GT 4 - Gestão de Organizações Públicas

A Administração Pública Gerencial, o Princípio da Eficiência e o Pregão Eletrônico: um estudo de caso do Hospital Universitário da Universidade Federal de Sergipe.

Felipe Augusto Santana de Oliveira, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, Brasil.

Resumo: A modalidade de licitação pregão eletrônico foi instituída alinhada com o princípio constitucional da eficiência e observando as proposições gerencialista na Administração Pública. Por isso, este trabalho objetiva avaliar os aspectos críticos das fases dos pregões eletrônicos, os itens licitados e as variáveis que influenciam a efetividade das licitações. Para tanto, foi realizado um estudo de caso no Hospital Universitário da Universidade Federal de Sergipe. Foram considerados os processos de compras iniciados no ano de 2017, totalizando 180 processos. Como resultados, observou-se um nível próximo de 80% de adjudicação dos itens licitados, mas com tempo médio de duração dos pregões dilatados: superior a 200 dias. Além disso, buscou-se analisar os motivos para o fracasso de pouco mais de 15% dos itens licitados, identificando-se 9 grupos de motivos, dentre os quais destaca-se o descumprimento de prazos pelos licitantes, apresentação de propostas acima dos valores estimados e inadequações das propostas aos editais.

Introdução

A Constituição, em seu artigo 37, prevê que, excetuados 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 postulantes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos legais, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do integral cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988). A fim de regulamentar o referido artigo, foi promulgada em 21 de junho de 1993 a lei nº 8.666, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1993).

O estrito cumprimento dos dispositivos presentes na lei são requisitos da atuação dos agentes públicos e garantem, ao mesmo tempo, a observância dos princípios da legalidade e da impessoalidade que regem a Administração Pública. Entretanto, conforme argumenta Rosilho (2011) e ratificam Almeida e Sano (2018), a Lei Geral de Licitações e Contratos instituiu uma excessiva rigidez nos procedimentos de contratações.

Buscando uma maior aproximação de uma Administração Pública Gerencial, foi proposta uma nova modalidade de licitação além daquelas já prevista na lei nº 8.666/1993 (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão): o pregão, conforme lei nº

10.520/2002. Posteriormente, o decreto nº 5.450 regulamenta o formato eletrônico do pregão e o decreto nº 5.504 tornou obrigatória sua utilização, preferencialmente no formato eletrônico, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos (BRASIL, 2002, 2005a, 2005b).

Observa-se, na literatura relacionada, um volume crescente de evidências dos benefícios alcançados pela Administração ao utilizar o pregão eletrônico para realização de suas compras e contratações, a exemplo do que apresentam Albiero e Silva (2018) e Faria e colaboradores (2010). Dentre as principais vantagens, pode-se citar a maior economicidade, advinda da participação de um maior número de licitantes, proporcionada pela praticidade dos lances enviados eletronicamente. No entanto, há de se evidenciar os fatores que ainda precisam ser superados pelos agentes públicos, principalmente o tempo demasiadamente prolongado em cada fase do processo licitatório na referida modalidade, conforme advertem Silva e Rocha (2006), Motta (2010), Rosilho (2011), Araújo e Jesus (2013) e Carvalho et al (2015).

O Hospital Universitário (HU) considerado nesse caso de estudo é, desde 1984, um dos *campi* da Universidade Federal de Sergipe (UFS). O HU tem funcionado como centro hospitalar dedicado à assistência, docência e investigação no âmbito das Ciências da Saúde, integrado ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ocupa um espaço de referência e excelência, em Sergipe, na prestação de assistência médico-hospitalar de média e alta complexidade. Em 2013, a UFS e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) firmaram contrato para a transferência da administração do HU, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF). A justificativa da realização desse trabalho se deve à relevância de investigar os processos de compra e contratações efetivados através dos pregões eletrônicos no âmbito do HU-UFS. Assim, o objetivo desse estudo é analisar e avaliar os aspectos cruciais das fases dos pregões, os itens licitados e as variáveis que influenciam a efetividade dos processos licitatórios.

Por conta da pequena quantidade de obras dedicadas a investigar os procedimentos de compras em hospitais públicos de média complexidade, esta pesquisa busca lançar olhares sobre esse objeto. É importante fomentar estudos como este, visto que a aquisição de insumos e contratação de serviços é vital para a continuidade dos serviços essenciais. Além disso, a racionalização dos escassos recursos públicos é requisito fundamental para observância dos princípios celebrados constitucionalmente para reger a administração pública. Enquanto Frossard (2011), Littike e Sodré (2015) e Duarte e colaboradores (2015) se propuseram a investigar os perfis de itens de materiais de consumo, as ferramentas de trabalho e a percepção dos servidores sobre os processos, este trabalho busca compreender

os motivos que contribuem para o alongamento dos prazos nas fases das licitações e de fracasso na adjudicação dos itens licitados e assim contribuir para evita-los no futuro e conferir maior efetividade às licitações dos hospitais universitários.

Além desta breve introdução, o presente artigo conta ainda com mais quatro seções: o referencial teórico, abordando os principais conteúdos tratados na literatura disponível acerca da temática; a metodologia, trazendo a classificação da pesquisa, os métodos empregados na condução do artigo e a técnica de coleta de dados; a análise dos dados e a discussão dos resultados debate os achados do artigo; as considerações finais relembra os principais pontos do artigo e faz sugestões para trabalhos futuros. Por fim, são listadas as obras consultadas para a produção do trabalho.

Referencial Teórico

Historicamente, a gestão pública apresentou diferentes correntes teóricas e cada uma, a seu tempo, com características próprias: a administração pública patrimonialista; a administração pública burocrática e; a administração pública gerencial. Esta é, na atualidade, o modelo vigente, embora a administração pública burocrática ainda seja aplicada no núcleo estratégico do Estado e em muitas organizações públicas. Observa-se ainda que persistem traços e práticas patrimonialistas de administração contemporaneamente (PALUDO, 2013).

Entende-se por administração pública patrimonialista, o conjunto de práticas de gestão em que pouco se distinguem os bens públicos e privados. Complementarmente, conforme apresentado por Pereira (2000, p. 16), “a administração patrimonialista é do Estado, mas não é pública, na medida em que não visa ao interesse público”. Esse modelo é marcante em governos anteriores ao capitalismo industrial, mais especificamente das monarquias absolutistas, cujas principais características Paludo (2013) elenca: confusão entre as propriedades privada e pública; impermeabilidade à participação social-privada; culto ao soberano; corrupção; nepotismo; discricionariedade e arbitrariedade das decisões; carreiras administrativas deficientes; desorganização do Estado e da Administração.

A administração pública burocrática é aquela baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal, tal qual proposta por Max Weber, e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo (PEREIRA, 2000). Paludo (2013), ratificando Pereira (1996, 1998, 2000), Höpfl (2006) e Costa (2008), sintetiza as principais características do modelo burocrático de administração pública. Possivelmente, a principal delas é o caráter legal das normas, visto que nas organizações burocráticas o poder decorre da norma legal, que definem, antecipadamente, o seu funcionamento padronizado. Adicionalmente, ressalta-se o caráter racional e divisão do trabalho, pois nas organizações burocráticas a divisão do trabalho é horizontal e feita de forma racional, com vistas a assegurar a eficiência e o alcance dos objetivos, além disso cada

componente tem atuação restrita às tarefas vinculadas ao seu cargo, que, por sua vez, encontram-se descritas de forma clara, precisa e exaustiva.

Ressalta-se ainda que no modelo burocrático prioriza-se estruturas organizacionais verticais e com muitos níveis hierárquico, em que os agentes públicos são guiados por regras e normas técnicas claras e exaustivas, com vistas ao alcance dos objetivos definidos pela organização (PALUDO, 2013). Outra marca fundamental, abordam Thompson e Miller (2003), é a impessoalidade que rege a contratação dos servidores, admitidos preponderantemente após aprovação em concursos públicos.

Cabe também atentar para o chamado insulamento burocrático. Helal e Neves (2010) definem esse fenômeno como uma situação em que os técnicos dentro da máquina administrativa passam a ser blindados contra a interferência do público em geral e de outros órgãos do governo. Se, por um lado, pode ser positivo por permitir maior autonomia dos agentes públicos para desempenhar suas funções, por outro, pode ser pernicioso, caso esses mesmos agentes tornem-se totalmente alheios e insensíveis as demandas da coletividade.

Em atenção às disfunções do modelo burocrático e das inconformidades do modelo patrimonialista, além das exigências cada vez maiores dos cidadãos, uma nova abordagem da administração pública tenta preencher a lacuna. A busca por uma nova gestão pública se converge em uma abordagem denominada gerencialista, ou administração pública gerencial. Esta não representa uma total negação dos modelos anteriores, especialmente do burocrático, mas uma evolução do mesmo (HOOD, 1995).

O gerencialismo, emerge no mundo a partir da década de 1970, num contexto de crises mundiais, a exemplo dos choques do petróleo (em 1973 e 1979), e do pouco poder de recuperação dos governos fortemente ligados ao modelo burocrático na gestão pública (PEREIRA, 1996). Marcantemente, os governos de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e de Margareth Thatcher, no Reino Unido, costumam ser utilizados como referência para a inserção das práticas gerencialista na administração pública a partir da década de 1980 (PAULA, 2005). A esse respeito, Pereira (1996) argumenta que a administração pública gerencial surgiu inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas e, aos poucos delineou-se algumas características: descentralização, do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; descentralização administrativa através da delegação de autoridade para os gestores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; organizações com níveis hierárquicos reduzidos ao invés de piramidal; pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; controle por resultados a posteriori, ao invés do controle rígido passo a passo, dos processos administrativos e; administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto referida. No Brasil, a tradição gerencial da administração pública se consolida na década de 1990, principalmente a partir da implementação do Plano Real, em 1994.

A incorporação do gerencialismo no Brasil se torna cristalino com a instituição da Câmara de Reforma do Estado e a posterior publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), em 1995, conforme alude Giambiagi et al (2011). Sua importância é tamanha que, em 1998, foi incorporado ao texto constitucional, através da Emenda 19/1998, o princípio da eficiência da administração pública. A esse respeito, Di Pietro (2014) argumenta que a conotação de eficiência incorporada ao artigo 37 da Constituição Federal diz respeito a uma atuação da administração pública com excelência, fornecendo serviços públicos de qualidade à população, com o menor custo possível, desde que mantidos os padrões de qualidade, e no menor tempo. No bojo da tradição gerencial, buscando maior eficiência na administração pública, foi necessário encontrar alternativas para superar a morosidade nas licitações públicas.

O pregão eletrônico é uma tentativa de promover maior celeridade às licitações públicas. O decreto nº 3.555/2000 introduz o regulamento para essa modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2000). Adicionalmente, foram publicados o decreto nº 3.931/2001, que regulamentou o Sistema de Registro de Preços – SRP (BRASIL, 2001), posteriormente revogado pelo decreto nº 7.892 (BRASIL, 2013) e a lei 10.520/2002. A referida lei, conforme apresenta Mello (2010), introduz uma nova modalidade licitatória, com disciplina e procedimentos próprios, destinada à aquisição de bens e serviços comuns: o pregão. Trata-se de uma lei aplicável à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. A princípio, cabe atentar que a lei 10.520/2002 traz seu regramento próprio, mas sem afastar as disposições da lei 8.666/1993, que regulamenta o inciso XXI do artigo 37 da CF e estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. De tal maneira que, na realização do pregão, as normas da lei 8.666/1993 aplicam-se subsidiariamente.

Anos depois da promulgação da lei 10.520/2002 e a instituição do pregão como modalidade licitatória, foi incorporada outra inovação no ordenamento jurídico a respeito das compras e contratações públicas. Em 5 de agosto de 2005, o decreto nº 5.504 tornou obrigatória a utilização do pregão para aquisição de bens e serviços comuns, preferencialmente na sua forma eletrônica (DINIZ, 2013). Acerca do pregão eletrônico, Meirelles, Burle Filho e Burle (2016) expõem que este é efetuado por meio de utilização de recursos de tecnologia da informação, isto é, por meio de comunicação pela internet. Em verdade, o pregão eletrônico tem procedimentos análogos ao do pregão presencial, no entanto deixa de ocorrer na presença física do pregoeiro e dos participantes, já que todas as comunicações são feitas por via eletrônica.

O pregão eletrônico é composto de duas fases: preparatória e externa. O art. 9º do decreto 5.450/2005 apresenta as atividades necessárias na fase preparatória: de início, deve-se elaborar o termo de referência (TR) pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de

forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização; o TR deve ser aprovado pela autoridade competente; apresentar a justificativa da necessidade da contratação; elaborar o edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas; definir a exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; designar o pregoeiro e sua equipe de apoio (BRASIL, 2005).

Cabe aqui destacar, tal qual apresentado por Faria et al. (2010) e Motta (2010), que há uma inversão das fases de habilitação e aceitação da proposta, o que, potencialmente, permitiria o pregão ser uma modalidade mais ágil e eficiente. Enquanto nas demais modalidades a comissão de licitação verifica primeiramente a documentação de todos os candidatos para depois verificar todas as propostas das empresas consideradas habilitadas, no pregão ocorre justamente o inverso: somente é analisada a documentação do fornecedor que ofertou o menor preço após uma disputa decrescente de preços (ALMEIDA; SANO, 2018).

Metodologia

A partir das contribuições de Gil (2002), Lakatos e Marconi (2003) e Bertucci (2011), é possível classificar esta pesquisa como descritiva, pois seu objetivo primordial é a descrição das características de determinado objeto e o estabelecimento de relações entre variáveis estudadas. O presente trabalho, a exemplo de outras pesquisas descritivas, conforme apresentam Lakatos e Marconi (2003), vai além da simples identificação da existência de relação entre variáveis e busca ainda identificar e analisar a natureza dessa relação. Nesse caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa, havendo, pois, pesquisas que embora definidas como descritivas com base em seus objetivos, acabam servindo também para propiciar uma nova visão do problema.

Quanto ao procedimento técnico, este artigo pode ser classificado como uma pesquisa *ex-post facto*. A tradução literal para o termo latino é “a partir do fato passado”, isto é, nesse tipo de pesquisa os estudos são realizados após a ocorrência de variações nas variáveis (GIL, 2002). O propósito básico (mas não exclusivo) das pesquisas ex-post é verificar a existência de relações entre as variáveis. Uma característica importante desse tipo de pesquisa é que o pesquisador não dispõe de controle absoluto sobre as variáveis estudadas, que constitui o fator presumível do fenômeno, porque ele já ocorreu. O que o pesquisador procura fazer nesse tipo de pesquisa é identificar situações que se desenvolveram naturalmente e trabalhar sobre elas como se estivessem submetidas a controles.

Os dados que proporcionaram o desenvolvimento do trabalho foram coletados de fontes secundárias (LAKATOS; MARCONI, 2003): as atas de homologação dos pregões

eletrônicos foram consultadas no Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet); os dados de tramitação dos processos de compras entre as áreas envolvidas foram colhidos nas planilhas de trabalhos das unidades de Compras (Unicom) e Licitação (Unili), do Setor de Administração (SAD) e da Divisão Administrativa Financeira (DAF); os motivos de fracasso dos itens foram extraídos do Comprasnet e dos relatórios produzidos pelos pregoeiros dos pregões eletrônicos. Após a coleta, os dados foram tabulados com o auxílio do software Excel 2013®, permitindo a produção de tabelas, gráficos e quadros utilizados para sustentar as análises apresentadas na próxima sessão..

Análise dos dados e discussão dos Resultados

Para fins desta pesquisa foram investigados todos os processos administrativos voltados à aquisição de materiais e medicamentos e contratação de serviços por parte do HU-UFS iniciados no ano de 2017. Essa atividade teve como fonte de dados a planilha eletrônica de controle de processos da DAF, alimentada por seus colaboradores. Foram identificados 180 (cento e oitenta) processos criados com a referida finalidade, divididos em diferentes modalidades e tipologias: pregões (156); adesão a atas de outros órgãos - caronas (17); dispensa de licitação (1); concorrência (1); inexigibilidade de licitação (2); regime diferenciado de contratação – RDC (3). O Quadro 1 exibe o referido quantitativo.

Quadro 1: Quantitativo de Processos de Compras - 2017

Pregão	Carona	Dispensa	Inexigibilidade	Concorrência	RDC
156 (86,67%)	17 (9,44%)	1 (0,56%)	2 (1,11%)	1 (0,56%)	3 (1,67%)

Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa

Dentre os pregões iniciados em 2017, apenas 83 (53,2%) foram finalizados dentro do exercício. Adicionalmente, 71 (45,5%) pregões foram agendados no exercício subsequentes (30 destes já finalizados) e outros 2 (1,3%) pregões foram cancelados ou tiveram o processo arquivado.

Em consulta disponível no Comprasnet, foi possível contabilizar um total de 2622 (dois mil seiscentos e vinte e dois) itens licitados nos pregões, cujos processos se iniciaram em 2017. Uma parcela desses itens foi adjudicada (78,03%), outra parcela não recebeu lances e os itens são denominados desertos (6,45%), uma terceira parcela de itens licitados tiveram propostas vencedoras, mas os licitantes dela desistiram e é denominada fracassada (15,02%). O Quadro 2 representa sinteticamente o quantitativo de itens.

Quadro 2: Quantidade de Itens

Pregões	Itens Licitados	Adjudicados	Fracassados	Desertos
2017	1685	1427	158	100
2018	937	619	249	69
TOTAL	**2622**	**2046** (78,03%)	**407** (15,02%)	**169** (6,45%)

Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa

Chama atenção a quantidade proporcional de itens fracassados nos pregões operados na amostra considerada. Entretanto, são proporções compatíveis com outras experiências já discutidas de forma similar por Bona (2015).

Buscou-se investigar os motivos que contribuíram para esse fenômeno: os pregoeiros que operaram os pregões considerados, juntamente com sua equipe de apoio, foram convidados a elencar esses motivos. A relação de motivos de fracasso foi categorizada em 9 (nove) grupos, os quais, bem como sua respectiva frequência, estão dispostos no Quadro 3.

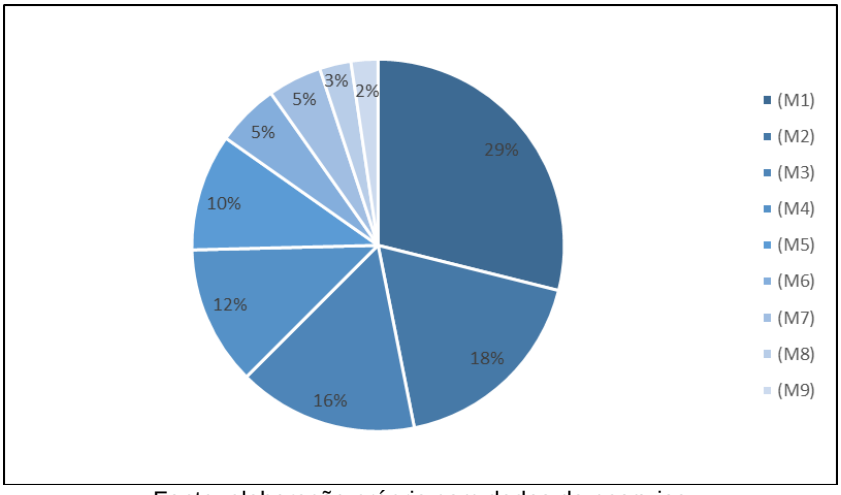
Quadro 3: Motivos de Fracasso dos Itens Licitados

Motivos		Frequência
(M1)	Descumprimento de prazos	74
(M2)	Valor da proposta acima do valor estimado	46
(M3)	Inadequação ao edital	40
(M4)	Não envio de Proposta	31
(M5)	Desertos	26
(M6)	Documentação ausente ou incompleta	14
(M7)	Desistência do licitante	12
(M8)	Licitantes com restrições de licitar com a União	7
(M9)	Outros	6

Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa

É flagrante o descumprimento dos prazos (M1) estabelecidos nas etapas dos pregões, respondendo por quase 30%. Os lances ofertados com valores acima dos valores estimados (M2) e propostas encaminhadas em desacordo com as exigências do edital (M3) também têm uma grande representatividade: aproximadamente 18% e 16%, respectivamente. Essas variáveis estão de acordo com as hipóteses levantadas por Padilha, Araújo e Souza (2018) sobre as incertezas nas contratações públicas. A participação proporcional de todas as categorias está disposta no Gráfico 1.

Gráfico 1: Motivos de Fracasso dos Itens Licitados

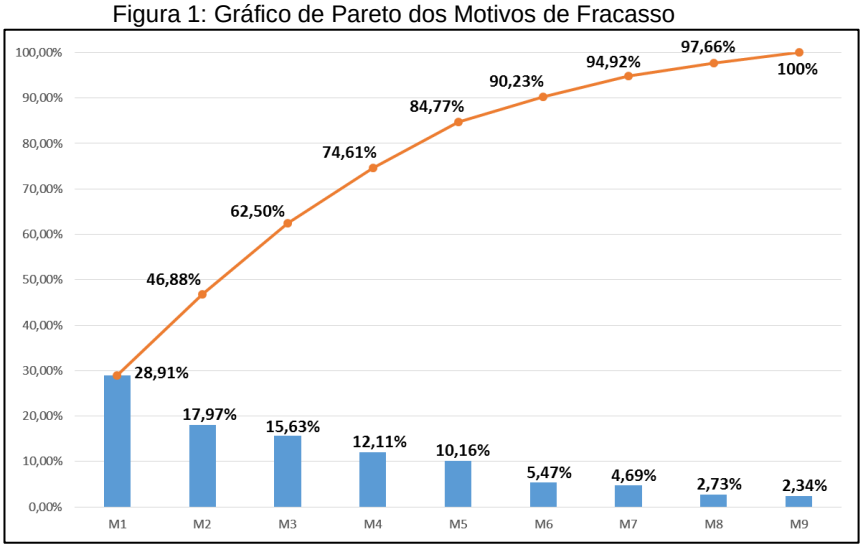


Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa

Complementarmente, foi possível produzir, conforme recomendação de Morgan e Murgatroyd (1994), um gráfico de Pareto, a fim de evidenciar as variáveis mais significativas

para a compreensão do problema, isto é, o fracasso dos itens licitados. A Figura 1 exibe essa produção.

Figura 1: Gráfico de Pareto dos Motivos de Fracasso



Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa

Outra questão que merece destaque é o tempo gasto em cada fase dos pregões. A lei nº 10.520/2002, que normativa a modalidade pregão, estabelece duas fases: a preparatória e a fase externa. Para fins de acompanhamento e controle, o HU-UFS adota como praxe administrativa subdivisões, mas fases instituídas legalmente. Dentro da fase preparatória, estabeleceu-se 3 subfases: a pesquisa de preço (incluindo, quando cabível, o cadastro da Intenção de Registro de Preço – IRP), a cargo da Unidade de Compras; a elaboração do edital, sob responsabilidade da Unidade de Licitação e; a produção de parecer jurídico, disponibilizado pelo Setor Jurídico. Após manifestação favorável do Setor Jurídico, a Unidade de Licitação distribui os processos entre os pregoeiros para que seja agendada a data para o pregão. Entre a manifestação favorável do parecer jurídico e a publicação da data do pregão estabeleceu-se uma "entrefazes", antecedendo a fase externa da licitação. Esta se inicia com a abertura do certame e encerra-se na data de homologação do mesmo. Nos pregões em Sistema de Registro de Preços (SRP) acrescenta-se uma subfase adicional: a formalização das atas de registro de preço.

Para avaliar o tempo empregado em cada fase dos pregões, considerou-se apenas os pregões já finalizados, dentre aqueles processos iniciados em 2017. Essa amostra consiste, como já mencionado anteriormente, em 83 (oitenta e três) pregões finalizados em 2017 (dos quais 14 tradicionais e 63 SRP) e 30 (trinta) pregões finalizados em 2018 (5 tradicionais e 25 SRP). É salutar que os pregões tenham o tempo analisado de forma segregada. Justifica-se tal abordagem por conta de os pregões SRP apresentam uma subfase adicional (formalização de atas de registro de preço) em comparação aos pregões tradicionais. De tal forma que uma comparação pregões de tipos diferentes pode conduzir a inferências viesadas. Dessa forma,

tem-se uma amostra com 19 pregões tradicionais e outra com 94 pregões SRP. O Quadro 4 exibe o tempo (em dias) de cada subfase dos pregões.

Quadro 4: Tempo Médio (dias)

Subfases	SRP				Tradicional			
	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-Padrão
Pesquisa de Preço	14	206	50,69	33,83	20	118	42,53	22,80
Edital	2	77	26,27	18,47	15	120	51,58	30,05
Parecer Jurídico	5	118	41,60	19,87	12	90	37,95	17,40
Entre-Fases	2	135	52,17	29,50	5	134	50,05	37,77
Fase Externa	13	192	60,81	33,68	11	332	58,89	71,31
Ata/Contrato	8	91	37,36	14,37	-	-	-	-

Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa

Em média, os pregões SRP demandaram mais tempo até serem finalizados em comparação aos pregões tradicionais: estes foram concluídos, em média, 241 dias após a abertura, enquanto aqueles demandaram, em média, 266 dias. Verifica-se ainda uma discrepância muito grande entre o tempo mínimo e o tempo máximo observados em cada fase, tanto no pregão tradicional, como no SRP. Em comparação a outros estudos, a exemplo de Faria et al. (2011), que avalia o tempo das licitações na Prefeitura de Viçosa-MG e da Universidade Federal de Viçosa, Cirqueira (2015), que estudou o tempo das licitações da Procuradoria Geral do Ministério Público do Trabalho, e Almeida e Sano (2018), que investigaram o tempo das licitações na Base Aérea de Natal-RN, o tempo médio dos pregões do HU-UFS é razoavelmente mais dilatado.

Observando atentamente a tramitação dos processos licitatórios entre as áreas envolvidas, observa-se um tráfego intenso nas fases de pesquisa de preço, refletindo no prolongamento do tempo dessa fase. O mesmo fenômeno pôde ser notado na fase externa: com bastante frequência, os pregoeiros e sua equipe de apoio demandam posicionamento das áreas solicitantes devido necessidade de esclarecimentos diversos.

Conclusões

O pregão eletrônico foi introduzido no Brasil no início dos anos 2000, através do decreto nº 3.555/200 e da lei nº 10.520/2002. Essa modalidade de licitação busca convergir com os princípios da administração pública gerencialista, em especial por buscar empregar maior celeridade e eficiência nos processos de compras governamentais (ALBIERO; SILVA, 2018). À luz desses princípios, o presente artigo buscou analisar e avaliar os aspectos cruciais das fases dos pregões, os itens licitados e as variáveis que influenciam a efetividade dos processos licitatórios no âmbito do Hospital Universitário da Universidade Federal de Sergipe.

Foram considerados os processos de compras de materiais e medicamentos e contratação de serviços iniciados no ano de 2017, totalizando 180 (cento e oitenta) processos.

Destes, 156 (cento e cinquenta e seis) na modalidade pregão. Observou-se um razoável percentual de fracasso nos itens licitados (aproximadamente 15%), tal como evidenciado por Fossard (2011) e Bona (2015). Esse fenômeno é observado quando há propostas para os itens, mas por diferentes motivos não foi possível adjudicá-los, ou quando não há lances por parte dos licitantes. Esses motivos também foram investigados e geraram 9 (nove) categorias, dentre as quais destacam-se o descumprimento de prazos, valor da proposta acima do valor estimado e inadequação ao edital, que juntas respondem por mais de 60% dos motivos de fracassos nos pregões. A evidenciação dessas variáveis se aproxima das hipóteses levantadas por Padilha, Araújo e Souza (2018).

Posteriormente, procedeu-se a análise do tempo das fases dos pregões. A praxe administrativa no HU-UFS adota até 6 (seis) subfases nos seus pregões: pesquisa de preços (adicionada do cadastro da intenção de registro de preço, quando cabível); elaboração do edital; parecer jurídico; marcação do pregão (elo de ligação entre a fase de preparação e a fase externa); fase externa e; formalização de atas de registro de preço (aplicável aos pregões SRP). Os pregões SRP demandaram em média 241 (duzentos e quarenta e um) dias até serem finalizados e os pregões tradicionais 266 (duzentos e sessenta e seis) dias. Em comparação a trabalhos já publicados, a exemplo de Cirqueira (2015) e Almeida e Sano (2018), os pregões do HU-UFS levam mais tempo para serem concluídos, porém nenhum dos trabalhos anteriores investigou o processo de compras em um hospital de médio porte. De tal forma, a comparação entre o tempo médio dos pregões do HU-UFS e o verificado em outros órgãos fica comprometida.

Futuramente, sugere-se que outros fatores sejam analisados a fim de proporcionar uma melhor compreensão da dinâmica nos processos licitatórios. Em especial, a investigação da necessidade de remanejamento ou readequação das equipes envolvidas nos processos de compras e contratações a fim de distribuir melhor as atividades entre os colaboradores. Outro ponto importante é observar os motivos que influenciam no tráfego dos processos de compras entre as áreas envolvidas, principalmente nas subfases de pesquisa de preço e externa. Sugere-se ainda identificar quais os nós críticos que demandam retificações, contribuindo para o prolongamento das subfases dos pregões

Referências

ALBIERO, H. J.; SILVA, M. R. Economicidade, eficiência e transparência nas compras públicas via pregão eletrônico: estudo de caso nos pregões eletrônico42/2012 e 32/2013 realizados pelo IFPR – campus Assis Chateaubriand. **Forscience**: revista científica do IFMG, Formiga, v.6, n.1. 2018.

ALMEIDA, A. A. M.; SANO, H. Função compras no setor público: desafio para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de Administração Pública**, v.52, n.1. 2018.

ARAÚJO, P. M. C.; JESUS, R. G. Processo licitatório tipo menor preço e eficiência em compras públicas: um estudo de caso. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 37. 2013, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2013. Disponível em < https://goo.gl/3vNbyP >. Acesso em 06/11/2018.

BERTUCCI, J. L. O. **Metodologia básica para elaboração de trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Atlas, 2011.

BONA. C. P. **Pregão Eletrônico e o Princípio da Eficiência**: um estudo de caso da comissão permanente de licitações de materiais da Prefeitura do Recife. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública). Universidade Federal de Pernambuco. 2015.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em <https://goo.gl/wcYJYB>. Acesso em 03/12/2018.

_____. 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 União**, Brasília, 1993. Disponível em <https://goo.gl/DVpQnt>. Acesso em 14/11/2018.

_____. 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 União**, Brasília, 2000. Disponível em <https://goo.gl/qynxZq>. Acesso em 14/11/2018.

_____, Decreto nº 3.931 de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001. Disponível em <https://goo.gl/BHHceH>. Acesso em 14/11/2018.

_____. Lei no 10.520 de 17 de julho de 2002. Dispõe sobre o pregão e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2002. Disponível em <https://goo.gl/JnMYYz>. Acesso em 14/11/2018.

_____. Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005a. Disponível em <https://goo.gl/PUca35>. Acesso em 14/11/2018.

_____. Decreto nº 5.504 de 05 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005b. Disponível em <https://goo.gl/CKgJ4Z>. Acesso em 14/11/2018.

_____. Decreto nº7.892 de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013. Disponível em <https://goo.gl/XtNegc>. Acesso em 14/11/2018.

CARVALHO, A. C.; OLIVEIRA, J. L. R.; ZIVIANI, F.; CHRISTINO, J. M. M. Celeridade, economicidade e eficiência do pregão eletrônico aplicado a gêneros alimentícios: um estudo sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Segundo Tempo (PST) do centro pedagógico da Universidade Federal de Minas Gerais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 35. 2015, Fortaleza. **Anais**... Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Engenharia de Produção, 2015. Disponível em <https://goo.gl/chFJdy>. Acesso em 06/11/2018.

CIRQUEIRA, J. A. R. **O tempo médio de duração do pregão eletrônico promovido pela procuradoria geral do ministério público do trabalho**. Monografia (Bacharelado em Direito). Centro Universitário de Brasília, 2015.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v.42, n.5. 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DINIZ, D. G. G. **Aquisição de medicamentos em um hospital federal** – a economicidade do pregão eletrônico. Monografia. Departamento de Administração da Universidade Federal da Paraíba. 2013.

DUARTE, N.; BITAR, J.; MIGLIOLI, J.; PEREIRA, M.; YODONO, N.; ARAÚJO, T.; DALLORA, M.; PAZIN-FILHO, A. Gestão de compras em um hospital de ensino terciário: um estudo de caso. **Medicina**, v. 48, n. 1. 2015.

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M.; SILVEIRA, S. F. R. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública**, v.46, n.6. 2010.

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M.; SILVEIRA, S. F. R. Pregão eletrônico versus pregão presencial: estudo comparativo de redução de preço e tempo. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ** (online), v.16, n.1. 2011.

FROSSARD, L. **Desafios da eficiência no contexto da gestão de compras de medicamentos em hospital público**: o caso do Hospital das Forças Armadas – HFA. Dissertação (Mestrado em Administração). 2011.

GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B.; HERMANN, J. **Economia Brasileira Contemporânea** [1945-2010]. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011.

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

HELAL, D. H.; NEVES, J. A. B. Burocracia e inserção social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. **Interface**, v.12, n. 3. 2010.

HOOD, C. The “new public management” in the 1980s: variations on theme. **Accounting, Organization and Society**, v.20, n.2. 1995.

HÖPFL, H. M. Post-bureaucracy and Weber's “modern” bureaucrat. **Journal of Organizational Change Management**, v.19, n.1. 2006.

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

LITTIKE, D.; SODRÉ, S. A arte do improviso: o processo de trabalho dos gestores de um Hospital Universitário Federal. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 20, n. 10. 2015.

MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E.; BURLE, C. R. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros. 2016.

MELLO, C. B. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros. 2010.

MORGAN, C.; MURGATROYD, S. **Total Quality Management in the Public Sector**: an international perspective. Buckingham: Open University Press. 1994.

MOTTA, A. R. **Combate ao desperdício no gasto público**: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia da Universidade de Campinas, Campinas, 2010.

PADILHA, A.; ARAÚJO, E.; SODRÉ, J. Influência das incertezas nas contratações públicas por intermédio do pregão eletrônico. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 7, n. 1. 2018.

PALUDO, A. **Administração Pública**. 3 ed. São Paulo: Campus. 2013.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v.45, n.1. 2005.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v.120, n.1. 1996.

_____. Uma reforma da administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n.1. 1998.

_____. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v.34, n.4. 2000.

ROSILHO. **Qual é o modelo legal das licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas**. Dissertação (Mestrado em Direito). Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2011.

SILVA, E. Q.; ROCHA, R. M. **Compras governamentais**: uma análise das causas da morosidade do processo de compras no âmbito da FUB. Monografia (Especialização em Desenvolvimento Gerencial). Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

THOMPSON, F.; MILLER, H. T. New Public Management and Bureaucracy Versus Business Values and Bureaucracy. **Review of Public Personnel Administration**, v.23, n.4. 2003.