SIASG foi instituído pelo Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, cuja finalidade é

integrar as informações gerenciais dos órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. No SIASG são registradas todas as operações de divulgação e realização de compras públicas, emissão de nota de empenho, registro dos contratos administrativos, catálogo de materiais e serviços e cadastro de fornecedores da esfera federal.

Foram analisados os dados de todos os processos de compras do HU/UFGD na modalidade pregão eletrônico finalizados nos anos de 2015 e 2016. Assim, o tamanho da amostra em 2015 foi de 109 processos e em 2016 de 98 processos de compras na modalidade pregão eletrônico.

Optou-se por delimitar a análise dos processos finalizados nos anos de 2015 e 2016 pelo fato de que foram os dois únicos anos, até o momento, que o Sistema de Gerenciamento de Compras foi alimentado integralmente, já que em 2014, considerando que sua implantação ocorreu no decorrer do ano, muitos processos não haviam sido cadastrados ainda.

Embora o acesso aos sistemas informatizados seja exclusivo à servidores do órgão pesquisado, todas as informações dos processos licitatórios, de qualquer órgão, são públicas e podem ser objeto de pedido de acesso por qualquer cidadão, conforme dispões a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

O levantamento das informações do SGC foi realizado por meio da extração de sua base de dados, que forneceu: número do processo, tipo do objeto, setor requisitante, data de abertura, data do fim da estimativa de preços, data de envio e retorno do parecer jurídico, quantidade de itens solicitados.

Já o levantamento das informações do SIASG deu-se por meio de sua ferramenta de *datawarehouse*² (dw.comprasnet.gov.br). Nela foram extraídos os seguintes itens: identificação da compra, objeto de compra, número do processo de compra, modalidade compra, tipo licitação, nome pregoeiro, forma compra, data da divulgação internet, data da publicação no Diário Oficial da União (DOU), data da entrega edital, data da entrega proposta, data da abertura sessão pública, data do encerramento sessão pública, data do resultado compra, data da homologação compra, nº itens publicados, nº itens finalizados, nº de itens cancelados, valor preço global estimado e valor total homologado.

Utilizando-se o software Microsoft Excel®, os dois relatórios foram unificados por meio do cruzamento de um dado em comum, no caso, o número do processo administrativo. Com isso, foi possível fazer as análises e inserir uma nova métrica com o objetivo de mensurar o

² *Datawarehouse* é um depósito de dados digitais que serve para armazenar informações detalhadas relativamente a uma organização, criando e organizando relatórios através de históricos que são depois usados para ajudar a tomar decisões importantes com base nos fatos apresentados.

tempo de tramitação das 2 (duas) fases e 7 (sete) etapas dos processos.

A Figura 2 apresenta o método de composição da base de dados da pesquisa.

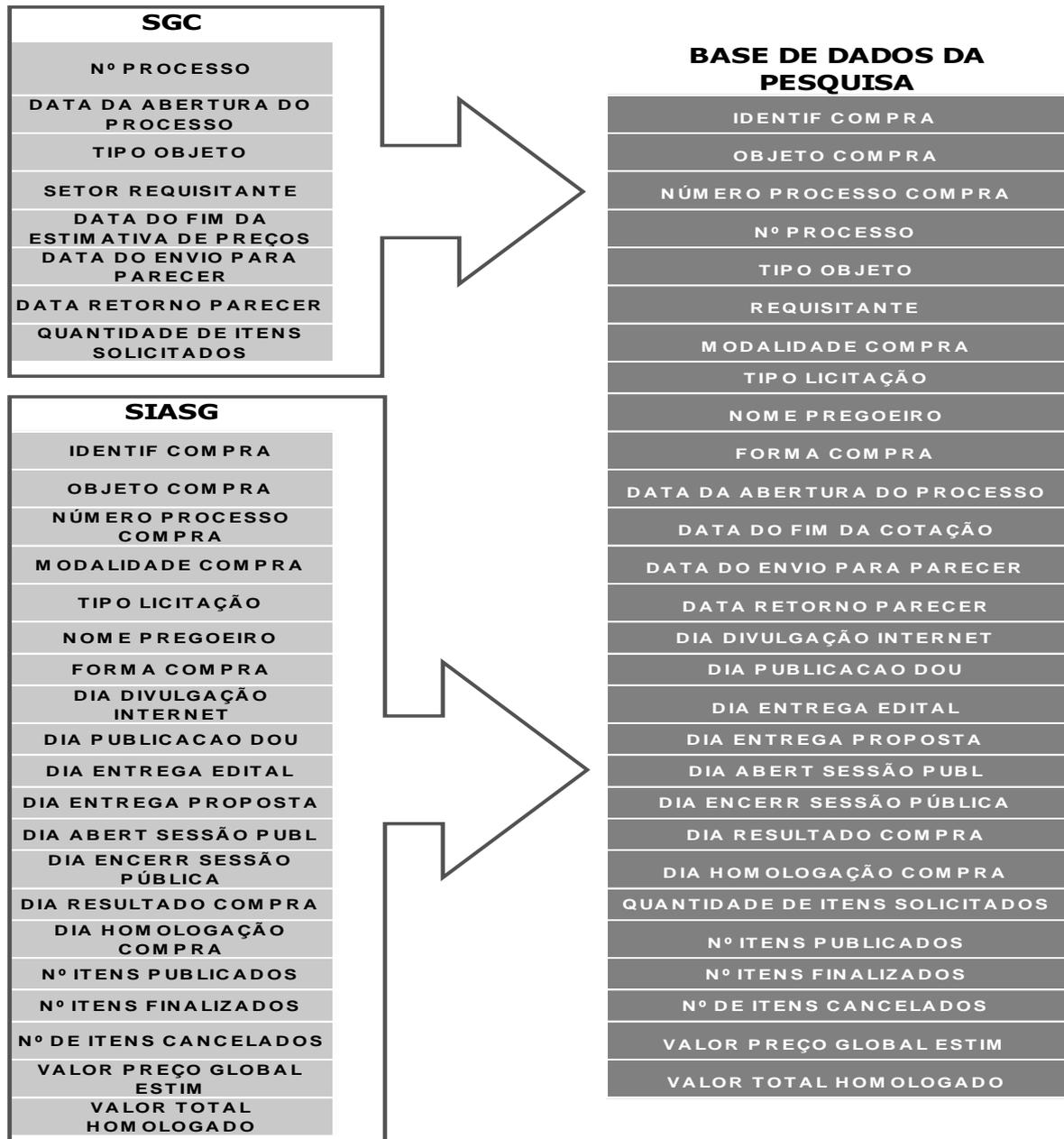


Figura 2 - Composição da base de dados da pesquisa

Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

Por fim, com base nos resultados das análises apresentadas, propõe-se ferramentas e alternativas que visam melhorar a eficiência nos trâmites dos processos administrativos na modalidade pregão eletrônico, principalmente nos aspectos relacionados ao tempo de tramitação.

3 RESULTADOS E DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

3.1 O pregão eletrônico no HU/UFGD

Para desenvolver suas atividades e cumprir seus objetivos, o HU/UFGD deve adquirir insumos e contratar serviços em quantidade e qualidade que atenda suas necessidades. Por ser uma organização integrante da Administração Pública, quando da realização desse procedimento, deve cumprir uma série de requisitos estabelecidos pela legislação, de forma a demonstrar a lisura e transparência da atuação de seus agentes públicos na escolha dos seus fornecedores, bem como seus custos. Esse processo de compra é chamado de licitação ou processo licitatório.

O inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal de 1988 reserva privativamente à União a edição de normas gerais de licitação e contratos (BRASIL, 1988). Valendo-se de sua competência constitucional, a União editou a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui a modalidade pregão no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Posteriormente é editado o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamenta o pregão na forma eletrônica, o qual estabelece que nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns é obrigatória a utilização da referida modalidade.

Não obstante, o Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005, determina aos entes públicos e privados a utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, nas contratações de bens e serviços em que se aplique recursos provenientes da União.

Importa assinalar que os decretos possuem poder regulamentar apenas no âmbito do Poder Executivo, motivo pelo qual sua observância é obrigatória somente para os órgãos integrantes de sua estrutura.

Sendo órgão integrante da estrutura do Poder Executivo e que regularmente recebe recursos proveniente da União, o HU/UFGD deve observar o disposto nos citados regulamentos, utilizando-se preferencialmente do pregão eletrônico para suas aquisições e contratações.

Nesse sentido, a Tabela 3 traz o volume de compras do HU/UFGD, separadas por modalidade nos anos de 2010 a 2016.

Tabela 3 - Valor de compras em R\$ (x 1.000) do HU/UFGD por modalidade - 2010 a 2016

Modalidade	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tomada de Preços	-	669,11	183,20	682,90	-	-	63,87
Concorrência	16.604,82	-	-	3.351,16	1.574,96	-	891,48
Pregão	25.843,26	20.459,12	42.003,70	39.101,17	34.228,12	40.160,95	43.113,97
Pregão (compartilhada)	3.004,00	5.601,17	5.031,58	3.964,56	14.455,41	2.517,87	3.452,38
Pregão (adesão tardia)	1.000,45	3.355,60	4.665,43	51,62	742,50	376,64	416,32
Dispensa de licitação	686,91	1.110,14	618,91	1.386,54	4.443,98	1.434,31	2.574,68
Inexigibilidade de licitação	119,44	142,06	114,92	560,12	159,26	2,59	-
Total	47.258,87	31.337,20	52.617,75	49.098,06	55.604,23	44.492,36	50.512,69

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do SIASG (2017)

Destaca-se que parte significativa das compras se deram por meio da modalidade pregão eletrônico, o que evidencia que o HU/UFGD cumpre o disposto nos Decretos 5.450/2005 e 5.504/2005.

Alinhado ao princípio da legalidade, o procedimento de compra pública, como um conjunto de atos administrativos, deve revestir-se na forma de processo administrativo. Para a instrução dos processos administrativos licitatórios na modalidade pregão eletrônico, a legislação de compras públicas estabelece diversos requisitos que devem ser atendidos para que a aquisição seja considerada livre de vícios ou ilicitudes, já que estarão sempre sujeitos a auditoria por órgãos de controle e pelo próprio cidadão.

A instrução do processo é realizada por agentes públicos lotados nas unidades administrativas do órgão. O Quadro 5 relaciona as unidades administrativas do HU/UFGD com a fase do processo licitatório pela qual é responsável.

Setor	Fase
Unidade requisitante	Justificativa fundamentada e termo de referência.
Superintendência (autoridade competente)	Autorização de abertura de processo.
Protocolo	Abertura de processo.
Unidade de Compras	Planilha estimativa de preços da contratação por meio da pesquisa de mercado.
Setor de Contabilidade e Setor de Orçamento e Finanças	Classificação contábil e/ou disponibilidade orçamentária para pagamento da despesa.
Setor Jurídico	Parecer jurídico
Unidade de Licitações	Elaboração da minuta do edital e edital após o parecer jurídico; Propostas das empresas vencedoras e seus documentos de habilitação; Atas da sessão pública, adjudicação e homologação; e Comprovantes de publicação em imprensa oficial.

Quadro 5 - Setores responsáveis pela instrução do pregão eletrônico no HU/UFGD

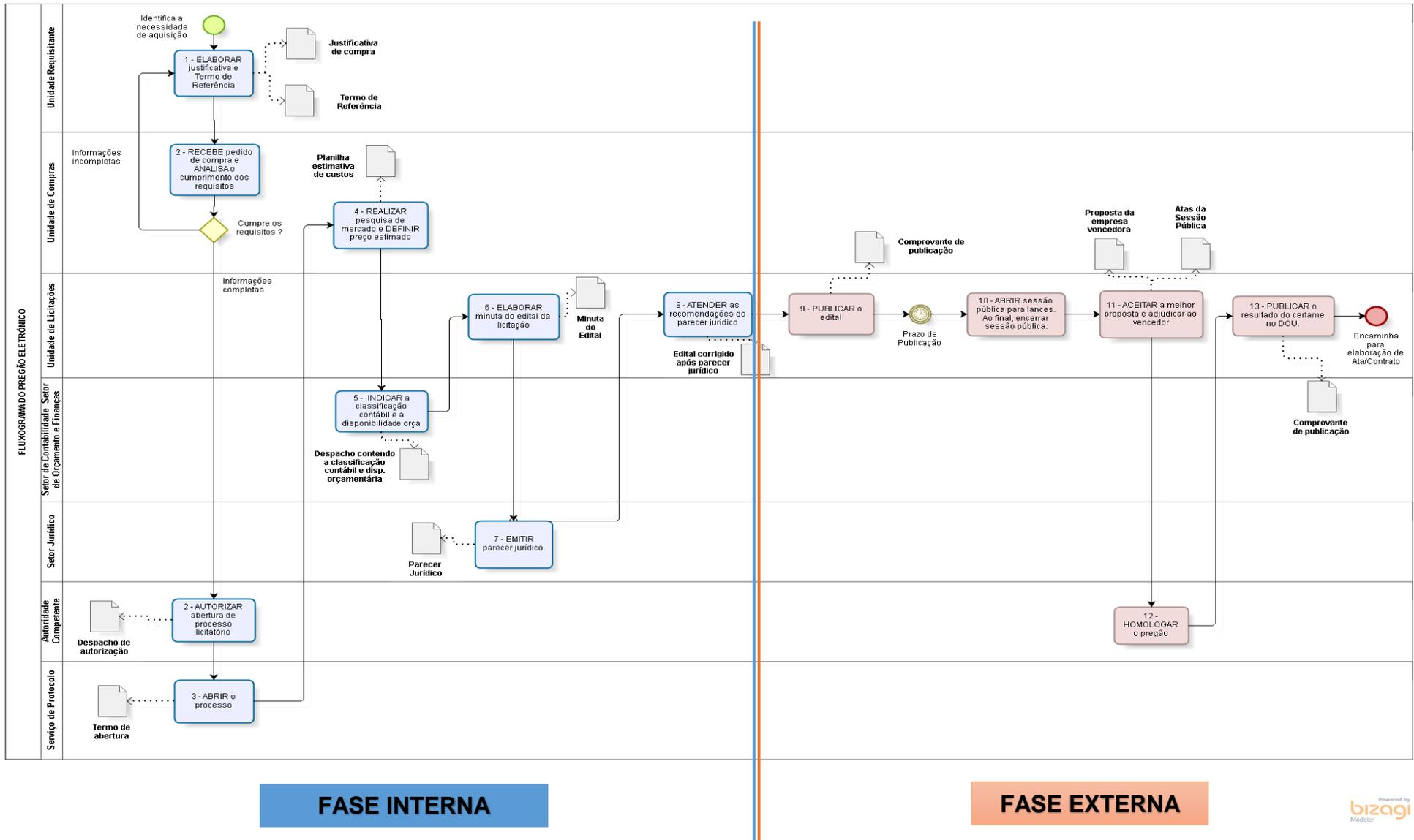
Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

Conhecidos os requisitos legais que devem ser atendidos e os atores responsáveis pela instrução do processo, necessário se faz ilustrar o caminho percorrido pelo processo licitatório na modalidade pregão eletrônico no HU/UFGD.

Segundo Lins (1993), a ferramenta que melhor descreve as etapas de um processo é o fluxograma. Fluxograma é um método de representação por meio de símbolos gráficos da

sequência de etapas de um processo, de forma a facilitar sua análise (PEINADO; GRAEML, 2007).

Assim, a Figura 3 representa na forma de fluxograma a tramitação do processo de compra pública na modalidade pregão eletrônico no HU/UFMG.



FASE INTERNA

FASE EXTERNA

Figura 3 - Fluxograma do pregão eletrônico no HU/UGFD
Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

3.2.2 Atos que compõem o pregão eletrônico

3.2.2.1 Estimativa de preços

Essa etapa estende-se desde o recebimento pela Unidade de Compras do pedido encaminhado pela área demandante até a elaboração da planilha estimativa de preços, elaborada por meio da pesquisa de mercado.

A Unidade de Compras, ao receber o pedido, o encaminha ao Serviço de Protocolo para abertura de processo administrativo. O processo é devolvido ao Setor de Compras para elaboração da pesquisa de mercado para a definição dos preços estimados de contratação.

O procedimento para a realização da pesquisa de preços é regulamentado pela Instrução Normativa nº 05, de 27 de junho de 2014, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que estabelece os seguintes parâmetros como fontes de preços praticados no mercado:

a) Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>; b) contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; c) pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou d) pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

Ao finalizar a pesquisa de mercado, é elaborada a planilha estimativa de preços com a média ou mediana dos preços praticados no mercado, definindo-se o preço máximo à ser pago pela Administração para a aquisição do item.

Analisando-se a etapa, identificou-se as seguintes dificuldades:

- Trata-se da etapa na qual a parcela excedente da demanda de processos de compra fica aguardando o início do processamento.
- Limitação nas fontes de pesquisas utilizadas para a obtenção do valor de mercado do produto, o que dificulta a obtenção a definição de um preço confiável para defini-lo como preço máximo da contratação.
- Deficiência na elaboração dos descritivo e requisitos técnicos elaborados pelos requisitantes para o objeto à ser contratado.

3.2.2.2 Classificação orçamentária e elaboração da minuta do edital

Após a elaboração da planilha estimativa de preços, o processo é encaminhado para a classificação contábil e indicação da disponibilidade orçamentária.

A classificação contábil é emitida pelo Setor de Contabilidade. Trata-se da elaboração de despacho indicando qual rubrica será classificada o item, quando da emissão da aquisição do produto por meio da emissão da nota de empenho.

A classificação nada mais é do que associar o produto ou serviço à ser adquirido à sua conta contábil. Por outro lado, a indicação da disponibilidade orçamentária deve demonstrar que o órgão possui recurso suficiente para acobertar sua compra. A elaboração da minuta do edital é a confecção de uma prévia do edital para análise jurídica.

Empenhar a despesa é o ato emanado da autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento do objeto licitado, ou seja, é quando a Administração autoriza o fornecedor a execução do objeto (entrega do produto ou a execução do serviço) (BRASIL, 1964).

A indicação de disponibilidade orçamentária trata-se da declaração de que existem recursos orçamentários disponíveis para a aquisição daquele objeto. Porém, tal declaração somente é obrigatória quando a aquisição se der por meio de pregão tradicional e não para registro de preços. Posteriormente, o processo é encaminhado à Unidade de Licitações para a elaboração da minuta do edital, ou seja, um esboço do instrumento convocatório.

Uma dificuldade identificada nessa etapa é a complexidade na elaboração do edital da licitação, devido principalmente ao excesso de regramentos legais que envolvem sua confecção.

3.2.2.3 Parecer jurídico

Com os documentos até então instruídos, o conteúdo do processo passa por uma análise jurídica. Nessa fase é analisado se os documentos encartados comprovam o atendimento aos requisitos legais estabelecidos.

Ao final, é emitido um parecer jurídico aprovando, aprovando com ressalvas ou até, dependendo do caso, reprovada a continuidade do processo.

3.2.2.4 Análise do parecer jurídico e confecção do edital

O parecer jurídico pode resultar na aprovação da continuidade sem recomendações ou aprovação da mesma com recomendações de correções do processo ou alterações de aspectos técnicos ou administrativos do processo, que deverão ser feitas antes da sua publicação.

Após as correções, quando necessárias, o edital é publicado no Portal Compras Governamentais. Um aviso do edital é publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação local.

A necessidade de correções deriva da existência de vícios no processo ou a falta de atendimento de requisitos previstos em legislação nas etapas até então percorridas. Assim, quanto maior a necessidade de correções, maior o tempo dispendido nessa etapa do processo.

3.2.2.5 Publicação

A publicação é a etapa em que o edital é divulgado por meio eletrônico para que os interessados possam tomar conhecimento do objeto à ser contratado, das condições em que ele será fornecido e da forma que ocorrerá a escolha do licitante vencedor.

O prazo mínimo de publicação do pregão eletrônico é de 8 dias úteis, conforme disposto no § 4º do art. 17 do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Transformando esse prazo em dias corridos, tem-se aproximadamente 11 dias.

3.2.2.6 Sessão pública

Conforme o art. 22 do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, a sessão pública inicia-se por meio de comando do pregoeiro, em data e horário previstos em edital. Após a abertura, os licitantes interessados poderão ofertar lances sucessivos para o objeto licitado.

Finalizado o prazo para lances, o pregoeiro analisará a proposta da empresa com menor preço, quanto à compatibilidade com o preço estimado e os documentos de habilitação previstos em edital (BRASIL, 2005).

Caso o preço e documentação de habilitação estejam em conformidade com os requisitos previstos em edital, o fornecedor é declarado vencedor, sendo a ele adjudicado o objeto.

Caso algum fornecedor participante discorde da decisão do pregoeiro, poderá manifestar sua intenção de apresentar recurso, ocasião em que lhe será assegurado o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões recursais. Apresentadas as razões, é aberto o mesmo prazo para o vencedor do certame contestar as razões do recurso apresentado. Ao final, o pregoeiro deve decidir o recurso em até 5 (cinco) dias.

A sessão pública do pregão eletrônico é operacionalizada eletronicamente por meio do portal Compras Governamentais. Assim, todos os atos do pregoeiro e fornecedores ficam registrados.

3.2.2.7 Homologação

Finalizada a sessão pública, a autoridade competente deve confirmar os atos do processo por meio da homologação. Homologação é então, ato emanado pela autoridade competente, e privativo desta, que valida os atos praticados durante o processo licitatório. A homologação é, em essência, um ato de controle, de verificação da regularidade do processo de compra pela autoridade máxima do órgão (FERNANDES, 2013).

Assim, todos os documentos referentes à disputa na fase de lances e a proposta vencedora são encartados no caderno processual e encaminhado à autoridade competente para detalhada análise dos atos e homologação.

Se por um lado o processo de compras em organizações públicas volta-se para seus meios, na medida em que o dever da prestação de contas obriga o registro de todos os atos relativos ao processo, por outro deve também atender ao seu objetivo principal, a aquisição do objeto destinado a atender as necessidades do órgão.

O processo de aquisição produtos e serviços de uma organização deve se dar não apenas de forma efetiva, ou seja, adquirindo-se o objeto pelo menor preço. É importante que o processo também tramite de forma eficiente, utilizando-se a menor quantidade de recursos possíveis para o alcance do seu objetivo.

Nesse sentido, o processo de tramitação de compras em uma organização pública, devido principalmente à necessidade de prestação de contas, mostra-se extremamente lento, na medida em que tramita por diversas fases e etapas, bem como exige o registro de cada ato executado.

3.2 Diagnóstico da Situação-Problema

Com o objetivo de identificar o tempo de tramitação do processo de compra na modalidade pregão eletrônico no HU/UFGD, foi confeccionado o presente diagnóstico com base nos dados das compras públicas do órgão nos anos de 2015 e 2016.

O levantamento foi realizado por meio da extração de dados do Sistema de Gerenciamento de Compras (SGC) do HU/UFGD, no qual constam os dados da fase interna do pregão, e do Sistema de Administração de Serviços Gerais (SIASG), o qual dispõe os dados da fase externa do pregão.

3.2.1 Tempo de tramitação do pregão eletrônico

Inicialmente, tendo em vista o objetivo do presente trabalho, analisou-se os dados relacionados ao tempo de tramitação dos processos licitatórios finalizados no período estudado. O objetivo foi diagnosticar o tempo médio de tramitação dispendido em cada fase e em cada etapa do processo de compra na modalidade estudada.

O Gráfico 1 representa o tempo médio de tramitação dos processos licitatórios em 2015 e 2016.

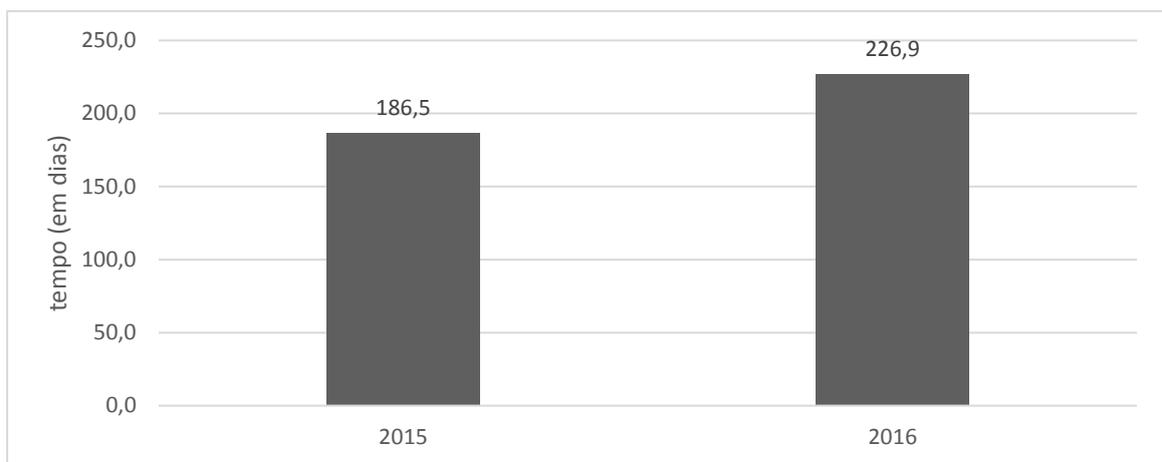


Gráfico 1 - Tempo médio de tramitação do pregão eletrônico por ano – 2015 e 2016 (em dias)

Fonte: Dados da pesquisa, extraídos do SGC (2017) e SIASG (2017)

Em 2015 o tempo médio de tramitação foi de 186 dias. Em 2016 esse prazo subiu para 226 dias, representando um aumento de 22%. Assim, o tempo de processamento de compra do período estudado mostra-se um tanto quanto elevado. Admitir prazos de compra de mais de 6 meses é aceitar um processo dotado de pouca eficiência.

Dando continuidade ao diagnóstico, com o fito de identificar os pontos críticos do processo de tramitação, foi estratificado o tempo de tramitação por fase (interna e externa). O Gráfico 2 representa os resultados obtidos.

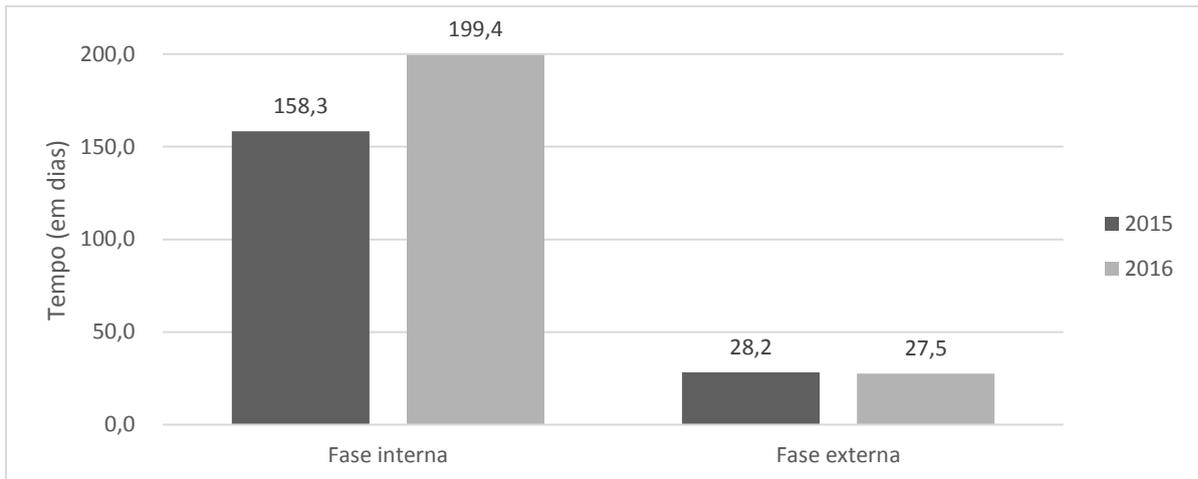


Gráfico 2 - Tempo médio tramitação do pregão eletrônico por fase – 2015 e 2016 (em dias)

Fonte: Dados da pesquisa, extraídos do SGC (2017) e SIASG (2017)

A partir dos dados apresentados, no que se refere ao tempo de gasto na instrução processual, verifica-se que a fase interna é a mais dispendiosa, já que em 2015 representou 85% e em 2016 87% do tempo de tramitação.

A fase interna do pregão está prevista no art. 3º, inciso I à IV da Lei nº 10520/2002. De acordo com o art. 21 do Decreto 3.555/2000, que regulamenta a modalidade, a fase interna deverá resultar na instrução do processo com os seguintes documentos:

- a) Justificativa da necessidade de contratação pela autoridade competente.
- b) Termo de Referência.
- c) Orçamento elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, relativo aos bens e serviços a serem licitados e planilhas de custos.
- d) Autorização de abertura de licitação.
- e) Designação, pela autoridade competente, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, do pregoeiro e respectiva equipe de apoio.
- f) Informação sobre disponibilidade orçamentária.
- g) Elaboração de Minuta de Edital e Minuta de Contrato.
- h) Parecer da Assessoria Jurídica constando competente aprovação ao edital.

A fase interna do pregão é o momento em que a Administração planeja toda sua contratação, verificando sua necessidade e a solução que utilizará para atendê-la (justificativa e termo de referência), o valor que está disposto a pagar pela solução (orçamento estimativo) e a forma como irá adquirir essa solução (designação da modalidade).

O menor tempo de instrução é dispendido na fase externa, constituída pelas etapas de publicação, sessão pública e homologação. Tais fases se desenvolvem no Portal de Compras

Públicas do Governo Federal (www.comprasgovernamentais.gov.br), integrante do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) do MPOG.

Chahin *et al.* (2004) apontam que a implementação do portal eletrônico de compras representou uma iniciativa inovadora, que posteriormente serviu de exemplo para o desenvolvimento de soluções nos estados e municípios brasileiros.

O tempo de tramitação da fase externa confirma a conclusão do estudo de Faria *et al.* (2011) que evidencia a vantajosidade e a eficiência do pregão eletrônico, em virtude da utilização da tecnologia da informação para sua operacionalização.

Nessa mesma linha, Meirelles (2005) também aponta como uma das maiores vantagens do pregão a forma de operacionalização de sua fase externa. Isso porque, além da utilização de recursos da tecnologia da informação, no pregão são analisadas apenas as documentações de habilitação da empresa que ofertou o menor lance, enquanto nas outras modalidades é necessária a avaliação de todos os participantes (ZAGO; LOCK, 2007).

Embora a literatura sobre o tema pouco cite esse fato, os dados demonstram que a eficiência proporcionada pelo pregão eletrônico se concentrou na fase externa do processo licitatório. A fase interna ainda se mostra morosa.

Para demonstrar esse fato, a pesquisa mapeou os tempos do pregão eletrônico no HU/UFGD por fases e por etapas, ordenando os dados pelo tempo de tramitação médio no período pesquisado de forma decrescente. Os dados desse levantamento são trazidos na Tabela 4.

Tabela 4 – Tempo de tramitação médio por etapa – 2015 e 2016 (em dias)

Tipo	Ordem	2015		2016		Média	%	% Acumulada
Estimativa de preços	1	62,3	33%	120,7	53%	91,4	44%	44%
Correção do Edital	4	33,5	18%	23,8	10%	30,4	15%	59%
Classificação e elaboração da minuta	2	32,6	17%	24,0	11%	28,6	14%	73%
Parecer jurídico	3	29,9	16%	30,9	14%	28,3	14%	87%
Publicação	5	17,6	9%	17,2	8%	17,4	8%	95%
Sessão Pública	6	6,7	4%	5,9	3%	6,2	3%	98%
Homologação	7	3,9	2%	4,3	2%	4,1	2%	100%
Total		186,5		226,9		206,7		

Fonte: Dados da pesquisa, extraídos do SGC (2017) e SIASG (2017)

Os dados demonstram que boa parte do tempo de tramitação no período pesquisado (em média, 44%) foi dispendido na primeira etapa do processo, quando da elaboração da estimativa de preços. Ou seja, a etapa com maior impacto sobre o tempo de tramitação é a etapa inicial do processo, localizada na fase interna.

Tomando-se o percentual acumulado, verifica-se que as 4 (quatro) etapas que formam a fase interna (estimativa de preços, correção do edital, elaboração da minuta e parecer jurídico) do processo representam 87% do tempo de tramitação, enquanto as 3 (três) etapas da fase externa (publicação, sessão pública e homologação) apenas 13% do tempo de tramitação.

A Figura 4 traz um comparativo entre o tempo de tramitação médio por etapa nos anos de 2015 e 2016.

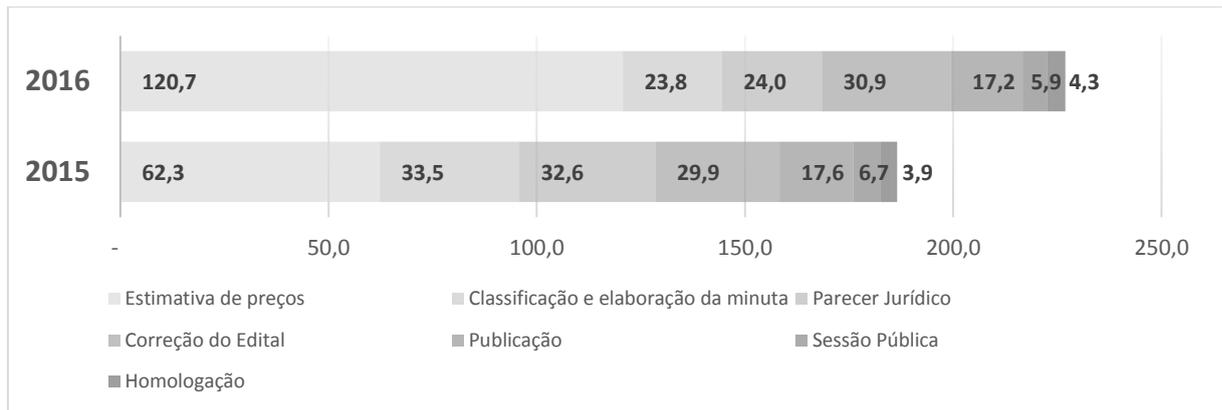


Figura 4 - Comparativo de tempo médio de tramitação por etapa – 2015 e 2016 (em dias)

Fonte: Dados da pesquisa, extraídos do SGC (2017) e SIASG (2017)

É destaque o aumento de 58 dias no tempo médio de tramitação na etapa de estimativa de preços quando comparados os anos de 2015 e 2016, o que significa um aumento de 94% no tempo de tramitação dessa etapa. O dado destaca-se ainda mais quando colocado frente ao fato que, comparando-se os períodos, as outras etapas ou reduziram seu tempo de tramitação, como foi o caso das etapas de classificação e elaboração da minuta e parecer jurídico, ou se mantiveram com tempo de tramitação semelhante, como na etapa de correção do edital e seguintes.

Tão importante quanto identificar os tempos de cada etapa, é mensurar sua contribuição no tempo total de tramitação do processo, de forma a priorizar a intervenção proposta. Para tanto, o Diagrama de Pareto é a ferramenta da gestão da qualidade que permite a classificação de problemas para efeito de sua priorização.

Ainda tendo por base o tempo médio de tramitação dos processos de compras do período analisado, utilizou-se desta ferramenta para a definição de quais etapas devem ser priorizadas para a solução do problema com maior eficiência.

O Gráfico 3 representa o Diagrama de Pareto do tempo médio de tramitação por etapa.

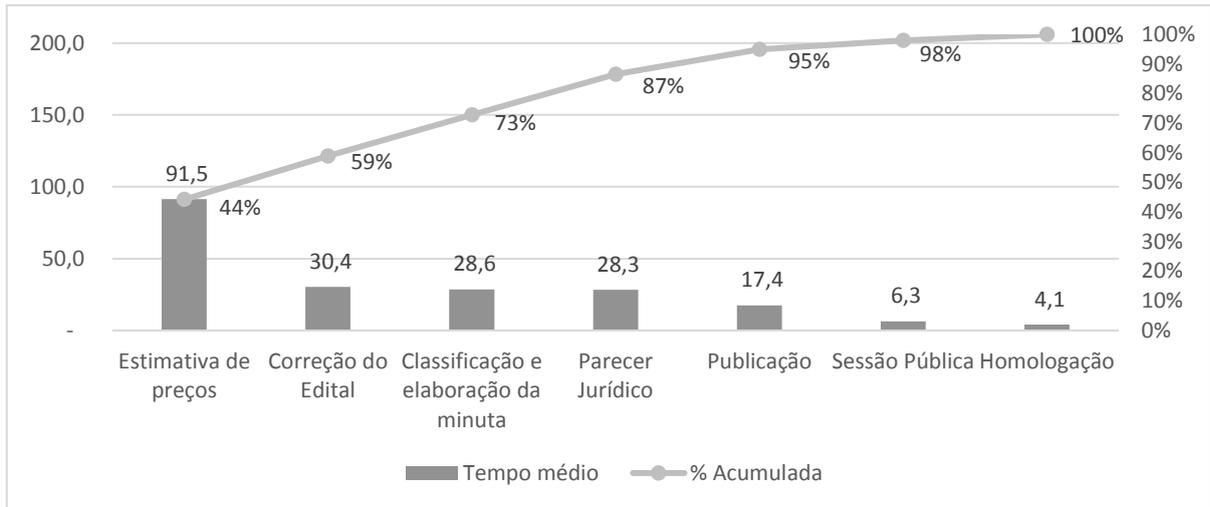


Gráfico 3 - Diagrama de Pareto do tempo médio de tramitação por etapa - 2015 e 2016 (em dias)

Fonte: Dados da pesquisa, extraídos do SGC (2017) e SIASG (2017)

Os resultados indicam que as três primeiras etapas representaram 73% do tempo médio de tramitação dos processos finalizados no período analisado. Assim, qualquer intervenção com o objetivo de produzir processos mais ágeis deverá priorizar ações que incidam sobre essas etapas.

Outra variável à ser analisada no tempo de tramitação é a origem do processo licitatório, ou seja, onde surge a demanda de compra. Para o estudo desse aspecto, o passo inicial é o levantamento de processos e itens finalizados por setor. A Tabela 5 traz o resultado desse levantamento.

Tabela 5 – Processos e itens finalizados por requisitantes – 2015 e 2016

Setor	2015			2016		
	Processos	Itens	%	Processos	Itens	%
Setor de Suprimentos	45	938	54%	29	603	30%
Unidade de Abastecimento Farmacêutico	13	173	10%	15	295	15%
Unidade de Laboratório e Análises Clínicas	1	261	15%	2	461	23%
Setor de Hotelaria Hospitalar	7	91	5%	10	334	17%
Unidade de Patrimônio	9	42	2%	8	93	5%
Outros Setores	34	223	13%	20	219	11%
Total	109	1728		84	2005	

Fonte: Dados da pesquisa, extraídos do SGC (2017) e SIASG (2017)

No período pesquisado, observa-se que o maior demandante foi o Setor de Suprimentos, com 54% dos itens adquiridos em 2015 e 30% dos itens adquiridos em 2016. O Setor de Suprimentos tem sob sua responsabilidade a gestão do estoque de materiais de consumo e materiais médicos hospitalares do HU/UFGD.

O segundo maior requisitante no período pesquisado é a Unidade de Laboratórios e Análises Clínicas com 15% dos itens adquiridos em 2015 e 23% dos itens adquiridos em 2016. O referido setor é responsável pela gestão do estoque de produtos laboratoriais e reagentes químicos para a realização de exames.

Ocupando em 2015 o terceiro lugar e em 2016 o quarto maior requisitante, a Unidade de Abastecimento Farmacêutico é responsável pela gestão de estoque de medicamentos. Trata-se dos dois maiores grupos de insumos do hospital, o que explica a grande demanda de compras desses setores.

Ao final, em 2015 ocupando a 4ª posição e em 2016 a terceira como maior demandante, está o Setor de Hotelaria Hospitalar. O Setor de Hotelaria faz a gestão dos serviços de preparação de refeições, serviço de lavanderia e confecção de enxovais do hospital. Já a Unidade de Patrimônio tem entre suas incumbências a gestão da demanda e carga de bens permanentes, sendo equipamentos, móveis e outros bens de longa duração.

Importante destacar que, nos dois anos, quase 90% da demanda de compra foram originadas em apenas 4 setores, todos eles gestores de estoques de materiais.

O Gráfico 4 representa o tempo de tramitação do processo de compra por setores requisitante.

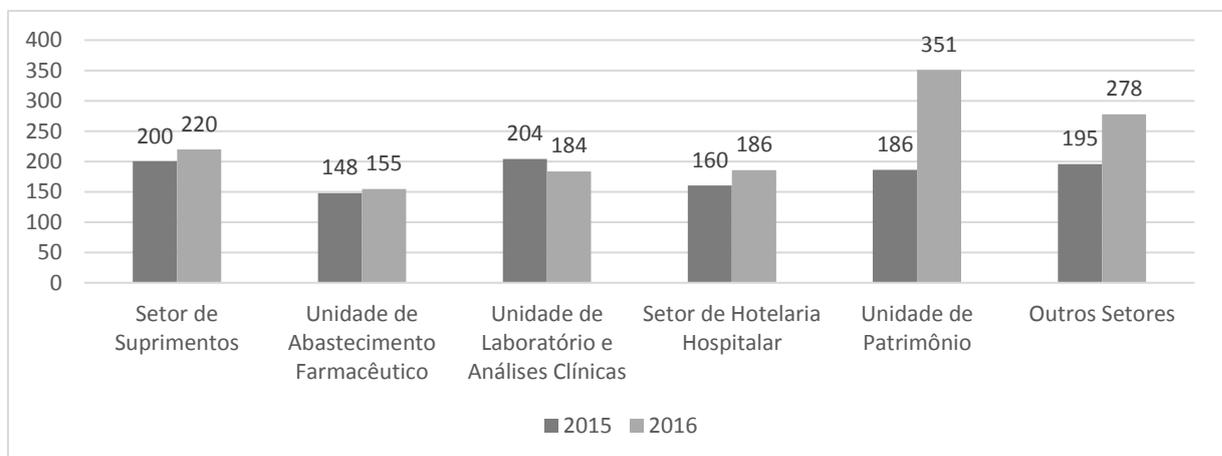


Gráfico 4 - Tempo de tramitação por requisitante – 2015 e 2016 (em dias)

Fonte: Dados da pesquisa, extraídos do SGC (2017) e SIASG (2017)

Analisando o Gráfico 4, percebe-se que os menores tempo de tramitação são dos pedidos originados pela Unidade de Abastecimento Farmacêutico em 2015 com 148 dias, e em 2016 com 155 dias. Já o maior tempo de tramitação refere-se as compras originadas pela Unidade de Patrimônio em 2016, com 351 dias e 278 dias dos outros setores.

Comparando os períodos, enquanto as aquisições do Setor de Suprimentos, Unidade de Abastecimento Farmacêutico e o Setor de Hotelaria tiveram um pequeno aumento no tempo de

tramitação de 2015 para 2016 e houve uma redução no tempo da compra da Unidade de Laboratório de Análises Clínicas. Verifica-se na Unidade de Patrimônio e nos pedidos demandados pelos demais setores um significativo aumento no tempo de compra.

A pesquisa também detalhou por etapas os tempos de tramitação por requisitante. Os resultados são apresentados na Tabela 6.

Tabela 6 - Tempo de tramitação por etapa e por requisitantes – 2015 e 2016 (em dias)

Fase / dias	Setor de Suprimentos		Unidade de Abastecimento Farmacêutico		Unidade de Laboratório e Análises Clínicas		Setor de Hotelaria Hospitalar		Unidade de Patrimônio		Outros Setores	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Estimativa de preços	80	116	38	78	75	72	26	92	47	234	59	150
Classificação e elaboração da minuta	34	24	21	10	28	30	19	18	30	25	31	37
Parecer jurídico	31	24	29	22	35	30	64	24	25	26	34	28
Correção do Edital	26	26	34	14	17	25	30	20	49	40	43	37
Publicação	19	20	14	16	26	15	14	20	19	15	21	16
Sessão Pública	8	6	7	8	20	3	4	6	11	9	4	6
Homologação	4	4	6	6	3	9	3	4	6	2	3	3
Total	200	220	148	155	204	184	160	186	186	351	195	278

Fonte: Dados da pesquisa, extraídos do SGC (2017) e SIASG (2017)

A área que teve significativo aumento no tempo de tramitação foi a Unidade de Patrimônio, com um aumento maior concentrado na fase de estimativa de preços. O Setor de Suprimentos, a Unidade de Abastecimento Farmacêutico e o Setor de Hotelaria também tiveram aumento no tempo de tramitação, porém em uma escala menor. Verifica-se também a fase da estimativa de preços como principal responsável por esse aumento.

Impera ressaltar que no período pesquisado, a Unidade de Abastecimento Farmacêutico teve o menor tempo de tramitação. Esse bom desempenho no tempo de tramitação do processo de aquisição de medicamentos deve-se ao fato de que a aquisição de medicamentos não demandar a elaboração do descritivo do objeto à ser adquirido, já que, no Brasil, a identificação de substâncias farmacêuticas é determinada pelo Comitê Técnico Temático Denominações Comuns Brasileiras da Farmacopeia Brasileira, conforme as regras de nomenclatura estabelecidas e aprovadas pelo órgão federal responsável pela vigilância sanitária, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Por outro lado, embora tenha uma das menores demandas de aquisições, a Unidade de Patrimônio está entre os maiores tempos de tramitação, originado principalmente na fase inicial do processo. Diferentemente da Unidade de Abastecimento Farmacêutico, o objeto de aquisição

da Unidade de Patrimônio são bens permanentes (máquinas, equipamentos, móveis, etc.), ou seja, bens dotados de um grau maior de complexidade técnica e que, por isso, demandam um processo mais minucioso de análise e confecção dos descritivos. Portanto, no caso dos bens permanentes não há descritivos padronizados.

A próxima variável a ser analisada é o tempo de tramitação por tipo de objeto. Para tanto, segregou-se as compras em 7 tipos: gêneros alimentícios, material de consumo, medicamentos, material médico hospitalar, bens permanentes, serviços e terceirização. A Tabela 7 descreve a quantidade de compras de acordo com a classificação proposta.

Tabela 7 – Processos e itens finalizados por tipo de objeto – 2015 e 2016

Tipo de Objeto	2015			2016		
	Processos	Itens	%	Processos	Itens	%
Gêneros Alimentícios	5	44	3%	5	251	13%
Material de Consumo	18	359	21%	11	340	17%
Medicamentos	9	154	9%	13	316	16%
Material Médico Hospitalar	44	1034	60%	25	365	18%
Bens Permanentes	11	30	2%	12	99	5%
Serviços	19	104	6%	13	628	31%
Terceirização	3	3	0%	5	6	0%
Total	109	1728		84	2005	

Fonte: Dados da pesquisa, extraídos do SGC (2017) e SIASG (2017)

Em 2015, a maior demanda de compras foi de material médico hospitalar, com 60% dos itens adquiridos. Já em 2016, a maior demanda foi de aquisição de serviços, representando 31% do total de itens adquiridos. Em segundo lugar, percebe-se um equilíbrio entre as quantidades de itens adquiridos entre gêneros alimentícios, material de consumo, medicamentos e material médico hospitalar.

O Gráfico 5 representa o tempo de tramitação do processo de compra de acordo com a classificação estabelecida.

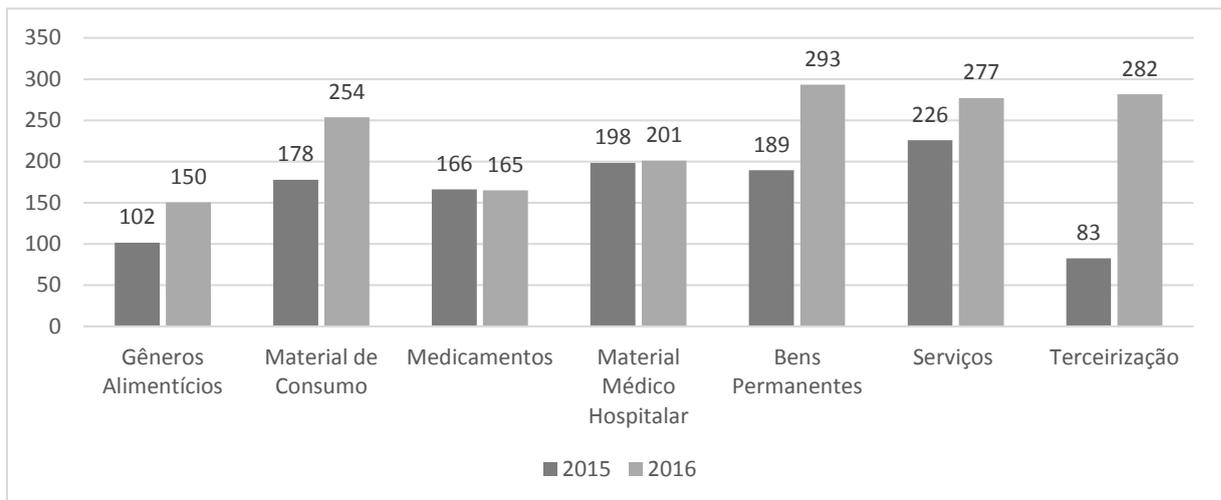


Gráfico 5 - Tempo de tramitação por tipo de objeto – 2015 e 2016 (em dias)

Fonte: Dados da pesquisa, extraídos do SGC (2017) e SIASG (2017)

No Gráfico 5 percebe-se que em 2015, os maiores tempos de tramitação estão localizados nos grupos serviços, material médico hospitalar e bens permanentes. Já em 2016, os maiores tempos de tramitação foram de bens permanentes, serviços e terceirização.

Infere-se dos dados que, em média, os menores tempo de tramitação estão em processos cujo objeto são gêneros alimentícios ou medicamentos. Neste ponto, é reforçado o argumento de que, a aquisição de objetos que não demandam maior complexidade na elaboração do descritivo tem um tempo de tramitação menor, já que medicamentos, conforme abordado em análise anterior, já possui uma nomenclatura padronizada, assim como gêneros alimentícios, que também não demandam o detalhamento de características técnicas, pois a aferição da qualidade do produto é realizada, a princípio, no ato de entrega do produto.

Por fim, destaca-se a grande diferença entre os tempos de tramitação dos processos de terceirização nos anos de 2015 e 2016. A causa de tal discrepância encontra-se em um processo tramitado em 2016 que teve um tempo de tramitação anormal e, aliado ao pequeno tamanho da amostra, fez com que o tempo de tramitação do período pesquisado apresentasse a referida discrepância.

Assim como feito na análise de processos por requisitante, os tempos de tramitação por tipo de objeto foram estratificados por etapa. A Tabela 8 traz os resultados do levantamento.

Tabela 8 - Tempo de tramitação por etapa e tipo de objeto – 2015 e 2016 (em dias)

	Gêneros Alimentícios		Material de Consumo		Medicamentos		Material Médico Hospitalar		Bens Permanentes		Serviços		Terceirização	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Estimativa de preços	6	77	60	111	49	89	79	117	44	190	63	145	27	133
Classificação e elaboração da minuta	22	10	31	39	24	9	31	19	35	20	34	35	3	32
Parecer jurídico	31	20	31	35	26	20	33	17	35	26	41	25	19	45
Correção do Edital	28	21	29	39	39	16	25	18	45	32	58	48	13	39
Publicação	12	14	18	16	14	15	19	21	18	15	23	17	14	25
Sessão Pública	1	4	6	10	8	8	8	6	9	9	3	3	6	6
Homologação	2	5	4	4	6	8	4	3	4	2	4	4	1	1
Total	102	150	178	254	166	165	198	201	189	293	226	277	83	282

Fonte: Dados da pesquisa, extraídos do SGC (2017) e SIASG (2017)

Analisando a estratificação dos dados por etapa do processo, observa-se que as maiores variações estão localizadas nas 4 primeiras etapas do processo de tramitação.

Na etapa de estimativa de preços, os menores tempo de tramitação em 2015 foram dos processos de gêneros alimentícios (6 dias), seguido por terceirização (27 dias) e medicamentos (49 dias). Em 2016, os menores tempos nessa etapa foram novamente de aquisições de gêneros alimentícios e, dessa vez, seguido de medicamentos (89 dias).

O bom desempenho dos grupos de gêneros alimentícios e medicamentos é resultado, em boa parte, da celeridade na etapa de estimativa de preços e na etapa de classificação e elaboração da minuta do edital. Já quanto a classificação e elaboração da minuta, destaca-se a pouca complexidade e necessidade de alterações na minuta de edital desses objetos quando da instrução de um novo processo.

Os maiores tempos de tramitação estão nos grupos de bens permanentes, terceirização e serviços no ano de 2016. Em boa parte, esse alto tempo de tramitação foi ocasionado pela morosidade nas fases de estimativa de preços, classificação e elaboração da minuta e na etapa de correção do edital.

3.2.3 Efetividade e aproveitamento das compras

O alto tempo de tramitação do processo de compra prejudica sobremaneira o tempo de reposição (*lead time*) e o processo de planejamento dos suprimentos hospitalares, ocasionando a necessidade do aumento dos níveis de estoques ou a falta de produtos pela não finalização do processo em tempo hábil.

Os estoques hospitalares são caracterizados pelos ciclos de demandas e ressuprimentos com flutuações significativas e alto grau de incerteza (GONÇALVES, 2006). Pontes (2008) assevera que, em função da sua complexidade operacional, uma instituição hospitalar exige dos setores de suprimentos total controle sobre seus processos, uma vez que seu desempenho impacta diretamente o resultado técnico e financeiro da instituição. Ter um tempo de tramitação do processo de aquisição deixa os estoques mais suscetíveis à essas variações.

Nesse sentido, além do tempo de tramitação, também foi objeto do diagnóstico a efetividade do processamento das compras públicas do HU/UFMG frente à sua demanda de contratação e aquisição. Para tanto, foram analisados o volume de itens solicitados em comparação à capacidade de processamentos das unidades de compras.

A Tabela 9 apresenta um comparativo entre a demanda e a efetividade das compras na modalidade pregão eletrônico nos anos de 2015 e 2016.

Tabela 9 - Comparativo de demanda e capacidade de compra - 2015 e 2016

	Itens solicitados	Itens finalizados		Processos abertos	Processos finalizados	
2015	5154	1728	34%	276	109	60%
2016	3360	2005	59%	201	98	49%
Total	8514	3733	44%	477	208	44%

Fonte: Dados da pesquisa, extraídos do SGC (2017) e SIASG (2017)

A partir da Tabela 9 é possível observar que, adotando-se tanto o critério quantitativo de itens e a quantidade de processos, foi atendida apenas 44% da demanda de compra do órgão.

Os dados indicam que a capacidade de compra do órgão está muito aquém da sua demanda. Com o intuito de identificar as possíveis causas, analisou-se os dados de processamento dos pedidos de compra, os dados dos cancelamentos e finalização de itens durante o trâmite do processo.

Assim, a Tabela 10 traz os dados da efetividade do processamento de compras na modalidade pregão eletrônico nos anos de 2015 e 2016.

Tabela 10 - Eficiência do processo de compras - 2015 e 2016

		2015		2016	
Fase interna	Processados	2771		2972	
	Cancelados na cotação	264	10%	14	0,5%
	Publicados	2507	90%	2958	99,5%
Fase externa	Cancelados	910	36%	405	14%
	Finalizados	1728	69%	2005	68%

Fonte: Dados da pesquisa, extraídos do SGC (2017) e SIASG (2017)

Enquanto o índice de sucesso no processamento de itens da fase interna foi de 90% em 2015 e 99,5% em 2016, na fase externa foi de 69% em 2015 e 68% em 2016.

Inferese dos dados um maior índice de cancelamento de itens, ou seja, perdas do processo, durante a execução da fase externa, resultando em uma baixa efetividade do processo de compra.

Na fase preparatória, os cancelamentos de itens são ocasionados geralmente pela definição errada ou incompleta do objeto a ser licitado. Assim, quando o processo é iniciado com a pesquisa de mercado para a definição dos preços estimados, não são encontrados objetos compatível com a necessidade do requisitante.

Já na fase externa, os itens são cancelados por dois motivos principalmente: impugnação dos fornecedores ao descritivo por motivo de falhas que não tenham sido identificadas na fase interna ou falha na elaboração de estimativa de preços que resulte em preço máximo estimado abaixo do preço de mercado.

Outra questão que se apresentou igualmente importante à produtividade do processo de compras, foi o aproveitamento dos produtos que foram adquiridos, ou seja, qual o índice de utilização das licitações finalizadas.

Isso porque, em licitações processadas pelo chamado Sistema de Registro de Preços (SRP), a Administração Pública é desobrigada a adquirir todo o quantitativo efetivamente licitado. Esse tipo de licitação deve ser utilizado quando da ocorrência de uma das seguintes hipóteses: a) quando houver a necessidade de contratações frequentes; b) quando for conveniente a adoção de entregas parceladas; c) quando a licitação for destinada ao atendimento da demanda de mais de um órgão; ou d) quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo demandado (BRASIL, 2013).

Da análise das hipóteses, identifica-se que a aquisição de materiais para reposição de estoque enquadra-se nas situações descritas na primeira e última hipóteses (a e d), motivo pelo qual o SRP é o tipo de licitação mais utilizada no HU/UFGD.

Da licitação processada por meio do SRP, resulta uma Ata de Registro de Preços (ARP) que possui vigência de 1 (um) ano. Nesse período de vigência, sempre que surgir a demanda, a Administração pode utilizar-se dos preços ali registrado para aquisição, sem a necessidade de instrução de um novo processo licitatório.

Para que seja um instrumento eficiente, a ARP precisa ser aproveitada ao máximo, tendo em vista que houve por parte do órgão um dispêndio para a instrução processual da compra nessa sistemática. Para obter o índice utilização das ARP, comparou-se o quantitativo de itens licitados com o percentual de utilização (empenho) das ARP, ou seja, o percentual de itens efetivamente adquiridos pelo órgão.

O levantamento restringiu-se às ARP que tinham como data final de vigência os anos de 2015 e 2016. O Gráfico 6 representa os resultados do levantamento.

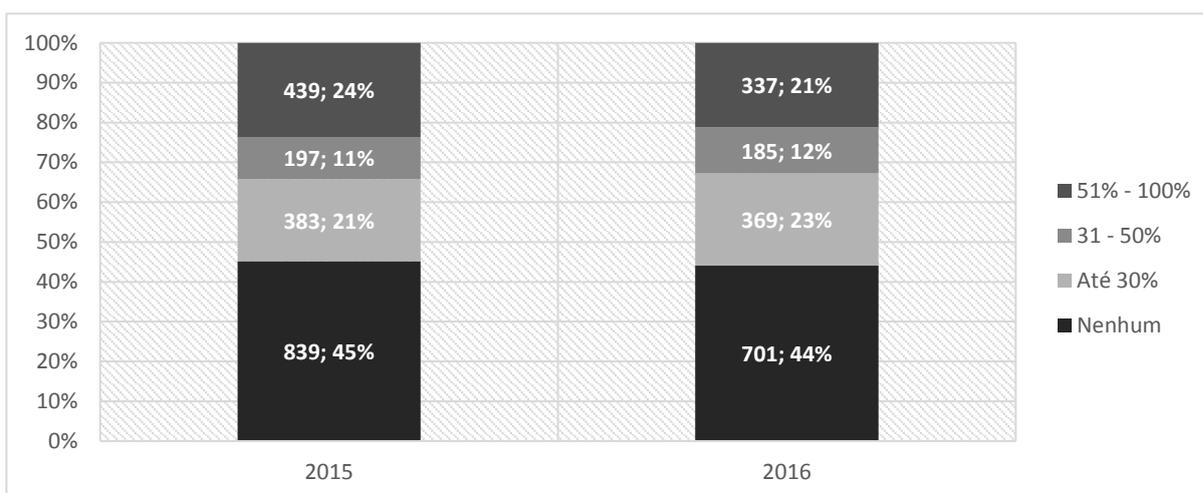


Gráfico 6 - Índice de utilização dos itens licitados - 2015 e 2016

Fonte: Dados da pesquisa, extraídos do SGC (2017) e SIASG (2017)

Dos 1858 itens licitados em anos anteriores que tinham Ata de Registro de Preços (ARP) com data final de vigência expirando em 2015, ou seja, itens que a Administração tinha a possibilidade de empenhar até o ano de 2015, 1019 itens (55%) tiveram pelo menos 1 unidade empenhada e 839 (45%) não tiveram nenhuma unidade empenhada. Já o ano de 2016 era data final de vigência de ARP de 1592 itens, sendo que 891 (66%) tiveram pelos menos 1 unidade empenhada e 701 (44%) não tiveram nenhuma unidade empenhada.

Observa-se assim um alto índice de não utilização dos itens licitados, a ponto de, no período pesquisado, quase metade dos itens não terem sido efetivamente adquiridos. Se de um lado, conforme Tabela 9 -Comparativo de demanda e capacidade de compra - 2015 e 2016, a

capacidade de processamento de compras é 66% menor que a demanda do órgão, de outro lado, em média 44% do total de itens licitados não são efetivamente adquiridos (empenhados).

Embora não seja possível mensurar as origens para tal discrepância entre o licitado e o efetivamente adquirido, já que não há nos sistemas dados que afirmam o motivo da falta de empenho de itens, podem ser apontadas duas possíveis causas: falha no planejamento de compras e a falta de recursos financeiros para a aquisição dos produtos licitados.

Como a maioria dos hospitais públicos, constantemente o HU/UFGD atravessa dificuldades de financiamento. Embora a falta de recursos seja um argumento válido para a não aquisição de produtos licitados, é importante que haja um planejamento para que a capacidade de aquisição seja direcionada à objetos que de fato são necessários ao funcionamento do hospital. A aquisição de produtos que, durante 12 meses de vigência da Ata de Registro de Preços, não tiveram qualquer item adquirido mostra que, em certa medida, sua aquisição não era realmente necessária ao funcionamento do hospital.

Destaca-se assim a pouca efetividade do processo de compra, na medida em que, no período pesquisado, o processo de compras finalizou pouco mais de 60% do total de itens processados. Também se verifica uma deficiência no planejamento de compras do órgão, já que em média 44% dos itens licitados não tiveram nenhuma unidade efetivamente adquirida (empenhada).

3.2.4 Diagnóstico do pregão eletrônico no HU/UFGD

Apresentados os dados referente a compras públicas na modalidade pregão eletrônico no HU/UFGD, passa-se ao diagnóstico da situação problema da presente pesquisa.

Os dados iniciais da pesquisa referem-se ao tempo de tramitação do pregão eletrônico no HU/UFGD. Em 2015, o tempo de tramitação total do processo foi de, em média, 186,5 dias e em 2016 esse tempo subiu para 226,9 dias, representando um aumento no tempo de tramitação de 40,3 dias ou 22% no tempo médio de tramitação.

Conforme disposto na Tabela 7 (Processos e itens finalizados por tipo de objeto – 2015 e 2016), verifica-se que no ano 2016 houve um aumento de demandas de aquisições mais complexas como bens permanentes, serviços e serviços terceirizados, o que pode ser uma possível a causa do aumento no tempo de tramitação de um ano a outro.

Os tempos de tramitação foram gradualmente sendo estratificados com o objetivo de identificar os pontos críticos e posteriormente analisar as possíveis variáveis que afetam esse aspecto do processo.

A primeira estratificação foi entre os tempos dispendidos na fase interna e externa. Os dados dos anos pesquisados revelaram que mais de 85% (85% em 2015 e 87% em 2016) do tempo de tramitação dos processos foram gastos com a instrução da fase interna da aquisição.

A fase externa do pregão eletrônico é operacionalizada por meio do Portal de Compras Públicas do Governo Federal (www.comprasgovernamentais.gov.br), integrante do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) do MPOG. Esse fato contribui para um reduzido tempo de tramitação, já que todas as informações necessárias a tramitação do processo, já estão inseridas no sistema, diferentemente da fase interna, a qual demanda que o servidor responsável pela instrução processual faça toda a análise do objeto de compra e dos requisitos legais para a continuidade do processo licitatório. Ou seja, uma maior racionalidade proporcionada por uma maior automatização da fase interna, pode vir a reduzir o tempo de tramitação processual.

Dando continuidade à análise, o processo de tramitação foi segregado em 7 (sete) etapas, sendo 4 (quatro) localizadas na fase interna (estimativa de preços, classificação e elaboração da minuta, parecer jurídico e correção do edital) e 3 (três) na fase externa (publicação, sessão pública e homologação). Observou-se que, em média, 44% (33% em 2015 e 53% em 2016) do tempo de tramitação é dispendido na etapa de estimativa de preços, sendo a etapa que dispende maior tempo de tramitação, seguido pela etapa de correção do edital com 15% e classificação e elaboração da minuta e parecer jurídico, ambas com 14% do tempo de tramitação do pregão eletrônico. Tais dados evidenciam uma maior dificuldade na execução dessas 3 (três) etapas do processo de pregão eletrônico.

As dificuldades na etapa inicial do processo, ou seja, da abertura do processo à elaboração da estimativa de preços, estão relacionadas à dificuldade na obtenção de cotações de preços de fornecedores ou preços praticados em outros órgãos públicos. Cumpre referir também que o tempo de tramitação do processo nessa etapa também é influenciado pelo excesso de demanda de compras frente a capacidade de processamento do órgão, pois os processos, após abertos, ficam aguardando que haja servidores disponíveis para instruí-los.

Já na etapa de classificação e elaboração de edital, e conseqüentemente na etapa de correção do edital, a dificuldade na execução reside na análise e adaptação das minutas de editais ao objeto à ser licitado. Ou seja, cada tipo de objeto a ser adquirido demanda um tipo de edital que se adapte aos seus requisitos legais.

Também foi observado que o aumento no tempo de tramitação no ano de 2016 ocorreu em boa parte devido na etapa de estimativa de preços. Isso considerando que em 2015, o tempo de tramitação médio dessa etapa foi de 62,2 dias, enquanto que em 2016 o tempo de tramitação

médio dessa etapa foi de 120,7, ou seja, um aumento de 58,4 dias (94%) no tempo de tramitação com relação ao ano anterior. O aumento do tempo total de tramitação só não foi maior devido à redução ocorrida nas etapas de classificação e elaboração da minuta, que saiu de 33,5 para 23,8 dias, e parecer jurídico, que em 2015 foi de 32,6 para 24 dias em 2016.

Finalizadas as estratificações por fase e etapa, importante se fez identificar variáveis relacionadas ao processo que possam influenciar o tempo de tramitação estudado.

A primeira variável estudada foi a relacionada ao requisitante do processo. Inicialmente, foram identificados os 5 (cinco) principais setores requisitantes do HU/UFGD no período pesquisado. Em seguida, identificou-se o tempo de tramitação por requisitante, total (Gráfico 4) e por etapa (Tabela 6).

Os dados demonstraram que os menores tempos de tramitação se referem à processos originados pela Unidade de Abastecimento Farmacêutico, que é responsável pela gestão do estoque de medicamentos do hospital. Já o maior tempo de tramitação são de processos originados por pedidos confeccionados pela Unidade de Patrimônio, que é responsável pelos pedidos de aquisição de bens permanentes.

Os dados apresentados quando da análise da variável, sugerem que o tempo de tramitação dos processos variam de acordo com o setor ou de acordo com o objeto a ser adquirido. Essa variação se dá principalmente na fase inicial do processo, na confecção da estimativa de preços.

Um diagnóstico possível para essa variável é que o processo de aquisição de materiais de baixa complexidade ou que já possuam um descritivo padronizado, como é o caso de medicamentos, conduzem a um processo de compra com um tempo menor. Já as aquisições de bens dotados de maior complexidade, como a aquisição de máquinas e equipamentos (bens permanentes), podem levar um tempo maior de tramitação.

A outra variável analisada na pesquisa foi o tempo de tramitação por tipo de objeto. Para tanto, classificou-se os objetos adquiridos em 7 (sete) categorias: gêneros alimentícios, material de consumo, medicamentos, material médico hospitalar, bens permanentes, serviços e terceirização. Da mesma forma que na variável anterior, também foram pesquisados os tempos de tramitação por etapas, de acordo com uma das categorias elencadas.

Nessa variável, os menores tempo de tramitação de processos ficaram com os grupos de medicamentos e gêneros alimentícios, confirmando a conclusão da análise da variável anterior, em que a aquisição de bens menos complexos, como gêneros alimentícios, ou bens cujas características já estejam padronizadas, como é o caso de medicamentos, reduz o tempo de tramitação do processo de compra, principalmente na etapa de estimativa de preços.

A pesquisa dos dados também se debruça sobre os dados da produtividade, aproveitamento do processo e capacidade de compras na modalidade pregão eletrônico do órgão.

Quanto a produtividade, identificou-se elevado índice de cancelamento de itens durante a tramitação dos processos, na medida em que, do total de itens processados, apenas 62% em 2015 e 67% em 2016 foram finalizados com sucesso. Esses cancelamentos de itens ocorrem na etapa de elaboração da estimativa de preços, por meio da pesquisa de mercado, e na etapa de publicação do certame, ou seja, nas duas fases em que o mercado participa sobre o processo licitatório.

Na etapa de estimativa de preços os cancelamentos ocorrem geralmente por caracterização falha ou incompleta do objeto a ser licitado. Nesses casos, quando o setor responsável pela pesquisa de preços não encontra item no mercado que atenda ao descritivo estabelecido pelo requisitante, este tem de corrigi-lo ou solicitar seu cancelamento do processo. Na fase externa, especificamente na etapa de publicação do certame, os cancelamentos ocorrem também por deficiências nos descritivos, que eventualmente não foram identificadas na fase interna, ou falha na elaboração de estimativa de preços que resulte em preço estimado abaixo do preço de mercado.

Quanto ao aspecto relacionado ao aproveitamento das licitações processadas pelo Sistema de Registro de Preços (SRP), verificou-se que 45% dos itens licitados cuja vigência da Ata de Registros de Preços (ARP) finalizaria em 2015 não tiveram qualquer unidade empenhada. Já os itens cuja ARP tinham vigência finalizada em 2016, 44% dos itens não tiveram qualquer unidade empenhada. As possíveis causas para essa não utilização das Atas de Registro de Preços (ARP) podem ser atribuídas a duas causas: falha no planejamento de compras e a falta de recursos financeiros para a aquisição dos produtos licitados.

Embora tenha havido a ocorrência de falta de financiamento para empenho de itens licitados, a incidência de itens sem aquisição é muito grande, o que evidencia também uma falha de planejamento da demanda de compras. Por certo, as compras públicas devem estar alinhadas ao orçamento do órgão.

A pesquisa também comparou a quantidade dos pedidos de compras frente ao processamento dos setores responsáveis pela instrução dos processos licitatórios do órgão. Adotando-se tanto o critério de itens como a quantidade de processos abertos, verifica-se que processamento de compras do órgão atendeu menos de 50% da demanda de compras (Tabela 9) no período pesquisado.

Resumidamente, com base nos dados pesquisados, a pesquisa chegou ao seguinte diagnóstico:

- O processo de tramitação de compras públicas na modalidade pregão eletrônico tem mais de 85% do tempo de tramitação dispendido na fase interna e 15% do tempo de tramitação na fase externa. Tal fato origina-se principalmente no fato de a fase externa ser processada de forma eletrônica, enquanto que a fase interna não dispõe de sistema informatizado para sua operacionalização.
- Quando segregado o processo de tramitação por etapas, sendo 4 etapas localizadas na fase interna e 3 da fase externa, verifica-se que o maior tempo de tramitação é dispendido na etapa inicial, na elaboração da estimativa de preços, quando a Administração consulta o mercado de forma a obter um preço referencial máximo para sua aquisição.
- Na segregação por etapas, também foi possível identificar um alto tempo dispendido nas etapas de classificação e elaboração da minuta do edital bem como na correção pós elaboração do parecer jurídico.
- Utilizando-se o Gráfico de Pareto foi possível identificar que as etapas de estimativa de preços, classificação e elaboração do edital e correção pós parecer jurídico são responsáveis por 73% do tempo de tramitação do pregão eletrônico.
- Há um alto índice de perdas, ou seja, cancelamento de itens, durante o processo de tramitação do pregão eletrônico, na medida em que, no período pesquisado, pouco mais de 60% da quantidade de itens iniciais dos processos finalizados foram adquiridos.
- Mais de 40% dos itens adquiridos em anos anteriores, cuja vigência da Ata de Registro de Preços se encerrava em 2015 e 2016, não tiveram nenhuma unidade efetivamente adquirida (empenhada).

Por fim, a presente análise servirá de parâmetro para a proposição de intervenções com o objetivo de reduzir o tempo de tramitação do processo de compras que serão apontadas na seção posterior.

4 SUGESTÕES DE INTERVENÇÃO

Vencida a etapa de diagnóstico do problema, o presente capítulo traz a proposta de intervenção. Assim, neste tópico são apresentadas sugestões de melhorias para a tramitação de processos administrativo de compra na modalidade de pregão eletrônico no HU/UFGD.

4.1 Apresentação das Propostas de Intervenção

Com o objetivo de aperfeiçoar o processo de tramitação de compra na modalidade pregão eletrônico, foram elaboradas 10 propostas de intervenção a seguir elencadas:

- Implantação sistema de processo eletrônico.
- Instituição de listas de verificação (*check-list*) para instrução processual
- Elaboração dos Procedimentos Operacionais Padrão (POP) de instrução processual.
- Instituição minutas padrão de editais e termos de referência.
- Diversificação das fontes de pesquisa de preços na elaboração da estimativa.
- Implantação de Setor de Padronização Técnica.
- Ampliação da participação em compras compartilhadas junto a outros órgãos.
- Utilização do histórico de consumo de materiais para a definição da demanda de compras.
- Elaboração do Plano Anual de Aquisições.
- Instituição de Plano de Capacitação para os servidores que atuam no processo de compras.

As propostas giram em torno de duas premissas: reduzir o tempo de tramitação do processo e instituir um processo de compra mais eficiente.

A seguir, as 10 propostas de intervenção serão detalhadamente explanadas.

4.1.1 Implantação de sistema de processo eletrônico

O processo administrativo é uma série encadeada de atos administrativos desempenhados por agentes públicos competentes com um objetivo definido.

Esses atos administrativos devem ser dotados de requisitos que lhe atribuem validade. São os requisitos: Competência, forma, finalidade, motivo e objeto.

Requisitos	Definição
Competência	É o poder decorrente de lei ou da constituição que atribui ao agente público a competência para a prática do ato.
Finalidade	É o fim que a administração persegue com a prática do ato.
Forma	É o meio pelo qual se exterioriza o ato.
Motivo	É a circunstância fática que determina ou autoriza a prática do ato.
Objeto	É o conteúdo do ato.

Quadro 6 - Requisitos do ato administrativo

Fonte: Adaptado de Di Pietro (2011)

O § 2º do artigo 22 da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece que:

Art. 22 [...]

§ 1º Os atos do processo devem ser produzidos por **escrito**, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

No contexto da instrução processual de compras públicas, o art. 38 da Lei nº 8.666/1993 estabelece que o processo administrativo licitatório deve ser autuado, protocolado e numerado. Ou seja, cada ato deve ser redigido, impresso, assinado pela agente público competente e apensado ao processo. Posteriormente as páginas deverão ser numeradas e rubricadas. Cumprido os requisitos e executado o ato administrativo em cada etapa do processo, o agente público deve levar o processo fisicamente a outro setor responsável pela etapa processual subsequente, onde ele será recebido e instruído com novos documentos.

Todo esse caminho percorrido pelo processo licitatório para o cumprimento dos requisitos legais mostra-se moroso e ineficiente, o que o torna uma das causas do alto tempo de tramitação dos processos administrativos licitatórios. Não por acaso, por vezes a representação do serviço público remete a pilhas de papéis mal conservados em cima de uma mesa, onde já não se enxerga espaços vazios.

Nesse seguimento, a área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) já dispõe de soluções que, além de promover maior transparência dos atos administrativos, facilitam e promovem uma maior eficiência no procedimento de instrução processual.

Uma dessas soluções é o processo eletrônico ou processo digital, que pode ser conceituado como um processo em formato virtual, hospedado em meio eletrônico, em que sua instrução é feita utilizando-se ferramentas de tecnologia da informação (CORREA, 2011).

Resumidamente, na instrução do processo eletrônico, a confecção do documento, sua assinatura e sua anexação ao processo se dá de forma eletrônica, não havendo a necessidade de impressão do documento e assinatura do documento para posterior anexação física ao processo.

A implantação do processo eletrônico proporciona os seguintes benefícios:

- Redução de custos financeiros e ambientais, devido à desnecessidade de impressão de documentos, entrega e armazenamento de documentos e processos.

- Eliminação do risco de perdas e extravios de documentos e processos.
- Possibilidade de acompanhamento simultâneo de documentos e processos.
- Promoção de maior transparência e accountability dos atos públicos.
- Redução no tempo de atendimento de órgãos de controle.
- Redução no tempo de tramitação do processo (abertura, manipulação, localização e tramitação).

Nesse sentido, com o fito de reduzir o tempo de tramitação dos processos de compras do HU/UFGD, sugere-se a implantação de software de processo eletrônico, mostrando-se como uma solução que além de promover a transparência governamental, também aumenta a eficiência administrativa.

No Brasil, o pioneirismo na implantação do processo eletrônico pode ser creditado ao Poder Judiciário, datando-se de 2006 as primeiras legislações que versam sobre a possibilidade de instrução do processo judicial por meio eletrônico (ARNOUD, 2014).

No âmbito da Administração Pública federal, a principal iniciativa de implantação do processo eletrônico surge com o projeto chamado Processo Eletrônico Nacional (PEN). Trata-se de resultado da integração entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) com outros órgãos, visando a implantação de uma solução para a instrução eletrônica de processo administrativo (BRASIL, 2014).

O projeto escolhe como solução de processo eletrônico o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região e cedido gratuitamente para instituições públicas (BRASIL, 2014). Ou seja, para qualquer instituição, que esteja interessada na implantação de um software de processo eletrônico tem a sua disposição uma ferramenta testada e gratuita para implantação.

Posteriormente, no ano de 2015 é publicado o Decreto nº 8.539/2015, que regulamenta o processo eletrônico na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Porém, mais do que regulamentar, o referido ato normativo estabelece que a ferramenta deverá ser implementada em até 2 anos em todos os órgãos por ela jurisdicionados. Tendo sido publicado em 09 de outubro de 2015, o prazo limite de implantação estabelecido é 9 de outubro de 2017.

Com efeito, mais do que uma solução tecnológica à disposição dos órgãos da Administração Pública, a implantação do processo eletrônico passa a ser então obrigatoriedade.

Conforme trazido no site da solução³, para que o órgão seja contemplado com a cessão gratuita do SEI, deve adotar os seguintes procedimentos:

³ <http://www.planejamento.gov.br/pensei/como-aderir>

1. Envio de ofício ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).
2. Assinatura do Acordo de Cooperação Técnica, termo que formaliza a cessão do uso do sistema.
3. Elaboração do Plano de Trabalho da cessão e implantação do sistema.

Quanto a infraestrutura de Tecnologia da Informação, não foi possível levantar precisamente os custos de implantação. Porém, conforme informações disponíveis no site da solução⁴, o SEI não demanda a aquisição de equipamentos específicos para sua implantação, apenas de espaço em servidor de arquivos e equipamentos de digitalização de alta resolução e, se o órgão optar por digitalizar processos já instruídos, a aquisição ou locação de equipamentos de digitalização de alto desempenho.

Dados atualizados de setembro/2017 mostram que a solução SEI já foi implantada em 64 órgãos com sucesso e está em fase de implantação em outros 51 (BRASIL, 2017b). Portanto, trata-se de uma solução consolidada no âmbito da Administração Pública brasileira, bem como mostra-se como uma solução que terá desenvolvimento constante.

Assim, a implantação de uma solução de processo eletrônico não só dispensa grandes investimentos, já que a sessão do software é totalmente gratuita, como promove uma maior agilidade, transparência e eficiência na tramitação do processo administrativo do órgão.

4.1.2 Listas de verificação (*check-list*) para instrução processual

Considerada a mais simples das sete ferramentas da qualidade, a lista de verificação (*check list*) é uma lista de passos ou requisitos pré-estabelecidos que são marcados quando forem realizados ou cumpridos. O objetivo da lista de verificação é padronizar determinada atividade ou processo, bem como evitar que fases ou etapas sejam negligenciadas durante sua execução (PEINADO; GRAEML, 2007).

Na instrução do processo de compras públicas, a lista de verificação tem o condão de orientar a organização do processo, pois padronizam de forma racional os documentos que farão parte de seu conteúdo, bem como relacionam os requisitos que deverão ser atendidos durante sua instrução.

No aspecto tempo de tramitação, as listas de verificação têm por finalidade orientar a organização do processo, devendo ser adotadas pois evitam a ocorrência de recomendações por parte da assessoria jurídica que, caso evidenciadas, ensejam o retorno do processo a etapas anteriores para correção.

⁴ <https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/infraestrutura/sumario>

Ademais, em recente trabalho de auditoria com objetivo de avaliar as práticas de governança e gestão das aquisições, o egrégio Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) o estabelecimento de listas de verificação para atuação dos agentes públicos responsáveis pelas compras públicas (BRASIL, 2015).

Em 2016, o MPOG emitiu a Orientação Normativa nº 02/2016 que dispõe sobre a obrigatoriedade de utilização das listas de verificação na instrução dos processos de compras, bem como traz sugestões destas listas.

Para a implantação dessa intervenção no HU/UFGD, é possível tomar dois caminhos: adotar o modelo de lista de verificação já sugeridas pelo MPOG ou elaborar sua lista de verificação própria, adotando como requisitos mínimos os requisitos já previstos no modelo sugerido pelo MPOG. A principal vantagem na adoção da lista de verificação própria é possibilidade do órgão adaptá-la a sua realidade, incluindo, além de aspectos legais, requisitos gerenciais que o órgão instituir, como a autorização de compra de bens permanentes efetuada por ocupantes de cargos que não seja o de autoridade competente do órgão.

Outro aspecto a ser considerando na elaboração de listas de verificação própria é a divisão da verificação em fase interna e fase externa, resultando não em uma, mas em duas listas de verificação. Essa adaptação é necessária tendo vista que a fase interna e fase externa são executadas por setores distintos. Assim, ao finalizar a fase interna, a Unidade de Compras faria a conferência de sua instrução e encaminharia o processo para a deflagração da fase externa pela Unidade de Licitações.

Com a implantação das listas de verificação, espera-se a redução na ocorrência de falhas de instrução processual do pregão eletrônico, apontadas durante o parecer jurídico, que ensejam seu retorno a fases anteriores para correção, resultando no aumento do tempo de tramitação, bem como padronizar a instrução processual da modalidade pregão eletrônico.

Assim, sugere-se a implantação de listas de verificação com o objetivo de dar maior celeridade a tramitação do processo do pregão eletrônico.

4.1.3 Procedimento Operacional padrão (POP)

Tão importante quanto padronizar a conferência dos documentos que integram o processo licitatório por meio da lista de verificação, também se mostra imperioso padronizar a forma com que sua instrução é executada.

Nesse sentido, o Procedimento Operacional Padrão (POP), mais um instrumento da

Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management*), é o documento que traz instruções detalhadas para a execução de determinado processo ou tarefa. O objetivo do POP é que a atividade descrita, independente da área ou executor, seja executada sempre da mesma forma (LOUSANA, 2005).

Enquanto a lista de verificação comprova o cumprimento dos requisitos, o POP detalha e padroniza como e quais os passos devem ser seguidos para cumprir esses requisitos.

No aspecto tempo de tramitação, o POP tem o condão de padronizar o procedimento, reduzir desvios e propiciar a racionalidade da instrução processual, bem como promover a especialização e o treinamento dos servidores responsáveis pela instrução do processo de compra.

Nesse sentido, sugere-se a elaboração do POP de instrução do processo administrativo licitatório na modalidade pregão eletrônico com o objetivo de padronizar as atividades necessárias para o cumprimento dos requisitos legais de tal modalidade de compra.

A despeito da segurança jurídica proporcionada, quanto maior a padronização da instrução processual, mais rápido ele percorrerá as etapas e fases necessárias ao cumprimento dos requisitos legais.

Na elaboração do POP do pregão, sugere-se que a responsabilidade recaia sobre a chefia da unidade administrativa responsável pelo processo. O POP deve conter, no mínimo, os seguintes campos (GOUREVITCH; MORRIS, 2008):

- Nome do procedimento.
- Setor de aplicação.
- Responsáveis pela tarefa elencados por cargos.
- Responsável pela elaboração do POP.
- Materiais envolvidos na tarefa.
- Siglas devidamente descritas.
- Passo a passo do procedimento, incluindo etapas, sequência de realização e, se for o caso, dispositivo legal de referência, além da designação dos responsáveis por cada etapa.
- Documentação de referência, como legislação, instruções normativas, manuais, estatuto, etc.
- Gráficos e fluxogramas.

Ao final, estabelecido o procedimento final da instrução processual do pregão eletrônico, este deve ser aprovado pela autoridade competente do órgão e publicado na forma de Portaria,

convertendo-se em norma interna de observância obrigatória.

4.1.4 Minutas padrão de editais e termos de referência

Outra proposta de intervenção sugerida atinente à otimização do tempo de tramitação dos processos de compras públicas por meio da padronização diz respeito ao conteúdo dos documentos de instrução processual.

A proposta de intervenção baseia-se na elaboração de documentos padronizados de forma que, a cada nova instrução, o agente público não precise elaborar todo o conteúdo dos documentos, mas apenas adaptar os modelos já padronizados ao objeto à ser adquirido.

Na prática, o órgão deve instituir estudos para a elaboração de minutas padrão de todos os documentos, principalmente os documentos basilares da contratação, quais sejam, termo de referência, edital e parecer jurídico.

Minutas padrão de termo de referência reduziriam o tempo de execução da etapa de estimativa, na medida em que reduziria ou até eliminaria a necessidade de correções durante a fase de pesquisa de mercado para estimativa de preços.

Minutas padrão de edital reduziriam o tempo na etapa de confecção do edital pois o agente público, ao invés de ter que elaborar o novo documento, ou adaptá-lo de licitações anteriores, apenas adaptaria os modelos padronizados.

Na etapa de análise jurídica, a minuta padronizada de edital e termo de referência tem o condão de reduzir a necessidade de análise pormenorizada de todos os aspectos, bem como da ocorrência de recomendações por parte da assessoria jurídica. Isso porque, previamente os documentos terão seu conteúdo analisado pelo setor jurídico, podendo esse, quando da instrução dos processos de compra, focar nos aspectos mutáveis do documento.

Havendo a padronização do edital e termo de referência, abre a possibilidade da padronização da manifestação jurídica do órgão, reduzindo o tempo de confecção do parecer. Modelos padrões facilitariam a análise e manifestação do órgão jurídico, bem como da posterior interpretação das recomendações por parte do agente público responsável pelo processo licitatório.

Assim, pretende-se com a elaboração de minutas padrão de termo de referência, edital e manifestação jurídica, reduzir o tempo nas etapas de elaboração da estimativa e preços, elaboração da minuta do edital, correção da minuta e análise jurídica do processo, bem como reduzir a ocorrência de vícios que demandam a necessidade de alterações no processo durante seu trâmite.

Sugere-se que o estabelecimento de minutas padrões de editais seja instituída por meio da instrução de processo administrativo próprio com essa finalidade. Assim, todos os passos percorridos pela Administração para o resultado final são formalizados, de forma que as futuras atualizações sigam o mesmo caminho percorrido pela versão inicial. O Quadro 7 traz, resumidamente, o passo a passo para a instituição de minutas padrão de edital.

Ação	Responsável
Elaborar memorando solicitando a abertura de processo e instituição de comissão para elaboração de minuta padrão de edital na modalidade pregão eletrônico	Chefe do Setor de Administração
Autorizar a abertura de processo e instituir a comissão para elaboração de minuta padrão de edital na modalidade pregão eletrônico, com integrantes da Unidade de Compras, Unidade de Licitações e Setor de Orçamento e Finanças.	Superintendente do HU/UFGD
Receber o processo e organizar as reuniões de alinhamento.	Presidente da Comissão de Elaboração de Minuta Padrão de Editais na modalidade Pregão Eletrônico
Pesquisar modelos de editais nas seguintes fontes: modelos de editais disponibilizados pela Advocacia-Geral da União, editais de outros hospitais que sejam reconhecidamente referência em boas práticas em compras públicas, editais de órgãos de controle da Administração Pública, como Tribunal de Contas da União, entre outros.	Secretário da Comissão de Elaboração de Minuta Padrão de Editais na modalidade Pregão Eletrônico
Elaborar e aprovar a primeira versão da minuta padrão de edital e encaminhamento à Superintendência, solicitando a análise jurídica.	Comissão de Elaboração de Minuta Padrão de Editais na modalidade Pregão Eletrônico
Aprovar a primeira versão e encaminhar para o Setor Jurídico para análise.	Superintendente
Analisar o processo e emitir parecer jurídico sobre a minuta padrão. Ao final, encaminhar o processo com parecer jurídico para a Comissão.	Setor Jurídico
Convocar reunião para a leitura do parecer jurídico, proceder as correções recomendadas e submeter segunda versão a Superintendência para aprovação.	Comissão de Elaboração de Minuta Padrão de Editais na modalidade Pregão Eletrônico
Aprovar a segunda versão da minuta padrão e emitir ato normativo determinando sua utilização no HU/UFGD a partir daquele momento.	Superintendente
Realizar treinamento na nova redação da minuta padrão com os servidores envolvidos no processo de licitação.	Divisão de Gestão de Pessoas em parceria com o Setor de Administração

Quadro 7 – Síntese do procedimento de definição de minuta padrão de edital

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

4.1.5 Diversificação das fontes de pesquisa de preços na elaboração da estimativa

Como demonstrado na análise dos dados, uma das etapas que mais dispende tempo do processo de pregão eletrônico é a confecção da estimativa de preços (Tabela 4 – Tempo de tramitação médio por etapa – 2015 e 2016). Conforme fluxograma alhures (Figura 3), essa etapa estende-se desde a abertura do processo até a definição do preço estimado da contratação.

A grande dificuldade nessa etapa é encontrar fornecedores dispostos a responder os pedidos de cotação dos produtos, devido, principalmente, ao fato de que aquele pedido de cotação não resultará em uma venda futura, mas apenas em parâmetro de preço máximo para a Administração Pública.

Nesse sentido, a sugestão de melhoria desse item é a diversificação das fontes de pesquisa de preços para elaboração da estimativa por meio da elaboração de base de dados padronizadas. O aumento das fontes de pesquisas de preços, além de proporcionar uma maior segurança ao preço máximo definido na contratação, aumenta as chances de obtenção de preços praticados no mercado.

Nesse sentido, a Instrução Normativa do MPOG nº 05/2014 define as seguintes fontes de pesquisa para a elaboração da estimativa de preços: a) Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>; b) contratações similares de outros entes públicos; c) pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; ou d) pesquisa com os fornecedores.

A fonte de pesquisa relacionada no item “a”, o Painel de Preços trata-se de ferramenta disponível para a consulta de preços praticados no âmbito das compras públicas federais. Tal solução já é adotada pelo HU/UFGD, motivo pelo qual não há sugestão de melhoria nesse item.

A sugestão de melhoria relacionada aos itens b, c e d baseia-se na elaboração de 3 bases de dados permanentes, sendo uma para fonte de pesquisa definida na instrução normativa, conforme detalhado a seguir.

A primeira base de dados, relacionada ao item “b”, o qual indica a utilização de preços de contratações similares de outros entes públicos, tem como conteúdo uma lista de portais de transparência de órgãos públicos que adquirem produtos similares ao do HU/UFGD, como prefeituras, secretarias municipais de saúde, estados, secretarias estaduais de saúde e outros hospitais públicos. Assim, sempre que for executada a etapa de elaboração de estimativa de preços, o agente público não precisará realizar nova pesquisa de portais de compras públicas de outros entes públicos, apenas busca do objeto nos portais previamente mantidos na base de

dados de pesquisa.

Nesse ponto, registre-se que, conforme art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação, todos órgãos e entidades públicas devem manter publicado em local de fácil acesso os registros de suas despesas.

O Quadro 8 traz uma relação de portais da transparência de outros órgãos e entidades públicas:

Órgão/Entidade pública	Endereço Web
Governo do Estado do Mato Grosso do Sul	http://www.centraldecompras.ms.gov.br/
Governo do Estado do Espírito Santo	www.compras.es.gov.br
Governo do Estado de Sergipe	www.comprasnet.se.gov.br
Governo do Estado do Paraná	www.comprasparana.pr.gov.br
Governo do Estado de Minas Gerais	http://www.compras.mg.gov.br/
Governo do Estado do Ceará	http://www.portalcompras.ce.gov.br/
Governo do Distrito Federal	https://www.compras.df.gov.br/
Governo do Estado do Amapá	http://www.compras.ap.gov.br/
Governo do Estado de Santa Catarina	http://e-lic.sc.gov.br/
Governo do Estado de Rondônia	http://www.rondonia.ro.gov.br/supel/
Governo do Estado de São Paulo	http://www.bec.sp.gov.br/BECSP/Home/Home.aspx
Governo do Estado do Rio de Janeiro	http://www.compras.rj.gov.br/
Governo do Estado do Rio Grande do Sul	http://www.celic.rs.gov.br/
Governo do Estado do Acre	http://www.licitacao.ac.gov.br/editais/index.php
Governo do Estado do Mato Grosso	http://aquisicoes.gestao.mt.gov.br/
Governo do Estado de Pernambuco	http://www.compras.pe.gov.br/
Governo do Estado da Bahia	http://www.comprasnet.ba.gov.br/
Governo do Estado de Goiás	http://www.comprasnet.go.gov.br/
Governo do Estado da Paraíba	http://www.centraldecompras.pb.gov.br/
Governo do Estado de Roraima	http://www.portal.rr.gov.br/cpl/site/
Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro	http://ecomprasrio.rio.rj.gov.br/
Prefeitura Municipal de São Paulo	http://e-negocioscidadesp.prefeitura.sp.gov.br/

Quadro 8 – Exemplo de base de dados de Portais da Transparência de órgãos e entidades públicas

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

A segunda base de dados, conforme fonte de pesquisa descrita no item “c”, tem como conteúdo lista padronizada de mídia e sítios especializados à serem usados como fontes de pesquisa de preços. Um exemplo de fonte de pesquisa desse item é o Banco de Preço em Saúde (BPS). Mantido pelo Ministério da Saúde, o BPS é uma base de dados de preços de compras públicas de produtos da área da saúde. A base é alimentada pelos próprios órgãos usuários do sistema. A ideia central do BPS é manter uma base de preços que possibilite consulta pelas

instituições públicas quando da aquisição de produtos da área da saúde.

Por fim, a terceira e última base de dados tem como conteúdo dados cadastrais de fornecedores do ramo pertinente aos objetos licitados pelo HU/UFGD, agrupados por tipo de material, onde deverá constar, entre outros dados, endereços de correio eletrônicos e de *e-commerce* de fornecedores. A base de dados seria extraída do SIASG, por meio da ferramenta *datawarehouse*. A extração utilizará como critério a participação em licitações de materiais idênticos ou similares ao grupo pretendido nos últimos 2 anos.

Assim, qualquer fornecedor que tenha participado de licitações públicas para fornecimento de materiais idênticos ou similares no SIASG nos últimos 2 (dois) anos seria selecionado para a o fornecimento de cotação com o objetivo de elaborar a estimativa de preços da licitação. Essa extração seria repetida para cada grupo de material definido na fase de planejamento anual das licitações do órgão, de modo que, quando da abertura do processo licitatório, o servidor responsável pela estimativa de preços já teria acesso à base de dados para consulta.

Detalhadas as bases de dados e sua forma de composição, importa ressaltar que o benefício de sua elaboração é evitar que, a cada processo instruído, o servidor responsável por essa etapa tenha que fazer uma nova pesquisa de fontes, reduzindo assim o tempo de execução dessa etapa. Não obstante, quanto mais fontes de preços pesquisadas, mais confiável será o preço estimado, evitando aquisições com preços máximos estimados não compatíveis com valores praticado no mercado, resultando em uma licitação sem interessados ou aquisições com sobrepreços.

4.1.6 Setor de Padronização Técnica

Outro ponto que se destaca na análise dos dados é o índice de cancelamento de itens durante a instrução processual, fato que afeta drasticamente a efetividade do processo de compra pública.

Basicamente, esses cancelamentos ocorrem em duas etapas: elaboração da estimativa de preços e publicação do edital. O motivo principal desses cancelamentos remete-se à deficiência na definição do objeto a ser adquirido, ou seja, descritivos ou requisitos deficientes ou incompletos que inviabilizam a aquisição pretendida.

Para a solução desse problema sugere-se como intervenção a criação de um Setor de Padronização Técnica. A função precípua dessa unidade seria a elaboração e atualização dos descritivos e requisitos técnicos dos materiais utilizados no hospital, inclusive incorporando

novas tecnologias disponíveis no mercado.

A elaboração de descritivo basear-se-á no levantamento das necessidades do hospital e das tecnologias disponíveis para o atendimento de cada demanda. Como parâmetro, o setor se basearia nos descritivos já utilizados em outros hospitais públicos, registros oficiais e, se necessário, promoveria a realização de audiências públicas com as empresas do segmento para a elaboração de novos descritivos e requisitos técnicos dos produtos a serem utilizados no HU/UFGD. Os pareceres dessa unidade técnica seriam submetidos à uma comissão multidisciplinar e, posteriormente, à autoridade competente do órgão para aprovação.

Com o descritivo padronizado, reduz-se as chances de ocorrer problemas ou cancelamentos durante o processo de compra, tendo em vista que seu descritivo já passou por um crivo técnico.

Importa salientar que a grande variedade de itens consumidos no hospital aliada a velocidade com que a tecnologia na área da saúde evolui, é recomendável a criação de uma unidade técnica permanente para exercer tal função e não apenas unidade temporária de assessoramento, como comissões ou comitês.

Em relação ao processo de contratação, a instituição dessa unidade no organograma evitaria que, durante o transcurso do processo licitatório, houvesse ocorrências que ensejassem o cancelamento dos itens, como a não conclusão da estimativa de preços por falta de itens no mercado que atendam os descritivos ou até de impugnações ao processo licitatório durante a sessão pública, que, como visto, resulta em séria deficiência na efetividade das compras públicas.

4.1.7 Compras compartilhadas

Com o objetivo de otimizar os processos de compras bem como alcançar melhores preços, organizações públicas tem se organizado em consórcios. Os consórcios de compras públicas consistem na organização de dois ou mais entes públicos, ou seus órgãos, para a realização de processo de compra único, que englobe toda a demanda dos participantes, tendo como objetivo a ampliação de gestão e otimização de recursos (BATISTA *et al.*, 2011).

Recentes publicações têm ressaltado os benefícios das compras públicas realizadas por meio de consórcios nas aquisições de medicamentos e produtos da área da saúde, principalmente com o ganho com a economia de escala e otimização da estrutura de compras públicas (AMARAL; BLATT, 2011; WOLFARTH, 2015).

Atualmente, o estado de Mato Grosso do Sul possui 02 hospitais universitários federais,

sendo o HU/UFGD e o Hospital Universitário Maria Aparecida Pedrossian, ligado à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, que consomem materiais e medicamentos semelhantes em grande escala, e que, portanto, demandam grande estrutura para operacionalização de duas aquisições.

Nesse segmento, a sugestão de intervenção é para que o HU/UFGD busque uma maior integração com outras organizações públicas, principalmente com as integrantes da esfera federal para a constituição de consórcios públicos, visando a conjugação de esforços para a realização das compras públicas, otimizando sua estrutura administrativa e proporcionando melhores preços.

É de se dizer, inclusive, que a possibilidade de compras compartilhadas entre órgãos públicos federais inclusive já está prevista no Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o sistema de registro de preços (SRP), sem a necessidade de instituição de uma nova pessoa jurídica para tanto, envolvendo apenas aspectos legais na etapa de planejamento conjunto da demanda e na confecção do edital. Para tanto, instituiu-se a Intenção de Registro de Preços (IRP).

A IRP é um procedimento que visa otimizar as licitações que se utilizam do Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Pública. Nesse procedimento, sempre que o órgão licitante, chamado de órgão gerenciador, for realizar uma aquisição, deve, na fase interna, divulgar o objeto para que outros órgãos, chamados órgãos participantes, possam manifestar sua intenção de adquirir o mesmo objeto. Assim, a demanda do órgão participante passa a fazer parte do processo licitatório sem a necessidade de que este instrua um novo processo administrativo. Todo esse procedimento é realizado por meio do Módulo IRP, um dos integrantes do SIASG.

Nesse sentido, a sugestão é que os setores responsáveis pela gestão de estoques do HU/UFGD, como Setor de Suprimentos, Unidade de Abastecimento Farmacêutico e Setor de Hotelaria, principalmente, utilizem dessa ferramenta para atender suas necessidades de aquisição, diminuindo assim a demanda de processamento de compras do órgão. Esse procedimento se daria por meio da disponibilização de senha específica para estes setores, de forma que eles possam manifestar sua demanda de compra no sistema IRP, quando da disponibilização destas por outros órgãos. Cumpre referir que, as compras e contratações quando realizadas em conjunto com outros órgãos integrantes da Administração Pública, eleva o montante do processo licitatório, atrai um maior número de licitantes e, conseqüentemente, proporciona melhores preços aos órgãos contratantes.

Espera-se com essa iniciativa otimizar a realização das compras públicas, na medida em

que cada órgão integrante do grupo de compras seria responsável pela instrução do processo de determinado grupo de material à ser adquirido, ao invés de cada órgão instruir um processo com a sua demanda.

4.1.8 Definição da demanda de compras com base no histórico de consumo

Freitas, Medeiros e Melo (2008) ressaltam que a gestão da demanda, embora não possa ser vista como uma atividade que tem um fim em si mesma, é um sistema capaz de gerar e armazenar informações valiosas para o suporte a decisões posteriores dentro da organização.

Nesse sentido, um dos pontos que mais chama a atenção na análise de dados é o fato de que, do total de itens licitados, quase metade não foram efetivamente empenhados.

Isso demonstra uma deficiência no processo de gestão da demanda de compras, pois, boa parte dos itens requisitados e licitados não são efetivamente adquiridos pelos setores requisitantes. Assim, parte da capacidade de compras do órgão é desperdiçada com o processamento de pedidos que não tem serventia ao hospital.

Diante do diagnóstico apresentado, mostra-se relevante a evolução no método de previsão de demanda do HU/UFGD para as compras públicas, tendo como base principalmente o histórico de consumo de período recente anterior.

O objetivo dessa intervenção é eliminar do processamento de licitação itens que não serão consumidos no órgão. Assim, as unidades administrativas responsáveis pelas compras públicas poderão concentrar esforços para a aquisição de produtos efetivamente necessários ao desenvolvimento das atividades hospitalares.

4.1.9 Plano Anual de Aquisições do HU/UFGD

Tida como uma das principais funções administrativas, o planejamento possibilita a percepção da realidade presente e a definição do objetivo final esperado da organização, ou de qualquer de suas partes ou processos, trilhando as ações que devem ser executadas para que haja uma ligação entre esses dois pontos. Trata-se de criar um plano para a preparação, organização e estruturação da organização para o alcance do objetivo pretendido.

O processo de compras públicas do HU/UFGD também deve ser planejado com o objetivo de atender necessidades de aquisição de produtos e serviços de forma eficiente e em tempo hábil.

Para tanto, o planejamento dispõe do cronograma, que é uma ferramenta de gerenciamento de tempo que pode ser utilizada para a organização da execução de qualquer

pequena tarefa ou até mesmo de grandes projetos. Nesse sentido, a sugestão de intervenção é a elaboração de um cronograma anual de compras, visando o planejamento do processamento das demandas do hospital.

A elaboração do cronograma anual de compras deve ser uma tarefa conjunta das unidades requisitantes e das unidades responsáveis pela instrução processual e basear-se no histórico de compras dos anos anteriores.

O Quadro 9 traz, resumidamente, o passo a passo para a instituição do Plano Anual de Aquisições e Contratações do HU/UFGD.

Ação	Responsável
Memorando solicitando a abertura de processo administrativo para elaboração do Plano Anual de Aquisições e Contratações.	Chefe do Setor de Administração
Autoriza a abertura de processo administrativo para elaboração do Plano Anual de Aquisições e Contratações.	Superintendente
Recebe o processo, define o cronograma e organiza as reuniões de alinhamento com os setores requisitantes.	Chefe do Setor de Administração
Confecciona relatório de todas as Atas de Registro de Preços (ARP) e Contratos do HU/UFGD que terão sua vigência expirada no ano subsequente.	Chefe do Setor de Administração
Encaminha o Plano Diretor Físico ao Chefe do Setor de Administração para que nele conste as previsões de contratação de obras e serviços de engenharia.	Chefe do Setor de Infraestrutura Física
Define a primeira versão do Plano Anual de Aquisições e Contratações com base na data de vencimento das ARP, Contratos e no Plano Diretor Físico, pesquisados na etapa anterior.	Chefe do Setor de Administração
Opinam sobre a primeira versão do Plano, sugerindo alterações no cronograma ou exclusão de demandas que por venturam não serão necessárias.	Setores Requisitantes
Confecciona a versão final do Plano Anual de Aquisições e Contratações.	Chefe do Setor de Administração
Aprova a versão final do Plano Anual de Aquisições e Contratações.	Superintendente
Publica no sítio eletrônico a versão final do Plano Anual de Aquisições e Contratações.	Chefe do Setor de Administração
Emite relatório trimestral sobre a execução (planejado <i>versus</i> executado) do Plano.	Chefe do Setor de Administração

Quadro 9 – Síntese do procedimento de elaboração do Plano Anual de Aquisições e Contratações do HU/UFGD
Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

O objetivo da melhoria é uniformizar a demanda de compras durante o ano planejado, bem como estabelecer uma previsão de datas de início e fim dos processos de compras, fazendo com que, tanto setores requisitantes quanto unidades responsáveis pelas compras, consigam saber quais suas tarefas e em qual período deverá ser executada.

4.1.10 Plano de Capacitação dos servidores que atuam no processo de compras

A Administração Pública deve servir de exemplo e contar com profissionais qualificados e capacitados ao desenvolvimento de suas funções, com extrema qualidade e eficiência. E, por ser considerada uma das áreas estratégicas para a economia de recursos públicos, os profissionais à frente dos setores de logística devem estar preparados para desempenhar seu trabalho, utilizando ferramentas e recursos que respeitem os princípios fundamentais às licitações e contratações administrativas.

Destarte, o processo de compras públicas exige dos agentes envolvidos na sua execução não só o conhecimento técnico do objeto à ser adquirido, mas também o conhecimento do arcabouço legal e jurisprudencial sobre como esse processo deve ser executado. A falta desse conhecimento prejudica o andamento do processo na medida em que pode resultar em vícios que demandarão o saneamento, corroborando para a morosidade do andamento processual.

Assim, a sugestão é para que o órgão invista no plano de capacitação das áreas envolvidas na execução do processo de compras públicas.

Importa ressaltar que tal ação não deve envolver apenas os servidores lotados nas unidades responsáveis pela instrução processual, mas também, e principalmente, os requisitantes. Isso porque o documento basilar da contratação, qual seja o termo de referência, deve ser redigido de forma a descrever detalhadamente e de forma clara o objeto contratado, porém, sem conter irregularidades, como exigências excessivas ou direcionamentos. É importante que os agentes públicos, responsáveis pelo passo inicial da contratação, sejam exaustivamente capacitados na elaboração desse documento.

O benefício dessa ação é manter os agentes públicos responsáveis pela execução das etapas de compras públicas constantemente capacitados na execução de suas tarefas. Essa especialização leva à uma execução cada vez mais célere das etapas, bem como a resolução de eventuais situações complexas que venham a surgir.

Por fim, o Quadro 10 apresenta uma síntese das propostas de intervenção e os resultados esperados quando implementadas.

Situação-problema	Proposta	Resultados esperados
Alto tempo de tramitação do processo de compra	Implantação de sistema de processo eletrônico	Redução no tempo de tramitação do processo (abertura, manipulação, localização e tramitação);
	Elaboração de listas de verificação (<i>check-list</i>) para instrução processual	Redução na ocorrência de falhas na instrução processual do pregão eletrônico;
	Elaboração de Procedimento Operacional Padrão (POP)	Racionalidade na instrução processual; Especialização dos servidores responsáveis pela instrução do processo de compra;
	Instituição de minutas padrão de editais e termos de referência	Reduzir o tempo de elaboração da estimativa e preços, elaboração da minuta do edital, correção da minuta e análise jurídica do processo; Reduzir a ocorrência de vícios que demandam a necessidade de alterações no processo durante seu trâmite;
	Diversificação das fontes de pesquisa de preços para elaboração da estimativa	Manter base de dados de fontes de pesquisas de preços para a execução da etapa de estimativa de preços;
Ineficiência no processo de compra	Padronização de descritivos dos itens	Redução da ocorrência de cancelamento de itens durante a instrução do processo de compras;
	Ampliação da participação em compras compartilhadas	Otimização da estrutura de compras públicas do órgão, reduzindo a demanda de processos;
	Análise dos pedidos de compras com base no histórico de consumo	Redução da ocorrência de cancelamento de itens durante a instrução do processo de compras;
	Elaborar o Plano Anual de Aquisições	Uniformizar a demanda de compras durante o ano;
	Plano de Capacitação dos servidores que atuam no processo de compras	Especialização dos agentes públicos responsáveis pela instrução processual do pregão eletrônico;

Quadro 10 - Síntese das propostas de intervenção

Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade atual tem exigido dos governantes uma gestão pública mais profissionalizada, principalmente no aspecto relacionado ao gasto público. Transformar os impostos recolhidos em insumos destinados à prestação de serviços públicos de forma mais racional e eficiente passa a ser um dos maiores desafios da Administração Pública. Assim, cada vez mais a gestão de logística ganha maior importância na gestão pública.

Dentro desse processo, o procedimento de compras públicas, no Brasil chamado de processo licitatório, vem sofrendo uma evolução gradativa com o objetivo de tornar-se mais eficiente, célere e menos suscetível a práticas corruptas.

Em hospitais públicos, a necessidade de um processo de compras eficiente ganha uma maior importância na medida em que o produto final de seu processo é aplicado diretamente na promoção da vida, em um ambiente dotado de extrema complexidade de gestão. Exige-se dos processos de compras públicas hospitalares não só um custo ótimo, mas também uma aquisição realizada no momento correto para o atendimento da demanda das áreas que compõem o hospital.

Nesse sentido, o processo licitatório brasileiro constantemente sofre críticas pela morosidade e excesso de formalismos, por muitos julgados como excessivos. De um lado tem-se a necessidade de controle e registro dos atos públicos, visando a promoção da transparência e controle de atos pelos administrados, de outro tem-se a necessidade de modernização da gestão pública.

Com o objetivo de modernizar e dar maior celeridade e transparência ao processo de compras públicas, é editada a Lei 10.520/2002, que institui a modalidade pregão para a aquisição de bens e serviços comuns. O pregão eletrônico traz como principal inovação a possibilidade de operacionalização utilizando a rede mundial de computadores (*internet*), promovendo uma maior transparência dos atos praticados durante o procedimento de compra, bem como a possibilidade de que o licitante interessado possa ofertar sua proposta de qualquer lugar do país. Além das inovações concernentes a forma de operacionalização, a nova modalidade almeja principalmente a maior celeridade do processo de compra, quando estabelece a inversão das fases de habilitação e aceitação de propostas, assim como a fase recursal única ao final do processo.

Embora tenha inovado em alguns aspectos, a criação de uma nova modalidade não se mostrou suficiente para que o processo de aquisições e contratações da administração pública se desse de forma mais célere e eficiente.

Nessa perspectiva, a presente pesquisa teve como objetivo principal propor soluções para a redução do tempo de tramitação do processo de compra na modalidade pregão eletrônico no Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados.

A pesquisa utilizou dados do SIASG e do software de controle de processos de compras do HU/UFGD (SGC) para obter os dados de todos os processos de compras dos anos de 2015 e 2016, principalmente relacionados aos tempos de tramitação.

Inicialmente foi mapeado todo o processo de compra, e dividido em 2 (duas) fases (interna e externa), seguindo o disposto na lei de criação do pregão. A fase interna foi dividida em 4 (quatro) etapas (estimativa de preços, classificação orçamentária e elaboração da minuta do edital, parecer jurídico e correção do edital) e a fase externa em 3 (três) etapas (publicação, sessão pública e homologação).

Os dados da pesquisa demonstraram que a fase interna é a que mais dispense tempo de instrução processual, com em média 87% do tempo total, enquanto que a fase externa consome cerca de 13%. Constatou-se também que, do tempo total de tramitação, a fase inicial de elaboração de estimativa de preços representa 44% do tempo de tramitação, sendo assim a etapa mais morosa o processo. Isso mostra que, embora o pregão eletrônico tenha dado mais celeridade ao processo de compras, seus benefícios se concentram apenas na fase externa do processo. Tal fato, é corroborado quando verifica-se que as inovações por ele trazidas (inversão de fases de habilitação e aceitação e a fase recursal única) estão ambas justamente na fase externa do pregão.

A pesquisa também descreveu os tempos de tramitação do pregão eletrônico por meio das variáveis setor requisitante e tipo de objeto de compra. Os dados apontaram que há variação de tempo de tramitação de acordo com o setor requisitante e tipo de objeto a ser adquirido, principalmente relacionado a complexidade da descrição do objeto.

Por fim, analisou-se a efetividade de processo de compras por meio de comparativos entre a demanda de compras e a capacidade de processamento dos setores. Também foram detalhadas a quantidade de perdas durante o processo de compras, ou seja, a quantidade de itens que tiveram sua aquisição cancelada durante a tramitação do processo de compra. Nesse aspecto, também foram evidenciadas lacunas no processo, na medida em que foi identificado significativa diferença entre a demanda e a capacidade de aquisição, bem como um alto índice de cancelamento de itens para compras durante o processo de tramitação do pregão.

Seguindo o propósito principal da pesquisa, com base nos dados levantados e nas conclusões que eles possibilitaram, foram propostas 10 sugestões de melhorias para o processo de compras, quais sejam:

- Implantação de sistema de processo eletrônico.
- Instituição de listas de verificação (*check-list*) para instrução processual
- Elaboração dos Procedimentos Operacionais Padrão (POP) de instrução processual.
- Instituição minutas padrão de editais e termos de referência.
- Diversificação das fontes de pesquisa de preços na elaboração da estimativa.
- Implantação de Setor de Padronização Técnica.
- Ampliação da participação em compras compartilhadas junto a outros órgãos.
- Utilização do histórico de consumo de materiais para a definição da demanda de compras.
- Elaboração do Plano Anual de Aquisições.
- Instituição de Plano de Capacitação para os servidores que atuam no processo de compras.

Como limitações da pesquisa, cita-se a falta de funcionalidade nos sistemas informatizados que registre ato a ato a instrução do processual, o que possibilitaria uma descrição mais detalhada da instrução processual.

Tendo em vista a importância da temática eficiência na área de logística da Administração Pública, vários estudos podem ser desenvolvidos dentro da perspectiva da presente pesquisa, entre eles propõe-se:

- a) análise da tramitação processual das demais modalidades de licitação;
- b) análise da tramitação processual das dispensas de licitação;
- c) operacionalização das compras compartilhadas como instrumento de racionalização das compras públicas;
- d) impacto da padronização dos descritivos no tempo de tramitação processual;
- e) impacto da implantação do processo eletrônico no tempo de tramitação processual das compras públicas;

Ao final, espera-se que este estudo tenha não só contribuído para a promoção da eficiência no processo de compras públicas do Hospital Universitário da UFGD, mas que também seja um indutor de mudança de paradigma e conceitos pré-concebidos de que uma área complexa com a área de licitações, não possa ser objeto de mudanças, visando a melhoria do processo, sem que para isso tenha de se alterar qualquer legislação. O que se põe aqui é a necessidade e, por que não, obrigatoriedade do agente público abandonar o conformismo com o *status quo* de uma situação notadamente ineficiente e que possa ser o agente de mudanças de paradigmas na gestão pública.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**. Cadernos ENAP; n. 10, 1997.
- ALBERTIN, A. L. **Comércio Eletrônico: modelos, aspectos e contribuições de sua aplicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- ALVES, Letícia. **Atraso na licitação da Transposição será resolvido até começo de abril, diz Camilo**, mar. 2017. Disponível em: < <http://blog.opovo.com.br/politica/atraso-na-licitacao-da-transposicao-sera-resolvido-ate-comeco-de-abril-diz-camilo/>>. Acesso em: 30 out. 2017.
- AMARAL, Silvani Maria Sehnem do; BLATT, Carine Raquel. Consórcio intermunicipal para a aquisição de medicamentos: impacto no desabastecimento e no custo. **Revista de Saúde Pública**, v. 45, n. 4, p. 789-801, 2011.
- ANDRIOLO, Leonardo José. **A reforma do Estado de 1995 e o contexto brasileiro**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (ANPAD), 30. Anais... Salvador: Anpad, 23 a 27 set. 2006.
- ARAUJO, Marco Antônio. **Administração de produção e operações**. Rio de Janeiro: Brasport, 2009.
- ARAÚJO, Adriana Cristina de. **Processo de compras de hospital de ensino público: proposição de melhorias com a utilização da metodologia EKD**. 2014. Dissertação (Mestrado em Processos e Gestão de Operações) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2014.
- ARNOUD, Analu Neves Dias. **Do contexto histórico do processo judicial eletrônico**. Disponível em < http://lex.com.br/doutrina_27012760_DO_CONTEXTO_HISTORICO_DO_PROCESSO_JUDICIAL_ELETRONICO.aspx>. Acesso em 01 jul. 2017.
- ASSIS, Sabrina Azevedo Ferreira. **Modernização da burocracia das compras públicas: sistema de registro de preços em uma Instituição Federal de Ensino Superior**. 2015. 173 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2015.
- BARZELAY, Michael. **Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government**. Univ of California Press, 1992.
- BATISTA, Marco Antônio Cavalcanti. **Modelo de gestão da informação: uma proposta para acompanhamento de compras em instituições públicas de ciências e tecnologia em saúde C&TS**. 2006. Dissertação (Mestrado profissional em Saúde Pública) – Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2006.
- BATISTA, Marco Antônio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 4, p. 681-700, 2008.
- BATISTA, Sinoel (Org.). **O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos** / Sinoel Batista ... [et al.]. – 1ª ed. – Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. 115 p. (Guia de Consórcios Públicos. Caderno; v. 1)
- BITTENCOURT, Sidney. **Licitação passo a passo: comentando todos os artigos da Lei nº 8.666/93 totalmente atualizada**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BORGES, Alice Gonzalez. **O pregão criado pela MP 2026/00: breves reflexões e aspectos polêmicos.** Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 43, jul. 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/425/o-pregao-criado-pela-mp-2026-00>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 5 de outubro de 1988.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** In: CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Brasília, 2017.

_____. Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000. **Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 ago. 1986.

_____. Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010. **Institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais- REHUF, dispõe sobre o financiamento compartilhado dos hospitais universitários federais entre as áreas da educação e da saúde e disciplina o regime da pactuação global com esses hospitais.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 jan. 2010.

_____. Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. **Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 jun. 1986.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jul. 2002.

_____. Lei nº 11.153, de 29 de julho de 2005. **Dispõe sobre a instituição da Fundação Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD, por desmembramento da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 ago. 2005.

_____. Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. **Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSERH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 dez. 2011.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília,

DF, 22 jun. 1993.

_____. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. **Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jul. 1997.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 01 fev. 1999.

_____. Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. **Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 jul. 2000.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000. **Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 mai. 2000.

_____. Medida Provisória nº 2.108, de 27 de dezembro de 2000. **Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 2000.

_____. Medida Provisória nº 2.182, de 28 de junho de 2001. **Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jun. 2001.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: MARE, 1995.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Painel de Compras do Governo Federal.** Disponível em: <<https://paineldecompras.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 30 out. 2017a.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Adesão ao Processo Eletrônico Nacional (PEN).** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/pensei/adesao-ao-processo-eletronico-nacional-pen>>. Acesso em: 17 nov. 2017b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2328/2015 – Plenário.** Processo TC-017.599/2014-8. Relator: Augusto Sherman. TCU, 16/09/2015.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Conjunta nº 3, de 16 de dezembro de 2014. **Institui o modelo de governança do Sistema Eletrônico de Informações - SEI no âmbito do projeto Processo Eletrônico Nacional e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 dez. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, 1996.

_____. **Do Estado patrimonial ao gerencial.** In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Orgs.). Brasil: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

_____. Exposição no Senado sobre a reforma da administração pública. Cadernos MARE da Reforma do Estado, n. 3, 1997.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. FGV Editora, 2006.

CARTER, Craig R.; KAUFMANN, Lutz. The impact of electronic reverse auctions on supplier performance: the mediating role of relationship variables. **Journal of Supply Chain Management**, v. 43, n. 1, p. 16-26, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Atlas, 2014.

CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. **Uma nova gestão pública para América Latina**. Caracas: CLAD, 1998. (Documento do CLAD).

CARVALHO, Lorrana. **Atraso do Ministério da Saúde reduz disponibilidade de soros e vacinas em Mato Grosso**. Disponível em: <<http://www.aguaboa.mt.gov.br/servicos/licitacoes/17-noticias/saude/1336-atraso-do-ministerio-da-saude-reduz-disponibilidade-de-soros-e-vacinas-em-mato-grosso>>. Acesso em: 30 out. 2017.

CHAHIN, A.; CUNHA, M. A.; KNIGHT, P.; PINTO, S. L. **E-gov.br**: a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CORRÊA, Davi Beltrão de Rossiter. Processo administrativo eletrônico. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 2850, 21 abr. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18959>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

COSTA, André Lucirton. Sistemas de Compras Privadas e Públicas no Brasil. **Revista de Administração**, v.35, n.4, p.1 19-128, outubro/dezembro, 2000.

COX, James C.; ROBERSON, Bruce; SMITH, Vernon L. Theory and behavior of single object auctions. In: Smith, V.L. (Ed.). **Research in experimental economics**. Greenwich: JAI Press, 1982. v. 2.

DA SILVA, Magno Antônio. O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade. **Revista do TCU**, n. 113, p. 71-84, 2008.

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

DASSO JUNIOR, Aragon Érico. **Nova Gestão Pública (NGP)**: a Teoria de Administração Pública do Estado Ultraliberal. In: XXIII ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO NO BRASIL. Anais... Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 394-420.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Entrevista concedida a Revista TCEMG**. janeiro/fevereiro/março - v. 82 - n. 1 - ano XXX. Disponível em ><http://revista.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/601>>. Acesso em 28/10/2017.

DIAS, Mário; COSTA, Roberto F. **Manual do comprador**: conceitos, técnicas e práticas

indispensáveis em um departamento de compras. São Paulo: Edicta, 2000.

DOURADOS. Lei Municipal nº 2.508, de 10 de setembro de 2002. **Fica denominado “Hospital Universitário de Dourados” a Santa Casa**. Diário Oficial do Município de Dourados, Dourados, MS, 13 set. 2002.

_____. Lei Municipal nº 3.118, de 27 de junho de 2008. **Autoriza do Executivo municipal a doar a área pública para Universidade Federal da Grande Dourados com o objetivo de regularização do imóvel utilizado pelo Hospital Universitário**. Diário Oficial do Município de Dourados, Dourados, MS, 10 jul. 2008.

DUNLEAVY, Patrick; HOOD, Christopher. From old public administration to new public management. **Public money & management**, v. 14, n. 3, p. 9-16, 1994.

FARIA, Evandro Rodrigues de; FERREIRA, Marcos Aurélio Marques; SANTOS, Lucas Maia; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Pregão Eletrônico versus Pregão Presencial: Estudo Comparativo de Redução de Preços e Tempo. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (online)**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 47 - p. 62, jan./abril, 2011.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. 195-216, 2005.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson de Abreu. **Processo Administrativo**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

FERREIRA, Sérgio G.; ARAÚJO, Érika A. E- Governo: o que ensina a experiência internacional. **Informe-se BNDES**, n. 17, ago. 2000.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; CORRÊA, Carlos José; FRANCA, Célio Francisco. **Modelos de gestão**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

FLEURY, Sonia. **Fundamentos de la reforma del Estado**. In: XXV Congresso Brasileiro de Pós-graduação em Administração. Anais... Foz do Iguaçu: Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração. 2001.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FREITAS, Felipe Fonseca Tavares de; MEDEIROS, Carlos Vitor da Silva; MELO, André Cristiano Silva. **Aplicação de técnicas de gestão de estoques, como auxílio à tomada de decisões em compras públicas estaduais de medicamentos**. XXVIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, p. 1-12, 2008.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 10. ed. Rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005

GOUREVITCH, Philip. MORRIS, Errol. **Procedimento operacional padrão: uma história de guerra**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

G1a. **Hospital Municipal de Paulínia suspende exames de raio-x e continua sem realizar cirurgias eletivas**, mai. 2017. Disponível em: < <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/hospital-municipal-de-paulinia-suspende-exames-de-raio-x-e-continua-sem-realizar-cirurgias-eletivas.ghtml>>. Acesso em: 30 out. 2017.

G1b. **Atraso em licitação fecha Pronto Atendimento Municipal de Umuarama, no**

Paraná, mai. 2017. Disponível em: < <https://g1.globo.com/pr/norte-noroeste/noticia/atraso-em-licitacao-fecha-pronto-atendimento-municipal-de-umarama-no-parana.ghtml>>. Acesso em: 30 out. 2017.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons?. **Public administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

HOOD, Christopher. The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, organizations and society**, v. 20, n. 2-3, p. 93-109, 1995.

HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA UFGD (HU/UFGD). **Carta de Serviços ao Cidadão**. Dourados, 2014. 36 p.

_____. **Plano Diretor Estratégico (PDE) do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados**. São Paulo, 2013-2014. Disponível em <http://www.ebserh.gov.br/documents/16692/589819/PDE-HU_vers%C3%A3o_corrigida2.pdf/29d16909-600f-4000-abe2-9fc01dcbc34e>. Acesso em: 20 abr. 2017.

JACKSON, Peter M. The new public sector management: surrogate competition and contracting out. **Privatization and Regulation: a review of the issues**. New York: Longman, 1994.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**; trad. Daniel Grassi - 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LANE, Jan-Erik. **New Public Management**. Routledge: London, 2000.

LIMA, Priscila Pecene. **Pregão Eletrônico: um instrumento econômico e eficiente de inovação das compras públicas**. Trabalho de Conclusão de Curso – FGV – Curso de Pós-Graduação em Administração Pública, Rio de Janeiro, 2008.

LINS, B. F. E. **Ferramentas básicas da qualidade**. Brasília, 1993.

LOUSANA, Greyce. **Boas práticas clínicas nos centros de pesquisa**. Rio de Janeiro: Revinter; 2005.

MARINHO, A.; Façanha, L. O. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. Texto para discussão n. 787.

MARINI, Caio. Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do estado**, v. 1, p. 1-13, 2005.

MEDAUAR, Odette. **Direito administrativo moderno**. 11. ed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2007. 432p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MENEZES, Ronald do Amaral; SILVA, Renaud Barbosa da; LINHARES, Alexandre. Leilões eletrônicos reversos multiatributo: uma abordagem de decisão multicritério aplicada às compras públicas brasileiras. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 3, p. 11-33, 2007.

MINAHAN, Tim. Can supply management technology be the antidote to the healthcare

crisis?. **Health management technology**. v. 28, n. 9, p. 52, 54-5, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 1999.

MOREIRA, Egon Bockman. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9784/99**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 184-194.

NUNES, Jacqueline; LUCENA, Rosivaldo de Lima; SILVA, Orlando Gomes da. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa/PB. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 2, p. 227-243, 2014.

NUNES, Pedro. A nova gestão pública e a reforma administrativa. **Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas**, v. 8, p. 7-36, 2006.

O'BRIEN, James A. **Sistemas de informação e as decisões gerenciais na era da internet**. São Paulo: Saraiva, 2004.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Policy brief – The e-government imperative: main findings**. Paris: OECD, 2003. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN015120.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2017.

OLIVEIRA, Márcia Lima Santos. **O processo administrativo no estado de direito brasileiro**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 26 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.36202&seo=1>>. Acesso em: 04 maio 2017.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEINADO, Jurandir.; GRAEML, Alexandre Reis. **Administração da produção: operações industriais e de serviços**. Curitiba: UnicenP, 2007.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei de licitações e contratações da administração pública**. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

PIMENTA, Carlos César. **Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro**. Brasília: ENAP, 1998

PINTO, Solon Lemos. A aplicação da tecnologia da informação às compras governamentais na administração federal. **Revista Informática Pública**, v. 3, n. 4, p. 56-89, 2002.

PLANALTO. **Governo federal economiza R\$ 48 bilhões com pregão eletrônico**. Disponível em: < <http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/05/governo-federal-economiza-48-bilhoes-com-pregao-eletronico> >. Acesso em: 30 out. 2017.

PLANALTO. **Orçamento de 2017 é sancionado com mais recursos para saúde e educação**. Disponível em: < <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/01/orcamento-de-2017-e-sancionado-com-mais-recursos-para-saude-e-educacao> >. Acesso em: 10 jan. 2017.

POLLITT, Christopher. **Managerialism and the public services: The Anglo-American experience**. Blackwell, 1990.

REIS, Marcelo Loureiro. Reforma do Estado: da administração burocrática à administração pública gerencial: o caso brasileiro. **FOCO – Revista de Administração e Recursos**

- Humanos da Faculdade Novo Milênio**, Vila Velha, v. 7, n. 1, p. 104-137, jan./jul. 2014. Disponível em: www.novomilenio.br/periodicos/index.php/foco/article/download/91/67
- REUNI. **HU/UFMG realiza mais de 60 partos na primeira semana de atendimento**, 2011. Disponível em <http://reuni.mec.gov.br/noticias/39-noticias-principais/800-huufgd-realiza-mais-de-60-partos-na-primeira-semana-de-atendimento>. Acesso em 05. mai. 2017.
- RIBEIRO, Geraldo Luis Viera. A Evolução da Licitação. **Revista contábil e empresarial Fiscolegis**, 2007. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf> >. Acesso em: 18 abr. 2017.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Manual Prático das Licitações**. São Paulo: Saraiva, 1991.
- ROSENTAL, Claude; FRÉMONTIER-MURPHY, Camille. **Introdução aos métodos quantitativos em ciências humanas e sociais**. Porto Alegre: Instituto Piaget, 2001.
- ROVER, A. J. (Org). **Direito, sociedade e informática: Limites e perspectivas da vida digital**. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2000.
- SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.
- SHEPHERD, G.; VALENCIA, S. Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 3, p. 103-128, set./dez. 1996.
- SILVA, A. A.; FERREIRA, R. T. **Pregões eletrônicos realizados pela prefeitura municipal de Fortaleza em 2006: um ensaio econométrico**. Prêmio Sefin de Finanças Municipais, Fortaleza, Brasil, 2007.
- SILVA, Christine Oliveira Peter da. A reforma administrativa e a emenda nº 19/98: uma análise panorâmica. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, v. 1, n. 1, maio 1999. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/34>. Acesso em: 05 de abril de 2017.
- SOARES, Elias Farinha. O contexto internacional e experiências da reforma da administração pública. **Revista de Administração Pública de Macau**, n.º 64, vol. XVII, p. 473-506, 2004.
- SORENSEN, Georg. **La transformación del Estado: más allá del mito del repliegue**. Trad. Ramón Cotarelo. Valencia: Tirant lo blanch, 2010.
- SUNDFELD, Carlos Ari. A importância do procedimento administrativo. **Revista de Direito Público**. São Paulo, n. 84, out./dez. 1987, pp. 6474.
- TASCA, Jorge Eduardo; ENSSLIN, Leonardo; ENSSLIN, Sandra Rolim; ALVES, Maria Bernadete Martins. An approach for selecting a theoretical framework for the evaluation of training programs. **Journal of European Industrial Training**, v. 34, n. 7, p. 631-655, 2010.
- TEIXEIRA, José Manoel de Camargo; FERNANDES, Alfredo Manoel da Silva; BONATO, Vera Lúcia; FERNANDES, Jorge Alberto. Planejamento estratégico operacional em saúde. In: LIMA GONÇALVES, E. *et. al.* **Gestão Hospitalar: administrando o hospital moderno**. São Paulo: Saraiva. Cap. 2, p. 38-56.
- TORRES, Nilson Trevisan. **Compras Governamentais: Proposta de um Modelo Multicriterial para Licitações Públicas**. 2012. 201P. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro/COPPE/Programa de Engenharia de Produção, Rio de Janeiro, 2012.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo; FERNANDES, Elton; VIEIRA MACHADO, Waltair. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 45, n. 2, 2011.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. **A Reforma Administrativa da Era Vargas. Rio de Janeiro**: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

WOLFARTH, Lucilene. **Central de compras do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Rio Taquari-CONSISA VRT uma análise de cobertura e custos**, 2015.

ZAGO, Simone Maria; DO NASCIMENTO LOCK, Fernando. Uma Reflexão Sobre os Aspectos Positivos e Negativos da Nova Modalidade de Licitação: Pregão Eletrônico. **Revista Sociais e Humanas**, v. 20, p. 191-198, 2007.