

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E ECONOMIA DA SAÚDE

ALBERTO JOSÉ LOPES DE MENDONÇA

**GANHOS DE EFICIÊNCIA COM A IMPLANTAÇÃO DO PARECER REFERENCIAL
NA REDUÇÃO DO TEMPO DE TRAMITAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO: O
CASO DE UM HOSPITAL UNIVERSITÁRIO**

RECIFE

2024

Alberto José Lopes de Mendonça

GANHOS DE EFICIÊNCIA COM A IMPLANTAÇÃO DO PARECER REFERENCIAL NA
REDUÇÃO DO TEMPO DE TRAMITAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO: O CASO DE
UM HOSPITAL UNIVERSITÁRIO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão e Economia da Saúde - PPGES, da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, como requisito para obtenção do título de Mestre profissional em Gestão e Economia da Saúde.

Orientador: Prof. Dr. José Ricardo Bezerra Nogueira

RECIFE

2024

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Maria Betânia de Santana da Silva CRB4-1747

M539g Mendonça, Alberto José Lopes de

Ganhos de eficiência com a implantação do parecer referencial na redução do tempo de tramitação do processo licitatório: o caso de um hospital universitário. - 2024.

67 folhas: il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. José Ricardo Bezerra Nogueira.

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Economia da Saúde) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2024.

Inclui referências e apêndices.

1. Licitação pública - Análise. 2. Eficiência (Serviço público). 3. Hospitais - administração. I. Nogueira, José Ricardo Bezerra (Orientador). II. Título.

657.8322 CDD (22. ed.)

UFPE (CSA 2024 – 040)

Alberto José Lopes de Mendonça

Ganhos de eficiência com a implantação do parecer referencial na redução do tempo de tramitação do processo licitatório: o caso de um hospital universitário

Dissertação apresentada à Universidade
Federal de Pernambuco para obtenção do
título de Mestre Profissional em Gestão e
Economia da Saúde

Aprovada em: 26 de fevereiro de 2024

Banca Examinadora

Prof^ª. Dra. Fabíola Sulpino Vieira
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. David Ricardo Colaço Bezerra
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Paulo Glício da Rocha
Universidade Federal de Pernambuco

DEDICATÓRIA

À minha mãe que guiada pela luz divina não mediu esforços em proporcionar uma educação de qualidade.

À minha família por sempre ter me apoiado na tomada de decisões e em momentos difíceis.

Aos colegas do Hospital das Clínicas de Pernambuco pelo incentivo e contribuição.

AGRADECIMENTOS

À minha parceira de vida, Mari, por ter sido fundamental em todo o processo.

Aos professores e demais funcionários do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Economia da Saúde pelo aprendizado ao longo dos últimos 2 anos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. José Ricardo, pela imensa paciência e atenção entregues e pela inequívoca contribuição ao trabalho.

Ao Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco por ter autorizado a pesquisa e o meu afastamento para as aulas.

Ao Ministério da Saúde pelo financiamento do curso de mestrado.

RESUMO

O funcionamento dos órgãos públicos depende da realização de licitações para selecionar os fornecedores dos bens e serviços que atenderão à sociedade, isso está previsto na legislação em vigor no Brasil. Mas, geralmente, o prazo para a conclusão de um certame não é rápido e, em alguns casos, compromete o funcionamento das instituições. Nesse sentido, uma iniciativa da Ebserh flexibilizou a análise individualizada dos processos licitatórios pelo setor jurídico para aquisição de bens comuns por pregão eletrônico. Essa mudança no fluxo do processo foi possível com a implementação do parecer referencial. Dessa forma, o presente trabalho foi elaborado para avaliar o impacto da implementação do parecer referencial no processo de compras públicas de um hospital universitário, com vistas a identificar suas possíveis melhorias efetivas e suas eventuais dificuldades e prejuízos relacionados à ausência da análise jurídica. Trata-se de uma pesquisa descritiva, de natureza documental. Foram utilizados dados das planilhas internas de acompanhamento dos pregões eletrônicos que ocorreram entre os anos de 2017 e 2022, ao todo 819 processos avaliados. A partir desse conjunto de informações foi gerado um banco de dados com algumas variáveis de análise. Os resultados encontrados revelam o quanto é demorado o andamento do processo licitatório no órgão estudado. O tempo médio de conclusão de um processo é de 246 dias. Contudo, ao selecionar os processos que continham parecer jurídico, o prazo foi ainda maior, em média 265 dias. Esse prazo foi reduzido para 191 dias com a implementação do parecer referencial no órgão a partir de 2021. Apesar do ganho de eficiência com o parecer referencial (74 dias), medido por meio de regressão linear, a taxa de insucesso dos itens nas licitações com parecer jurídico foi de 16,7% e com o parecer referencial subiu para 27,2%. Utilizou-se, suplementarmente, de um questionário para avaliar a percepção dos servidores do órgão em relação ao parecer referencial. Reconhece-se a maior agilidade do processo, mas 44,4% dos entrevistados, responderam que a legalidade administrativa dos processos licitatórios foi prejudicada. Além disso, foi identificada uma carência de capacitações dos agentes públicos e a influência de outros fatores que interferem no tempo de duração dos processos. É imprescindível que a gestão hospitalar monitore a utilização do parecer referencial e promova uma avaliação das condições de governança. A discussão deve ser ampliada para outros hospitais da rede Ebserh.

Palavras chave: Licitação. Parecer Referencial. Eficiência.

ABSTRACT

The functioning of public agencies depends on the conduct of public tenders to select suppliers for goods and services that will serve society, as stipulated by current legislation in Brazil. However, the timeframe for completing a bidding process is generally not quick, and in some cases, it compromises the functioning of institutions. In this regard, an initiative by Ebserh has facilitated the individualized analysis of bidding processes by the legal sector for the acquisition of common goods through electronic auctions. This change in the process flow was made possible by the implementation of the reference opinion. Thus, this study was conducted to assess the impact of the implementation of the reference opinion on the public procurement process of a university hospital, aiming to identify its potential effective improvements and any difficulties and losses related to the absence of legal analysis. This is a descriptive, documentary research. Data from internal spreadsheets monitoring electronic auctions that took place between 2017 and 2022 were used, totaling 819 evaluated processes. A database with some analysis variables was generated from this set of information. The results reveal how time-consuming the bidding process is in the studied organization. The average completion time for a process is 246 days. However, when selecting processes that included a legal opinion, the period was even longer, averaging 265 days. This period was reduced to 191 days with the implementation of the reference opinion in the organization from 2021. Despite the efficiency gain with the reference opinion (74 days), measured through linear regression, the failure rate of items in tenders with a legal opinion was 16.7%, and with the reference opinion, it rose to 27.2%. Additionally, a questionnaire was used to assess the perception of organization employees regarding the reference opinion. While the increased efficiency of the process was acknowledged, 44.4% of respondents stated that the administrative legality of bidding processes was compromised. Furthermore, a lack of training for public officials and the influence of other factors affecting the duration of processes were identified. It is essential for hospital management to monitor the use of the reference opinion and conduct an evaluation of governance conditions. The discussion should be expanded to other hospitals within the Ebserh network.

Keywords: Bidding. Reference Opinion. Efficiency.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Planejamento da contratação	36
Figura 2 – Etapas do método de pesquisa.....	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores pregões eletrônicos HC/UFPE 2017 a 2022	42
Tabela 2 – Frequência de pregões abertos por ano – PSPP	43
Tabela 3 – Frequência de pregões abertos por ano e fluxo	43
Tabela 4 – Tabela cruzada das variáveis ano x itens fracassados	46
Tabela 5 – Tabela cruzada das variáveis ano x itens desertos	47
Tabela 6 – Tabela cruzada das variáveis fluxo x total geral dias	47
Tabela 7 – Tabela cruzada das variáveis fluxo x fase interna	47
Tabela 8 – Tabela cruzada das variáveis fluxo x fase externa	48
Tabela 9 – Regressão linear das variáveis tempo total do processo e fluxo	48
Tabela 10 - Correlação entre as variáveis tempo total do processo e fluxo.....	48
Tabela 11 - Regressão linear múltipla das variáveis tempo total, fluxo e fase interna	49

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de sucesso e insucesso dos itens licitados entre 2017 e 2022	44
Gráfico 2 – Percentual de sucesso e insucesso dos itens – parecer jurídico	44
Gráfico 3 – Percentual de sucesso e insucesso dos itens – parecer referencial	45
Gráfico 4 – Tempo médio em dias da duração do processo licitatório	45
Gráfico 5 – Tempo médio em dias do processo (parecer jurídico x referencial)	46
Gráfico 6 – Regressão linear	49

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais inovações previstas na IN 73/2022	28
Quadro 2 – Variáveis presentes no banco de dados	39
Quadro 3 – Questionário aplicado aos gestores e servidores do HC/UFPE	51

LISTA DE ABREVIATURAS

AGU Advocacia geral da união
AED Análise econômica do direito
CF Constituição federal
CGU Controladoria geral da união
CNJ Conselho nacional de justiça
CONJUR Consultoria jurídica
DFD Documento de formalização da demanda
EBSERH Empresa brasileira de serviços hospitalares
EPC Equipe de planejamento da contratação
ETP Estudo técnico preliminar
HC Hospital das clínicas
NLL Nova lei de licitações e contratos
OCDE Organização para a cooperação e desenvolvimento econômico
PAC Plano anual de compras
PMI Procedimento de manifestação de interesse
RDC Regime diferenciado de contratações
RLCE Regulamento de licitações e contratos da ebserh
SISG Sistema de serviços gerais
TCU Tribunal de contas da união
UCL Unidade de compras e licitações
UFPE Universidade federal de pernambuco

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
1.1 Objetivos.....	19
1.1.1 Objetivo geral.....	19
1.1.2 Objetivos específicos.....	19
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	20
2.1 Eficiência econômica e o princípio constitucional	21
2.2 Assimetria de informação	23
2.3 Governança	24
2.4 Análise econômica do direito na contratação pública	26
2.5 Uso do pregão eletrônico	26
2.5.1 Novidades da Instrução Normativa 73/2022.....	28
2.6 Parecer referencial em processos licitatórios	29
2.7 Gestão de riscos	33
2.8 Indicadores de desempenho no processo de compras públicas	34
3. MÉTODO.....	37
3.1 Ambiente do estudo	37
3.2 Dados	38
4. RESULTADOS.....	42
4.1 Análise Descritiva	42
4.2 Regressão Linear	48
4.3 Questionário	50
5. DISCUSSÃO.....	52
6. CONCLUSÃO.....	58
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	60
8. APÊNDICE (questionário).....	65

1. INTRODUÇÃO

O funcionamento dos órgãos públicos depende da aquisição de bens e da contratação de serviços ofertados pelo mercado que vão permitir atender às necessidades da sociedade. Nesse sentido, vem se tornando cada vez mais frequente uma cobrança por resultados de qualidade e maior eficiência do setor público.

Diante de um significativo montante de recursos públicos utilizado nas compras públicas, a questão de eficiência das ações da Administração Pública ganha um relevante destaque na busca por melhorias dos gastos. O mercado de compras governamentais brasileiro representa cerca de 12,5% do PIB brasileiro (IPEA, 2019). Porém, antes de adquirir um material ou contratar uma obra ou serviço, a legislação brasileira exige que o agente público estabeleça um procedimento seletivo para escolha do fornecedor, o processo licitatório. A organização analisada neste trabalho (Hospital das Clínicas de Pernambuco) licitou nos últimos 5 anos cerca de R\$ 500 milhões de reais.

O princípio do interesse público e sua indisponibilidade originam o dever da Administração Pública de realizar licitação, uma vez que cabe ao poder público gerenciar da melhor forma os bens e serviços públicos, e o legislador escolheu tal procedimento como o mais adequado para assegurar a aplicação eficiente dos recursos da sociedade. O agente administrativo com competência para assinar contratos em nome da Administração Pública não deve agir de acordo com suas vontades (Vareschini, 2014).

De forma primária, tal previsão, é apresentada na Carta Magna brasileira. A Constituição Federal de 1988 determina em seu art. 37, inciso XXI, que diz:

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.

O mesmo dispositivo constitucional que definiu a regra ser a licitação, também previu a possibilidade normativa das exceções, ou seja, as contratações diretas (dispensas e inexigibilidades). De qualquer forma, seja por meio de um certame ou dispensando a licitação, o caráter formal e os princípios da Administração Pública devem ser levados em consideração. O diploma legal máximo também contemplou os dois maiores regimes jurídicos de contratações

do Brasil: o inciso XXVII, do Art. 22, da CF/88, que trata da Administração direta, autárquica e fundacional; e o Art. 173, § 1º, III, das empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista).

Apesar de alguns avanços nas legislações e mudanças tecnológicas que melhoraram o processo das compras públicas, o procedimento licitatório nos órgãos públicos ainda é moroso e repleto de etapas previstas nos normativos para serem seguidos pelos servidores públicos. Quanto mais se estende o processo de seleção do fornecedor e escolha do bem, aumenta o risco de faltar um insumo e assim prejudicar o bem-estar social. No Brasil, o modelo de seleção é marcadamente burocrático e formalista, implicando redução da competitividade e aumento dos custos transacionais (Camelo, Nóbrega e Torres, 2022).

Na assistência, o hospital está inserido no Sistema Único de Saúde (SUS) como referência terciária e quaternária atendendo a todos os segmentos da população do Estado de Pernambuco e Regiões Norte e Nordeste nas mais diversas modalidades e especialidades. Está contratualizado com a Secretaria Estadual de Saúde desde 2004. Como Atenção Especializada do SUS, possui 28 habilitações vigentes ofertando à população acesso qualificado a serviços especializados de média e alta complexidades em saúde. Realiza atenção integral aos seus usuários ao disponibilizar diagnóstico, tratamento, reabilitação, redução de danos e manutenção da saúde, e ao oferecer serviços ambulatoriais, de internação hospitalar, cirúrgicos, de atendimento ao paciente crítico, laboratório de análises clínicas e serviços de imagem. As atividades assistenciais desenvolvidas no hospital são fundamentais para o cumprimento de sua missão institucional como hospital universitário (Relatório de Gestão, 2022).

O abastecimento do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco (HC/UFPE) até o ano de 2009, acontecia em grande parte, por dispensas de licitação conduzidas pela área de compras do órgão. Os processos licitatórios ocorriam em menor quantidade naquela época e eram realizados na Diretoria de Licitações e Contratos (DLC) da UFPE, localizada no campus da universidade, a partir de descritivos e quantitativos de itens informados pela Unidade de Planejamento do HC/UFPE.

Essa realidade começou a ser alterada em 2010 com a chegada de aproximadamente 400 novos servidores concursados que foram distribuídos nos vários setores da instituição. É nesse momento que a equipe de apoio e os pregoeiros do hospital são designados para fazer edital, publicação, abertura dos pregões eletrônicos e assinatura dos contratos. Tal mudança exigiu um grande esforço administrativo que garantiu maior autonomia da gestão, alavancando as

contratações públicas do órgão. Esse momento inicia a independência das compras do hospital e permite melhorar o abastecimento. A aquisição de bens e contratação de serviços para um hospital público é essencial para o tratamento de pacientes, de modo que o desabastecimento de insumos pode causar prejuízos irreparáveis a vida das pessoas.

A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) foi criada por meio da Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, mas somente em dezembro de 2013 é que o Hospital das Clínicas de Pernambuco passou a integrar a Rede Ebserh. Os hospitais universitários (HU's) federais geridos pela empresa pública, cerca de 40 instituições atualmente, eram, em sua maioria, autarquias federais regidas pela lei geral de licitações (até então a 8.666/93, revogada pela lei nº 14.133/2021). Após a criação da empresa, responsável pela gestão dos HU's, cada unidade hospitalar se transformou numa filial da Ebserh, passando a contratar pela lei das Estatais (nº 13.303/2016).

O Hospital das Clínicas usava para licitar a UASG 153080, código identificador da UFPE, mas a partir do ano de 2020, começou a utilizar a própria UASG (155022) enquanto filial da empresa pública. Outra modificação importante nos processos administrativos do HC/UFPE foi a implementação do SEI (Sistema Eletrônico de Informação) que faz a gestão de processos e documentos de maneira eletrônica. Essa implantação ocorreu em 2019 reduzindo consideravelmente o uso de papel no órgão e, além disso, contribuiu para diminuir o número de pastas formadas durante o pregão eletrônico e que precisava ser encaminhado entre os vários setores administrativos até efetivar a compra pública.

O hospital atualmente atende à recomendação contida no novo Regulamento de Licitações e Contratos da Ebserh (RLCE) 2.0 e adota preferencialmente a modalidade do pregão, na sua forma eletrônica, para grande parte das contratações. Segundo Camelo, Nóbrega e Torres (2022), tem-se avançado no Brasil para a utilização das licitações eletrônicas (*e-procurement*), notadamente com amplo destaque para o pregão eletrônico na seleção de particulares aptos ao fornecimento de bens e serviços comuns. Contudo, no que se refere ao uso de tecnologias, as compras públicas brasileiras ainda são limitadas a pouco mais que uma sessão eletrônica de licitação, havendo mais potencial tecnológico para realizar contratações eletrônicas.

As fases da contratação podem ser divididas em planejamento ou preparatória (fase interna), seleção de fornecedor (ou externa) e execução contratual. Notadamente, a primeira fase exige um esforço grande de definir a necessidade pública e pensar a melhor solução para

atender à demanda, sendo determinante no sucesso do certame. Mais recentemente, o novo RLCE 2.0 subdividiu a fase interna entre formalização de demanda e planejamento da contratação, mas sem alterar a lógica administrativa anterior. A fase interna, como o nome sugere, é a etapa do processo que ocorre dentro do órgão público – é o pensar e planejar a contratação. Já a fase externa corresponde ao edital publicado para o mercado ter acesso – etapa mais avançada para selecionar o fornecedor.

A licitação se inicia nos setores requisitantes (Unidade de Patrimônio, Unidade de Planejamento e Dimensionamento de Estoque, Setor de Infraestrutura, Setor de Engenharia Clínica, Setor de Hotelaria e Setor de Tecnologia da Informação e Saúde Digital) que precisam especificar suas necessidades. O documento de formalização da demanda (DFD) deve contemplar a justificativa da necessidade da contratação, considerando o Planejamento Estratégico, o Plano Anual de Compras - PAC e o planejamento orçamentário; e prever também: a quantidade a ser contratada, a previsão de data em que a contratação deve estar disponível para ser executada e indicar a equipe de planejamento da contratação, responsável por conduzir a fase de planejamento da contratação e prestar suporte técnico na fase de seleção de fornecedor (RLCE, 2022).

Na sequência desse processo administrativo é a vez do planejamento da contratação com a instrução processual e documentos capazes de materializar a demanda: I–o estudo técnico preliminar (ETP), II–o gerenciamento de riscos e III– as especificações técnicas do objeto no termo de referência, juntamente com a pesquisa de preços.

O ETP deverá ser produzido no sistema de ETP digital do governo federal pela Equipe de Planejamento da Contratação, com base nas informações inseridas na etapa da formalização da demanda. A sua finalidade é pensar a contratação com a seguinte abordagem: I–descrição da necessidade da contratação, considerando o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; II–descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade; III– levantamento de mercado, que consiste na prospecção e análise das alternativas possíveis de soluções (RLCE, 2022).

Já o gerenciamento de riscos busca identificar os principais riscos que possam comprometer a contratação em qualquer uma de suas fases, aumentando as chances de sucesso dos resultados. Nessa etapa, definem-se os responsáveis por avaliar e tratar os riscos de maior impacto e as ações de contingência para os casos em que os eventos se concretizem. O processo administrativo é formatado com o objetivo de selecionar a melhor oferta. Por fim, essas etapas preliminares, a exemplo da definição de especificações e quantidades dos itens, precisam gerar

as informações necessárias e suficientes para compor o documento elementar que vai caracterizar o objeto da licitação, trata-se do termo de referência.

Preenchidas essas formalidades e de posse da pesquisa de preço que revela o valor médio de mercado, o setor jurídico avalia o cumprimento das legalidades e se pronuncia acerca de práticas processuais, aprovando a minuta de edital ou apontando melhorias. Após isso, o edital da licitação é publicado, tem-se a fase de disputa dos lances, a etapa de julgamento das propostas dos participantes, e, por fim, a aceitação e adjudicação dos itens e a homologação do certame.

Entretanto, recentemente, os processos para aquisição de bens comuns por pregão eletrônico, com ou sem registro de preços, atendidas as recomendações do Parecer Referencial, foram dispensados de serem encaminhados ao órgão de assessoramento jurídico. A análise jurídica nas licitações de itens como medicamentos, material médico hospitalar, equipamentos, material de expediente, material de construção, dentre outros, foi substituída pelo parecer referencial que passou a fazer parte da instrução processual dos pregões eletrônicos do hospital. As órteses e próteses e solução de tecnologia da informação foram inseridas em pareceres posteriores. Ainda precisam de uma análise individualizada do setor jurídico, os serviços de qualquer natureza, veículos de representação e contratações relacionadas a startups e empreendedorismo inovador.

O Parecer Referencial é um documento completo que define as regras para elaborar e instruir os processos (licitações, dispensas, inexigibilidades, renovação contratual, etc). Trata-se de manifestação jurídica emitida sobre matérias idênticas e recorrentes que promovem a dispensa da análise individualizada pelos órgãos consultivos (PGFN, 2018). A regra que encaminhava à apreciação jurídica todos os processos administrativos de pregão eletrônico foi flexibilizada. Além do grande volume de licitações, existem outras demandas de responsabilidade dessa assessoria, tais como: trabalhistas, celebração de convênios e parcerias, concursos públicos, processos seletivos, obras e reformas, dentre outras ações que dependem de consulta aos advogados. Sendo assim, havia relatos de atrasos nos processos licitatórios dos hospitais universitários com impactos que devem ser considerados no abastecimento dos materiais utilizados para atender os pacientes.

Não somente no caso da Ebserh, mais também de outras Empresas Estatais, busca-se um modelo de desempenho eficaz no uso do dinheiro público, sem renunciar as estruturas de fiscalização. Se por um lado almeja-se garantir a efetividade das demandas dos cidadãos, por

outro, são criados mecanismos de transparência e controle dos gastos governamentais. Dentre inúmeras medidas adotadas nas compras públicas, merecem destaque a atuação dos controles internos e externos, e a obrigatoriedade de divulgação em portal de compras públicas, no Diário Oficial da União e no site da estatal (Altounian, Cavalcante e Coelho, 2020).

O tema da governança das aquisições vem sendo muito discutido recentemente, de forma a gerar resultados mais eficientes nas contratações, o que requer uma análise econômica do processo. É nessa perspectiva que o presente trabalho pretende contribuir para a avaliação da implementação do parecer referencial no processo de compras públicas, com vistas a identificar suas possíveis melhorias efetivas e suas eventuais dificuldades e prejuízos relacionados à ausência da análise jurídica individualizada. Vale ressaltar que, do melhor do nosso conhecimento, não foi identificado trabalho publicado equivalente com uma análise empírica dessa questão.

Nesse contexto, a pergunta-alvo específica que a pesquisa procura investigar é: qual o ganho de eficiência, em termos de tempo de duração dos pregões eletrônicos, com a implementação do parecer referencial na realização de processos licitatórios no Hospital das Clínicas de Pernambuco?

Além desta introdução, o trabalho está estruturado da seguinte maneira. A seção 2 faz uma breve revisão bibliográfica sobre a questão. A seção 3 apresenta o método utilizado na análise empírica. A seção 4 apresenta os resultados dessa análise, enquanto a seção 5 faz uma discussão desses resultados. A seção 6 conclui.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

Avaliar a existência de ganhos de eficiência com a implantação do parecer referencial, em termos de redução do tempo de tramitação do processo licitatório, em um hospital universitário.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Comparar, através de uma análise estatística descritiva, o tempo de duração dos pregões eletrônicos com parecer jurídico e com parecer referencial.
- Estimar, por meio de análise de regressão linear, a correlação entre a duração do processo licitatório e a implantação do parecer referencial na licitação;

- Suplementarmente, analisar, a partir da aplicação de um questionário, a percepção de gestores, vinculados ao hospital objeto do estudo, sobre o impacto da aplicação do parecer referencial.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

As empresas estatais fazem parte da administração indireta que é composta por órgãos descentralizados e autônomos, mas sujeitos ao controle do Estado. A Emenda Constitucional nº 19/1998 estabeleceu que legislação específica iria dispor sobre licitações e contratação de obras, serviços, compras e alienações nas estatais. Mas somente em junho de 2016, foi sancionada a Lei nº 13.303, criando o estatuto jurídico das empresas públicas, sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nos termos previstos na Lei das Estatais, todas as empresas públicas e sociedades de economia mista, além de suas subsidiárias, se exploradoras de atividade econômica ou prestadoras de serviços públicos, devem licitar seguindo a Lei nº 13.303/2016. De acordo com De Amorim (2021), as Estatais não se submetem aos ditames da Lei nº 14.133/2021 – que abarca as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais. As atividades desempenhadas pelas empresas estatais já justificam um tratamento diferenciado por parte da legislação, com vistas a permitir aquisições mais ágeis.

Segundo Jacoby Fernandes (2020), uma empresa estatal utiliza recursos públicos e deve prestar contas, zelar pelo interesse público, pela competitividade e ter transparência, mas ao mesmo tempo é uma empresa e concorre no mercado, precisando de agilidade e flexibilidade. Anterior mesmo a Constituição de 1988, já havia problemas relacionados a atuação de tais organizações públicas. Dificuldades como o gigantismo estatal empresarial, inchaços dos quadros de pessoal e onerações dos cofres públicos, colocaram em xeque a racionalidade e eficiência que justificavam a existência dessas empresas (Ferraz, 2019).

O contexto histórico à época da discussão e elaboração da Lei das Estatais, com destaque para a operação Lava Jato e os escândalos de corrupção na Petrobras, explica a obstinação do legislador em reforçar os artigos sobre transparência, controles, governança e gestão de risco.

Segundo Altorian, Cavalcante e Coelho (2020), os escândalos noticiados exigiam uma intervenção além das licitações e contratos, uma modificação nos processos estratégicos com regras de governança que trouxessem maior segurança para a sociedade, e de uma atuação mais eficiente.

De acordo com Heckert, Fernandes e Fenili (2020), a legislação que rege as contratações no Brasil modificou-se bastante nas últimas décadas. Esses autores afirmam que a Lei das Estatais foi influenciada principalmente pelo Pregão Eletrônico, o Regime Diferenciado de Contratações - RDC (com maior liberdade conferida ao administrador) e os procedimentos de Parceria Público Privada. Além disso, tal norma legal foi baseada nas melhores práticas internacionais de gestão de empresas controladas pelo Estado, conforme estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (Altorian, Cavalcante e Coelho, 2020).

Na visão dos autores Heckert, Fernandes e Fenili (2020), a Lei nº 13.303/2016 tem uma abordagem mais gerencial, com foco na eficiência e eficácia da contratação, e as suas principais inovações são:

A aplicação do regime de direito privado aos contratos; alterações nos parâmetros de dispensa de licitação; inclusão dos modos de disputa; esclarecimento sobre as regras de sigilo dos orçamentos; esclarecimentos sobre as fases da licitação; ampliação do rol de critérios de julgamento e um aprofundamento na questão da distribuição de riscos (matriz de riscos).

2.1 Eficiência econômica e o princípio constitucional

O princípio da eficiência preconiza a otimização da ação estatal, no sentido de “fazer mais com menos”, ou seja, de conferir excelência nos resultados (De Amorim, 2021). De acordo com Aragão (2013), o princípio constitucional da Eficiência (art. 37, caput, CF) não legitima a aplicação cega de regras legais que leve a uma consecução ineficiente dos seus objetivos primários. O poder público deve atender às necessidades sociais específicas, baseando-se numa atuação eficiente na utilização de recursos e em relação aos objetivos almejados.

No âmbito das aquisições públicas o preço deve estar associado a qualidade do bem ou serviço prestado à Administração. Segundo Altorian, Cavalcante e Coelho (2020), as normas legais que abarcam o tema das contratações públicas almejam selecionar a oferta mais vantajosa. É a materialização do princípio da eficiência, garantindo a melhor qualidade e a maximização dos resultados, com o mínimo de recursos.

Nesse sentido, para Francesco Manganaro, *apud* Aragão (2013):

A eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos.

A lei das Estatais, em seu artigo 27º, trata da função social de interesse coletivo, e o § 1º traz:

A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista (...).

Os recursos aplicados em determinada demanda de um órgão público deixam de ser utilizados para outras finalidades, gerando um custo de oportunidade que deve ser levado em conta para uma ação eficiente dos gastos públicos. Os certames com etapas processuais demoradas geram custos transacionais para a Administração Pública que precisa contratar e para os licitantes participantes da disputa. Licitações que se arrastam por longos períodos afetam o fator de eficiência implícito na razão de existir das estatais. Processos seletivos mais rápidos, flexíveis e eficientes devem fazer parte da forma como o Estado desempenha o atendimento dos anseios da coletividade (Altounian, Cavalcante e Coelho, 2020).

Sendo assim, merece destaque:

Os recursos da sociedade são escassos e podem ser empregados para finalidades diversas (usos concorrentes), mas excludentes, que não necessariamente gerarão o mesmo nível de bem-estar social. Dessa forma, a eficiência alocativa se preocupa com a escolha que gera o maior nível de bem-estar possível. Uma escolha será alocativamente eficiente se não houver qualquer outra alocação dentro da fronteira de possibilidades que gere um bem-estar maior para a sociedade (Gico Júnior, 2020).

Um bom exemplo de eficiência nas compras públicas é o uso de minutas-padrão dos instrumentos convocatórios e contratos, como preconiza o artigo 40 da Lei das Estatais. De acordo com Silva e Oliveira (2019), a utilização dessas minutas traz eficiência em função da redução de tempo e pessoas necessárias para elaborar tais documentos, otimizando os recursos na fase de planejamento da contratação. Dentro dessa perspectiva, as autoras Frischknecht e Santos (2021), analisaram a simplificação dos processos com vistas a obtenção da burocracia mínima viável, relacionando o tema com os princípios constitucionais da eficiência e legalidade.

O estudo de caso foi realizado no Conselho Nacional de Justiça em que os fluxos processuais foram revistos para o alcance de celeridade na condução dos processos. Nesse contexto, o artigo traz como resultado um aumento da eficiência administrativa com a adoção do parecer referencial, que foi aplicado no processo de inexigibilidade de licitação, e em outros fluxos do CNJ, como: na etapa da assinatura contratual, na concessão de diárias e passagens, na formalização de termos aditivos. Mas ainda assim, percebe-se uma carência na literatura de indicadores objetivos para a avaliação dessa eficiência administrativa.

2.2 Assimetria de informação

Embora o funcionamento dos órgãos públicos dependa de muitos insumos e da prestação de serviços variados, o que por consequência, promove um contato constante dos agentes públicos com essas demandas, isso por si só não garante um conhecimento pleno acerca do objeto a ser adquirido. Além disso, outros elementos deveriam ser bem definidos na fase de planejamento da contratação: como requisitos da contratação, a fundamentação e justificativa da licitação, os critérios de seleção de fornecedor e execução contratual, dentre outros. Segundo Camelo, Nóbrega e Torres (2022), algumas exigências impertinentes ou estimativas de custos falhas podem impedir a seleção de um fornecedor ou mesmo afastar da licitação os existentes.

Uma falha em um certame pode ter origem no começo do processo licitatório, como por exemplo, uma exigência descabida que restringe a competição ou não atende a uma legislação específica. Contudo, esse problema às vezes somente vem à tona depois de o edital de licitação ser publicado e os licitantes terem a oportunidade de impugná-lo. Nos termos do parágrafo único, do artigo 39, da Lei nº13.303/2016, modificações no instrumento convocatório somente podem ocorrer se houver a reabertura dos prazos inicialmente fixados, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas. Segundo Altounian, Cavalcante e Coelho (2020), editais imprecisos ou mal elaborados prejudicam o trabalho da equipe de licitação, pois demandam correções e ampliações de prazos.

São frequentes as dificuldades na Administração Pública para definir a melhor solução no atendimento de determinada necessidade, principalmente em situações que envolvem especificações detalhadas e legislações muito densas. O lado ofertante do produto ou serviço geralmente detém uma expertise superior sobre as nuances da contratação, quando comparado ao lado do demandante, que tem carência dessas informações, constituindo um caso clássico de

assimetria de informação. Assimetrias de informação podem gerar, por exemplo, contratos ineficientes ou licitações frustradas (Camelo, Nóbrega e Torres, 2022).

Nesse sentido, destaca-se:

Sob o prisma econômico, considera-se licitação o mecanismo pelo qual, com base na revelação incentivada de informações, se busca o equilíbrio entre a defesa dos interesses da Administração e a maximização das recompensas objetivadas pelos licitantes. Nessa perspectiva, a licitação seria um jogo pelo fato de a revelação das informações (tanto pelo jogador-licitante quanto pelo jogador-Administração) tender a um equilíbrio nas estratégias dos players, pois há codependência entre as suas ações (De Amorim, 2021).

A falta de informação para definir a melhor solução no atendimento de uma demanda pública provoca demora na conclusão da licitação e pode ainda resultar em uma seleção adversa, isto é, que o processo seletivo resulte numa escolha que não é a ótima do ponto de vista da eficiência na utilização de recursos públicos escassos. Assinar contrato com um fornecedor que vai entregar um produto ou serviço de qualidade mais baixa gera um alto custo para a sociedade. Segundo Camelo, Nóbrega e Torres (2022), uma maneira de minimizar o problema é o governo criar instrumentos para dialogar com o mercado, antes da definição da pretensão contratual pela Administração. Nesse contexto, o atual regulamento de licitações e contratos da Ebserh previu o diálogo competitivo e o procedimento de manifestação de interesse (PMI).

2.3 Governança

O decreto federal nº 9.203/2017 conceituou governança pública como “o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” O controle da gestão é função da governança – a gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e aos objetivos atingidos (Acórdão nº 1.546/16 – Plenário TCU).

De acordo com Altorian, Cavalcante e Coelho (2020), a Lei nº 13.303/2016 trata prioritariamente dos temas “governança corporativa” e “licitações e contratos”, abrangendo os *compliances* (conformidades) internos das empresas estatais. Esses autores afirmam que os ideais corporativos procuram mitigar os riscos de externalidades negativas, aumentando a eficiência dos resultados. Nesse sentido, alguns princípios de governança merecem destaque: transparência, *accountability* (dever de prestar contas), controle, responsabilidade corporativa e isonomia de decisões.

Sempre que o agente econômico vai fazer uma escolha, ele avalia as alternativas e considera o que abrirá mão para poder usufruir do caminho escolhido, ou seja, o custo de oportunidade associado à escolha feita. Ao tomar uma decisão por aplicar um recurso em determinada área, automaticamente se está deixando de investir em outra. A conduta dos agentes econômicos é racional maximizadora, voltada às escolhas e ponderando os custos e benefícios de cada alternativa, adotando a conduta que, dadas as suas condições e circunstâncias, alcança o maior bem-estar (Gico Júnior, 2021).

No âmbito organizacional é da mesma forma, a Administração Pública precisa alocar recursos da melhor forma possível. O sistema de governança busca alavancar o atingimento dos objetivos estratégicos das empresas públicas. Uma prática de gestão relevante é a gestão de riscos que proporciona a empresa aproveitar as maiores oportunidades do mercado, mitigando as ameaças emergentes que vão ocorrer no transcorrer do tempo (Altounian, Cavalcante e Coelho, 2020).

De acordo com o Decreto Federal nº 9.203/17:

Art. 17. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional (...).

As contratações são essenciais para o atingimento dos objetivos organizacionais, pois os bens e serviços viabilizam o funcionamento das instituições. Os riscos são inerentes às licitações públicas principalmente por concentrarem montante financeiro elevado, representando incentivo aos participantes. De acordo com Altounian, Cavalcante e Coelho (2020), a tomada de decisões dissociadas dos melhores interesses corporativos é um risco com impacto inegavelmente alto, tanto em termos da eficiência do negócio, quanto em termos reputacionais (prejudicar a imagem da empresa). Nesse contexto, o desafio é dar fluidez a máquina pública com vistas a uma maior agilidade administrativa e alcance de melhores resultados, mas sem perder de vista um controle eficaz dos gastos públicos.

Os cuidados organizacionais existem para minimizar os riscos reputacionais e de corrupção na empresa, sem engessar demasiadamente a prática administrativa e reduzir sua eficiência (Altounian, Cavalcante e Coelho, 2020). Assim, para atingir determinado objetivo é preciso investir em condições adequadas para esse fim. As pessoas reagem a incentivos, ponderando custos e benefícios envolvidos no momento de tomar uma decisão, de forma que uma alteração na estrutura de incentivos pode mudar a escolha (Gico Júnior, 2021).

2.4 Análise econômica do direito na contratação pública

A Análise Econômica do Direito (AED) aplica as teorias econômicas para examinar as leis, instituições legais e políticas públicas, podendo ser utilizada como ferramenta para o estudo de instrumentos jurídicos como mecanismos de desenvolvimento econômico (POSNER, 2014). Essa interdisciplinaridade vem sendo utilizada para dirimir conflitos e ajudar no desenvolvimento da sociedade. De acordo com Gico Júnior (2021), a AED é a aplicação do instrumental analítico e empírico da economia (principalmente da microeconomia e economia do bem-estar social), com o objetivo de compreender, explicar e prever as implicações e lógica racional do ordenamento jurídico.

Uma evolução no tratamento da coisa pública com foco nos resultados foi abarcada aos objetivos do modelo gerencial de Administração, além disso, os órgãos de controle estão utilizando a análise de viabilidade econômica em seus pareceres e julgamentos. Destaca-se justamente essa possibilidade de analisar o efeito da norma jurídica a partir de critérios de racionalidade econômica. Segundo Altorian, Cavalcante e Coelho (2020), existe um dilema em utilizar os recursos (sempre escassos) de maneira a atender ao máximo as respectivas demandas (sempre infinitas).

A realidade é que os recursos do Estado são cada vez mais escassos, sendo sua gestão de uso o ponto central da questão econômica. A decisão sobre como administrar recursos escassos é a base da análise econômica (Camelo, Nóbrega e Torres, 2022). No âmbito das compras públicas há interesses por licitações mais céleres e eficientes, garantindo um processo transparente, isonômico e eficaz na seleção da melhor proposta. Ainda mais quando o responsável pela licitação é uma instituição de saúde que possui recurso finito, para não dizer insuficiente, e necessidades incomuns e prementes, para quem a ausência de um produto pode comprometer a vida de uma pessoa (Marcelino, 2018). Aspectos relacionados a prazos de entrega mais curtos e qualidade dos materiais ganham maior relevância quando os destinatários são pacientes que estão em tratamento.

2.5 Uso do pregão eletrônico

O pregão é uma modalidade de licitação que foi criada pela Lei nº 10.520/2002 para aquisição de bens e serviços comuns. O significado da palavra “comuns” para essa lei é: padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Em âmbito federal, a forma eletrônica foi

regulamentada inicialmente pelo decreto nº 5.450/2005 e, posteriormente, revogado esse, foi publicado o decreto nº 10.024/2019 que além dos bens e serviços comuns, contemplou os serviços comuns de engenharia. Segundo De Amorim (2021), a modalidade de pregão não se aplica às contratações de obras de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral.

No órgão estudado, ao longo dos últimos anos, a grande maioria das contratações foi por meio de pregão eletrônico. Importante destacar que menos de dois por cento do orçamento executado teve origem em processos de dispensa de licitação. Além disso, as poucas obras abertas recentemente seguiram a previsão do regulamento de licitações da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) e ocorreram na modalidade “Licitação”, no formato eletrônico (utilizando o módulo do RDC Eletrônico). Diferentemente do pregão presencial, no eletrônico não existe um local físico para o encontro dos servidores da Administração que está interessada em contratar com os licitantes interessados em fornecer.

Nesse sentido, no pregão eletrônico os recursos da rede mundial de computadores são utilizados para registro da proposta do licitante com os dados da pessoa jurídica, informações do produto como quantidade, marca e modelo, além de envio de lances, apresentação de documentos de habilitação e negociação via chat. O decreto federal nº 10.024/2019 previu que o pregão, na forma eletrônica, seria conduzido pelo órgão ou pela entidade promotora da licitação, com apoio técnico e operacional do órgão central do SISG (Sistema de Serviços Gerais), atuando como provedor do Sistema de Compras do governo federal – compras.gov.br.

Em abril de 2021 foi publicada a lei nº 14.133/2021, também chamada de nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLL), que corresponde ao marco normativo do regime de contratação da Administração direta, autárquica e fundacional. A nova lei previu como modalidades principais o pregão e a concorrência e um formato de disputa baseado no modo aberto, fechado ou a combinação deles. É prevista como regra a tradicional sequência de fases do pregão: primeiro o julgamento de propostas, em seguida a fase de lances (também para a concorrência) e somente depois se processa a habilitação do licitante vencedor (De Amorim, 2021).

A Lei das Estatais (nº 13.303/2016) prevê a adoção preferencial da modalidade pregão para bens e serviços comuns, e da mesma forma da NLL, tem previsão para a sequência das fases do pregão (primeiro o julgamento e depois a habilitação) e os mesmos modos de disputa. O formato presencial não só está em desuso nos órgãos públicos como é vedado pelo

regulamento de licitações e contratos da Ebserh, sendo necessário pedir uma autorização especial da Diretoria Executiva da empresa para sua utilização (Parágrafo único, art. 4º, RLCE 2022). Além disso, há apenas uma fase recursal, o que promove maior celeridade na modalidade do pregão observada também na Lei das Estatais (Silva e Oliveira, 2019).

2.5.1 Novidades da Instrução Normativa 73/2022

A fim de regulamentar as licitações no formato eletrônico, foi editada a Instrução Normativa SEGES/ME Nº 73, de 30 de setembro de 2022, que dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (Santos, 2022). Essa instrução abrange o pregão eletrônico já que dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens e serviços.

Quadro 1 - Principais inovações previstas na IN 73/2022

Proposta mais vantajosa - menor dispêndio	Atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação, busca-se os menores custos de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental, entre outros fatores vinculados ao ciclo de vida do produto/serviço.
Critérios de sustentabilidade nas contratações - ESG	Preceitos do desenvolvimento sustentável serão observados na fase preparatória da licitação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, com base nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades (art. 11, parágrafo único, IN 73/2022)
Direito de arrependimento de lance ofertado	O licitante tem o prazo de 15 segundos, após dar o lance, para cancelá-lo e dessa forma excluir o registro desse lance da disputa.
Avaliação da proposta após a fase de lances	Com vistas ao cumprimento do princípio da celeridade, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, a conformidade das propostas ofertadas com as exigências do edital ocorrerá somente após o encerramento da etapa de lances.
Parametrização de propostas no envio automático de lances	Ao cadastrar a proposta, o licitante pode utilizar a funcionalidade do sistema para definir o menor lance que deseja ofertar naquela disputa. Esse valor mínimo cadastrado é mantido em sigilo pelo sistema.
Etapa de saneamento	A lei nº 14.133/2021 possui uma forte diretriz para a correção de vícios sanáveis, sem perder aquela proposta por conta de erro de menor potencial.

Elaborado pelo autor – adaptado de José Anacleto Abduch Santos (2022)

2.6 Parecer referencial em processos licitatórios

O procedimento ordinário das licitações sempre contemplou a análise das minutas de edital por parte da assessoria jurídica dos órgãos públicos, até mesmo por conta da previsão legal situada no artigo 38, parágrafo único, da lei nº 8.666/93. Já a sua sucessora, a nova Lei de Licitações (nº 14.133/2021), que naturalmente trouxe avanços jurídicos relevantes, considerou a possibilidade da não apreciação jurídica das minutas de edital, conforme seu artigo 53:

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

No caso das Empresas Estatais, a Lei nº 13.303/2016 não trouxe em seus artigos a necessidade de análise jurídica para os editais de licitação. De acordo com Heckert, Fernandes e Fenili (2020), tal ausência nessa legislação permite às estatais uma flexibilidade e adequação à sua própria realidade. Nesse sentido, o Regulamento de Licitações e Contratos da Ebserh previu essa possibilidade no seu artigo 45 e nos parágrafos primeiro e segundo:

Art. 45. O órgão de assessoramento jurídico da Ebserh poderá homologar minutas-padrão de editais, de termos de contrato e outros instrumentos obrigacionais, bem como aprovar **pareceres referenciais** sobre matérias recorrentes (grifo nosso).

§ 1º Havendo **manifestação jurídica referencial, é dispensada a análise individualizada do processo de contratação pelo órgão jurídico**, desde que a área de licitações ou de contratos ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação (grifo nosso).

§ 2º A Diretoria Executiva ou o Colegiado Executivo, no âmbito de sua competência e com base na **avaliação da maturidade da gestão administrativa**, poderá dispensar a análise jurídica de processos em caso de utilização de minutas-padrão, desde que não haja alteração, inclusão ou exclusão de cláusulas gerais dos modelos homologados (grifo nosso).

O regulamento de licitações e contratos da empresa chamou atenção para a maturidade administrativa dos colaboradores da área de abastecimento, devendo-se considerar que não é qualquer equipe de planejamento da contratação e nem de licitação que está preparada para dispensar um parecer jurídico. Segundo Heckert, Fernandes e Fenili (2020), a manifestação jurídica sobre o edital consiste em ferramenta de proteção ao empregado público e à própria estatal, convergindo com o interesse da sociedade. Esses autores argumentam se tratar da análise de outro agente sobre o documento, contribuindo para evitar erros e contradições, e, também, que uma análise jurídica consistente contribui, significativamente, para afastar dolo ou erro grosseiro.

É possível observar que os materiais doutrinários que sucederam a publicação da Lei das Estatais ressaltam a importância da análise jurídica do edital e seus anexos. Segundo Guimarães e Santos (2017), embora não haja obrigação legal, a aprovação jurídica da minuta do instrumento convocatório é uma boa prática de gestão e de filtragem de irregularidades e de nulidades. Verifica-se que as empresas estatais continuaram prevendo a análise do edital pelo corpo jurídico em seus regulamentos, mas também estabeleceram a possibilidade de não atender a tal exigência nos casos de o objeto da contratação se enquadrar no escopo do parecer referencial.

O fato é que alguns órgãos públicos estão utilizando essa flexibilização da norma que permite dispensar a análise individualizada das minutas de edital pela assessoria jurídica. De acordo com a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (2018), os Pareceres Referenciais são manifestações jurídicas emitidas sobre matérias idênticas e recorrentes que promovem a dispensa da análise individualizada pelos órgãos consultivos sempre que o caso concreto se amoldar aos termos das citadas manifestações, mediante ateste expresso da área técnica.

Apesar da possibilidade na norma, ainda há gestores públicos inseguros para utilizar os pareceres referenciais, as dúvidas vão desde sua serventia até sobre a obrigatoriedade em relação aos atos praticados em processos licitatórios e de contratações públicas (Antinarelli, 2020). O fato de a etapa de avaliação e aprovação da minuta de edital por um advogado, acompanhada de chancela do chefe do setor jurídico, não fazer mais parte do processo, pode provocar uma certa resistência da equipe e receio dos gestores.

Um dos primeiros documentos oficiais que trata de parecer referencial no Brasil foi a Orientação Normativa nº 55 da Advocacia Geral da União (AGU), publicada em 23 de maio de 2014. Nesse normativo, a autoridade competente fez a fundamentação e o enquadramento que iniciaram essa prática, como se pode observar a seguir:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

O próprio Tribunal de Contas da União (TCU), no acórdão nº 2.674/2014-Plenário já avaliou o normativo da AGU, deliberando pela sua legalidade:

9.2 informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei no 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014.

Nesse formato de fluxo do processo licitatório, os órgãos públicos em vez de encaminhar o processo licitatório para a assessoria jurídica, deixam sob a responsabilidade do próprio setor administrativo e os servidores ali lotados, a incumbência de estudar o parecer referencial e buscar cumprir todas as disposições previstas no documento.

A existência de licitações de objetos semelhantes que ocorrem todos os anos com poucas variações nas suas especificações e exigências, é um dos argumentos presentes na orientação normativa da AGU. Além disso, o fato de os documentos que compõem a instrução processual se repetirem em todos os certames, e poderem ser confirmados por meio do checklist presente no parecer referencial, reforça a possibilidade de afastar a análise individualizada de todos os processos licitatórios.

No âmbito da Ebserh, a aplicação do parecer referencial nos processos licitatórios, exige não somente a utilização do *checklist*, mas também a declaração de conformidade assinada pela autoridade competente e uma cópia do próprio parecer referencial em cada pregão eletrônico, fazendo parte da instrução processual (PARECER REFERENCIAL Nº 4/2021/SCAD/CONJUR/PRES-EBSERH). A declaração deverá ser emitida pela autoridade competente, não devendo os autos serem encaminhados para o órgão consultivo deliberar se a análise individualizada se faz ou não necessária, visto que o escopo da manifestação referencial é, justamente, eliminar esse trâmite (Antinarelli, 2020).

Como já mencionado na introdução deste trabalho, os hospitais universitários geridos pela Ebserh estão montando os processos licitatórios a partir dos documentos de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, análise de risco, termo de referência e pesquisa de preços elaborados pela equipe de planejamento da contratação que tem a participação de colaboradores dos setores requisitantes.

Após isso, a minuta de edital é preparada pela equipe da unidade de licitação. Todas essas etapas são norteadas pelo parecer referencial que tem como anexo a lista de verificação e uma minuta padrão de edital a serem utilizadas. No entanto, sabe-se que a capacitação das equipes envolvidas nas compras públicas é necessária, mas a realidade de cada órgão público é diferente e suas carências revelam dificuldades dos gestores públicos em implementarem melhorias.

A própria dinâmica das legislações e suas várias atualizações e mudanças de entendimentos dificultam a compreensão e aplicação por parte dos servidores e empregados públicos. O corpo jurídico da Ebserh já elaborou alguns pareceres referenciais para pregões eletrônicos: (01/2020/SJAA/CONJUR/PRES-EBSERH, 06/2020/SJAA/GTPR/CONJUR/PRES-EBSERH, 4/2021/SCAD/CONJUR/PRES-EBSERH e 01/2022/SCAD/CONJUR/PRES-EBSERH), que se aprimoraram ao longo do tempo devido a atualizações no escopo da manifestação jurídica referencial ou por causa de uma versão atualizada do regulamento de licitações.

Os principais insumos para o funcionamento do hospital estão inseridos no escopo do parecer referencial, de modo que as licitações para aquisição de medicamentos, materiais médicos hospitalares, equipamentos médicos e até materiais para infraestrutura, não precisam ser encaminhadas ao setor jurídico para uma análise individualizada do processo. Esses objetos licitatórios fazem parte da rotina hospitalar e são considerados recorrentes por sempre precisarem ser comprados para abastecer o estoque, além de serem tratados como de menor complexidade.

Nesse contexto, tem-se a oportunidade de suprimir uma etapa do fluxo processual das licitações públicas. A possibilidade de maior celeridade administrativa salta aos olhos dentro do tema da burocracia pública. A etapa do processo que encaminhava os autos a apreciação jurídica, deixa de existir, trazendo maior agilidade ao certame. Nesse formato, os próprios setores responsáveis pelo planejamento e condução da licitação ficam incumbidos de cumprir as exigências do parecer, preencher o checklist que serve de balizador para o atendimento das melhores práticas, e atestar que seguiram a manifestação jurídica referencial cujas recomendações se amoldam ao caso concreto.

A conclusão elaborada pela Consultoria Jurídica da Ebserh (Conjur), presente no Parecer Referencial, é no sentido de ser viável sua aplicação ao processo devidamente enquadrado no seu escopo, mas sem afastar a possibilidade de remeter os autos para apreciação jurídica no caso de dúvidas, como se observa no seguinte trecho:

Persistindo dúvida de caráter jurídico ou situações que escapem ao padrão delimitado neste opinativo, o processo deverá ser remetido à Conjur, para análise jurídica individualizada, mediante esclarecimento das peculiaridades envolvidas e/ou formulação dos questionamentos jurídicos específicos.

2.7 Gestão de riscos

Como já mencionado, a elaboração da Lei das Estatais foi fruto do apelo popular contra os acontecimentos ligados a manipulação política e corrupção. De acordo com Ferraz (2019), as empresas estatais precisam de instrumentos que assegurem uma atuação ética, melhorando o atendimento aos reclamos individuais em clima de harmonia social (eficiência) e de proporcionar o pleno controle de suas políticas e seus desempenhos, de sorte a realização ótima de seus fins (melhor administração). Tendo em vista o grande número de atividades passíveis de desvios dentro da máquina pública, é imprescindível que o sistema de controle da instituição seja estruturado para minimizar os riscos.

Um agente de licitação muitas vezes se depara com situações difíceis para decidir, de um lado a necessidade do órgão público para atender à sociedade e de outro um conjunto de regras prescritas no instrumento convocatório, nas legislações e nos livros, sem falar na jurisprudência dos tribunais de controle. Os casos práticos revelam dificuldades únicas para decisão do agente público. Segundo Fracari (2020), há diferentes possibilidades de interpretações de conceitos, estratégias e princípios diante de cada caso concreto. A autora afirma que essa diversidade de conclusões entre os aplicadores e controladores sobre qual decisão seria a mais eficiente pode causar conflitos.

O documento do parecer referencial esmiúça a alternativa de o trâmite licitatório ser encurtado, podendo ser considerado um estimulador ao gestor público para agilizar o processo administrativo da compra pública, considerando que a minuta de edital do certame não precisa ser enviada à análise jurídica. O trecho abaixo transcrito do Parecer Referencial nº 4/2021 da Ebserh recomenda à autoridade administrativa ir pelo caminho mais rápido do andamento processual:

Desse modo, diante da aprovação deste Parecer Referencial e com fundamento no art. 23 da Norma Operacional Conjur n.º 01/2016, **recomenda-se que seja dispensada a remessa de processos individualizados que veiculem idêntico tema ao órgão de assessoramento jurídico**, desde que a autoridade administrativa responsável ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda à manifestação jurídica referencial e declare a observância às recomendações apresentadas, sem prejuízo da possibilidade sempre presente ao

órgão assessorado de suscitar dúvidas jurídicas ou situação que escape ao padrão delimitado neste opinativo (grifo nosso).

Esclareça-se que compete à própria área técnica atestar que o tema do processo administrativo corresponde àquele tratado no Parecer Referencial. Isso significa que **não se deve adotar como praxe o encaminhamento dos processos administrativos para o órgão de assessoramento jurídico** deliberar se a análise individualizada se faz ou não necessária, haja vista que o escopo da manifestação referencial é justamente **eliminar esse trâmite** (grifo nosso).

Mas o caminho mais ágil do processo pode trazer riscos e consequências às aquisições da instituição e aos ideais corporativos. O custo de oportunidade precisa ser avaliado com o devido cuidado, inclusive levando em consideração o nível de maturidade administrativa das equipes que conduzirão todo o processo de compra pública. De acordo com Guimarães e Santos (2017), boa parte das estatais tem deficiências graves de planejamento das contratações, gerando significativos riscos para a organização e para os agentes envolvidos no processo. É justamente essa fase interna da licitação que o corpo jurídico da estatal pode revisar em uma das etapas do processo.

Como destacado no tópico acima – “O Uso do Parecer Referencial nos Processos Licitatórios” – os principais especialistas da área de licitações públicas ressaltam a relevância de um parecer jurídico bem detalhado e elaborado por um advogado imparcial e que não participa diretamente da cadeia de abastecimento do órgão. Inclusive com o objetivo de identificar algum erro grosseiro e evitar a responsabilização do agente. Essa imparcialidade e conhecimento das principais legislações pertinentes ao objeto do certame, pode minimizar a dimensão dos riscos relacionados às atividades da autoridade assessorada.

2.8 Indicadores de desempenho no processo de compras públicas

Indicadores são medidas qualitativas ou quantitativas que mostram o estado de uma operação, processo ou sistema; e desempenho é definido como a comparação do que foi realizado pela operação em relação a uma expectativa do cliente ou objetivo do gestor (Francischini e Francischini, 2017). Francischini e Francischini (2017) citam quatro motivos para se implantar um sistema de medição de desempenho em uma organização: controle da empresa; comunicação de objetivos; motivação dos funcionários e direcionamento de melhorias na empresa.

As contratações nos órgãos públicos são consideradas estratégicas porque proporcionam o bom funcionamento dos serviços do governo, como por exemplo em escolas e hospitais

públicos. Uma ação necessária para acompanhar e avaliar o alcance dos objetivos organizacionais é a criação e implementação de indicadores de desempenho.

De acordo com Brito *et al* (2016), é possível identificar alguns indicadores base que podem ser utilizados para auxiliar a gestão de compras de qualquer órgão público, são eles: processos abertos por modalidade, itens solicitados (por compra), quantidade de itens contratados, tempo total de tramitação de processos, volume total de compras por modalidade, economicidade das licitações.

Segundo Ramos e Schabbach (2012), a avaliação pode ser entendida como importante instrumento para garantir a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle social, acerca da efetividade da ação do Estado. Além disso, possibilita o aprimoramento do processo de tomada de decisão, permitindo a alocação apropriada de recursos.

Fenili (2016) avaliou o desempenho das contratações públicas em função de algumas dimensões como a celeridade e o preço econômico. Nesse estudo, a lentidão processual é explicada, em especial, pela dependência do mercado em oferecer propostas para estimativas de preços, bem como pelo excesso de tramitação dentro do próprio órgão. Além disso, não conformidades presentes na instrução processual, apontadas em fase preparatória avançada, usualmente pelas instâncias jurídicas, implica retrabalho que reforça a morosidade do rito.

É nessa perspectiva que o presente estudo pretende utilizar alguns indicadores como forma de mensurar os resultados trazidos pela mudança na implantação do parecer referencial em um hospital universitário. Serão utilizados para efeito da pesquisa os indicadores Lead Time, Tempo por etapa. Alguns elementos importantes foram relacionados para o presente estudo – quantidade de pregões eletrônicos abertos por ano, total de itens licitados por ano, quantidade de itens fracassados e desertos, valor anual homologado, prazo de duração da fase interna, o prazo da fase externa e tempo total de tramitação do processo licitatório.

O pregão eletrônico na fase de planejamento da contratação, quando já instruído com a minuta de edital, era enviado ao Setor Jurídico para análise e aprovação do trâmite processual (Figura 1). Adotado o parecer referencial, que são manifestações jurídicas emitidas sobre matérias idênticas e recorrentes, houve a dispensa da etapa de análise individualizada pelos advogados. Dessa forma, o processo licitatório individualizado não requer mais o parecer técnico da assessoria jurídica. Tal mudança no fluxo do processo licitatório merece uma avaliação de eficiência com relação à celeridade administrativa.

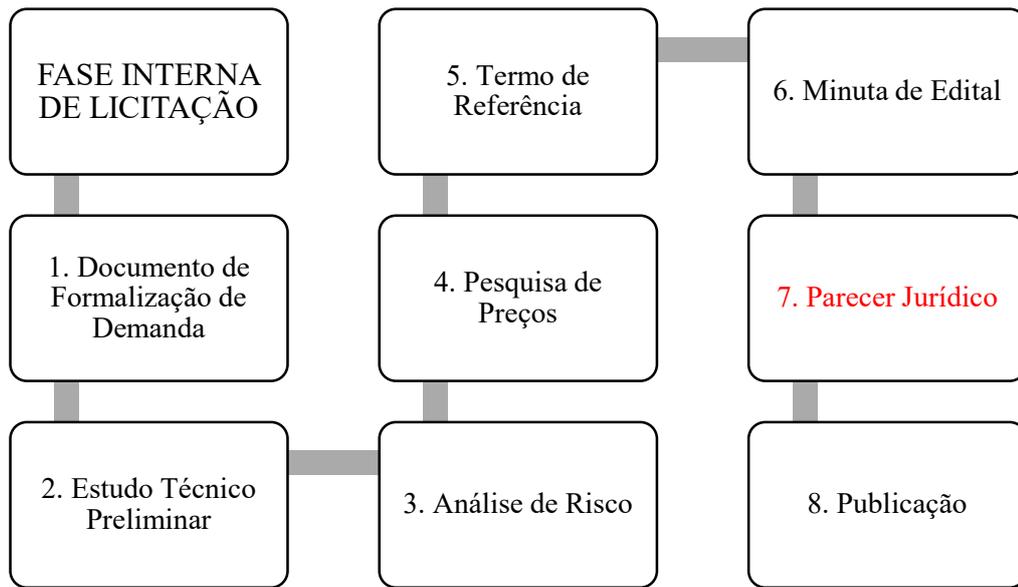


Figura 1 - Planejamento da contratação

Existe uma gama extensa de produtos e serviços licitados no HC/UFPE, tais como: materiais de expediente, informática e infraestrutura, manutenção de equipamentos, limpeza, vigilância, entre outros. No entanto, o carro chefe são os itens relacionados ao atendimento de pacientes – medicamento e material médico hospitalar. A flexibilização da etapa do parecer jurídico criou um atalho no caminho percorrido pelo processo, mas enfrenta um maior nível de risco.

Os tópicos abordados nesta revisão bibliográfica ajudaram no entendimento do processo decisório no âmbito de um hospital universitário e na definição do indicador a ser utilizado para analisar o impacto da flexibilização do parecer jurídico na eficiência organizacional da instituição.

Um ponto a ser destacado é que, do melhor do nosso conhecimento, não há trabalho equivalente, em termos do tipo de questão (parecer referencial) e da análise estatística empírica que foi utilizada no presente trabalho, sugerindo uma originalidade na contribuição aqui dada.

3. MÉTODO

Este estudo avaliou os pregões eletrônicos que ocorreram entre os anos de 2017 e 2022 no Hospital das Clínicas de Pernambuco (HC/UFPE), onde predominantemente se utiliza tal modalidade/forma para atender as necessidades da instituição. A fonte de dados da pesquisa foi retirada de planilhas internas de acompanhamento dos processos licitatórios alimentadas pela Unidade de Compras e Licitações (UCL) e serviu de base para definir alguns indicadores. Sendo assim, as informações dos pregões eletrônicos foram utilizadas para mensurar os resultados de eficiência alcançados com a implantação do parecer referencial no órgão estudado.

Quanto à natureza das fontes, é uma pesquisa documental, pois fez-se uso do *site* de compras do governo federal (compras.gov.br), do Sistema Eletrônico de Informação (SEI), da ferramenta de gestão hospitalar (*Master Tools*) e dos arquivos em planilhas do HC/UFPE.

3.1 Ambiente do estudo

O Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco, cuja gestão atualmente está sob a responsabilidade da Ebserh, atua como Hospital Universitário e de Ensino, reconhecido como centro de pesquisa científica em múltiplas áreas médicas e como prestador de serviços médico-hospitalares, com atendimento ambulatorial à população do Estado de Pernambuco e da região nordeste. Possui níveis de referência e capacidade resolutiva de média e alta complexidade (Relatório de Gestão, 2022).

Os créditos descentralizados e empenhados no ano de 2022 para o hospital estudado foi da ordem de R\$ 88.598.621,37, dos quais R\$ 77.569.438,13 foram recursos de custeio e R\$ 11.029.183,24 foram investimentos realizados na instituição, conforme painel de informações orçamentárias e financeiras da Ebserh. As origens desse orçamento é a própria empresa Ebserh que repassa o dinheiro para as suas filiais e, também, o Fundo Nacional de Saúde (Painel de informações orçamentarias da Ebserh, 2022).

Os dados dos processos licitatórios do hospital são alimentados diariamente na planilha interna do setor, em que se utiliza o google drive para armazenar as informações. O pregão eletrônico é inserido nessa planilha de acompanhamento a partir da publicação do edital e suas etapas de julgamento e homologação vão sendo atualizadas por meio de consultas ao site do Compras. Outras informações relevantes também são extraídas desse endereço eletrônico como o valor estimado do item e o homologado no certame, já a data de início do processo administrativo é verificada no SEI.

A plataforma de compras públicas federais (compras.gov.br) é o local em que os pregões eletrônicos são operacionalizados e a principal origem dos dados que alimentam a planilha da área de licitações do hospital. É nesse sistema que o edital com as regras da disputa é publicado e onde podem ocorrer avisos e esclarecimentos que são divulgados para todos os interessados. Essa ferramenta possibilita ainda negociações entre o pregoeiro e os participantes mais bem classificados e postagens dos pareceres técnicos informando a aceitação das propostas e habilitação dos licitantes.

Com isso, um conjunto de indicadores foi pensado para a pesquisa a partir do resultado de cada pregão eletrônico, dentre eles: quando o processo começou e foi concluído, os preços estimados e homologados, os itens que tiveram êxito e os cancelados, assim como outras formalidades processuais. Um outro instrumento bastante utilizado no cotidiano dos setores administrativos que lidam com as compras é o SEI. Nesse dispositivo é feita a guarda de todos os documentos relacionados ao planejamento da contratação, a seleção de fornecedores e execução contratual, ou seja, serve de protocolo eletrônico para armazenar o processo administrativo do órgão público em todas as suas etapas.

O estudo avaliou um total de 819 pregões eletrônicos do hospital, contabilizando o somatório por ano de processos licitatórios (2017 a 2022). Foram considerados os dois formatos diferentes de pregões eletrônicos: aqueles que a instrução processual contemplava o envio ao setor jurídico - 615 processos, sendo a maior parte dos anos 2017 a 2020, quando não havia parecer referencial no órgão estudado - e o modelo mais recente abarcado pelo parecer referencial - 204 processos de 2021 e 2022. Apesar dessa distinção dos processos no banco de dados, com predominância no biênio mais recente (2021 e 2022) para as licitações com parecer referencial, atualmente, ainda existem objetos (obras e serviços) que precisam ser enviados ao setor jurídico.

Vale ressaltar que foram mantidas no banco de dados as licitações para contratação de obras e serviços, tendo em vista que esses objetos representam somente 9,1% da amostra (75 processos). Além disso, não se observou uma diferença importante do tempo de tramitação das licitações de serviços em relação aos outros objetos, como os materiais.

3.2. Dados

Com o objetivo de avaliar a eficiência dos processos, o trabalho compara o tempo de duração dos pregões eletrônicos enviados ao setor jurídico (fluxo ordinário) e os instruídos com parecer referencial. Para tanto, a partir dos dados básicos descritos acima, foi construído um

banco de microdados de pregões que considerou todos os pregões eletrônicos da unidade hospitalar – UASG 153080 (utilizada até 2019, quando se licitava pela UFPE) e UASG 155022 (a partir de 2020, filial Ebserh) – que tiveram pelo menos 1 item homologado. Dessa forma, certames revogados, anulados ou que todos os itens foram cancelados (fracassados ou desertos) não fizeram parte da amostra.

Foram criadas no banco de dados três variáveis de tempo do processo, a de tramitação total (abertura do processo licitatório até a publicação das atas de registro de preços ou contratos), a da fase interna (abertura do processo até publicação do edital) e a da fase externa (sessão pública até a conclusão) – como se observa no Quadro 2. A contagem de prazo (em dias) do processo licitatório revelou o ganho no desempenho obtido com a flexibilidade administrativa (uso do parecer referencial). Além dessas variáveis, outras também fizeram parte da pesquisa: ano, percentual de itens fracassados, percentual de itens desertos e fluxo.

Quadro 2 – Variáveis presentes no banco de dados

Variável	Descrição
Tramitação total	Tempo total de duração do processo licitatório em dias – desde a abertura do processo licitatório até sua conclusão com a assinatura da ata de registro de preços ou contrato.
Fase interna	Tempo de duração em dias da fase de planejamento da contratação – da abertura do processo até a publicação do edital do pregão eletrônico.
Fase externa	Tempo de duração em dias após a publicação do edital até a assinatura da ata de registro de preços.
Ano	Ano em que o pregão eletrônico foi aberto.
Percentual de itens fracassados	Identifica os itens que apesar de terem proposta não tiveram êxito (cancelados).
Percentual de itens desertos	Itens que não receberam proposta de licitantes (sem interessados).
Fluxo 1	Criada no banco para identificar os processos licitatórios que foram enviados ao setor jurídico.
Fluxo 2	Processos licitatórios que utilizaram o parecer referencial.

Elaborado pelo autor

A variável fluxo foi construída no formato dicotômico binário e identifica se a licitação seguiu o fluxo ordinário com envio do processo ao setor jurídico, casos em que foram atribuídos o valor 1 no banco de dados, ou se era um certame que utilizou o parecer referencial, que é referenciado com o valor 2. Essa é a variável independente no presente estudo, utilizada para explicar a principal variável dependente de interesse, o tempo de tramitação total do processo, bem como outras variáveis dependentes.

As variáveis relativas ao tempo de duração do processo estão relacionadas às diversas etapas do processo licitatório. A fase interna, que corresponde ao planejamento da contratação, que consiste no pensar a necessidade do órgão e a melhor forma de atendê-lo. A fase externa, que é a etapa posterior a divulgação do edital da licitação, em que os fornecedores são selecionados. Por fim, a variável de tramitação total é o somatório, em dias, dessas duas fases (interna e externa). Os elementos avaliados no trabalho referem-se a indicadores relevantes para a análise da eficiência dos processos licitatórios (Figura 2).

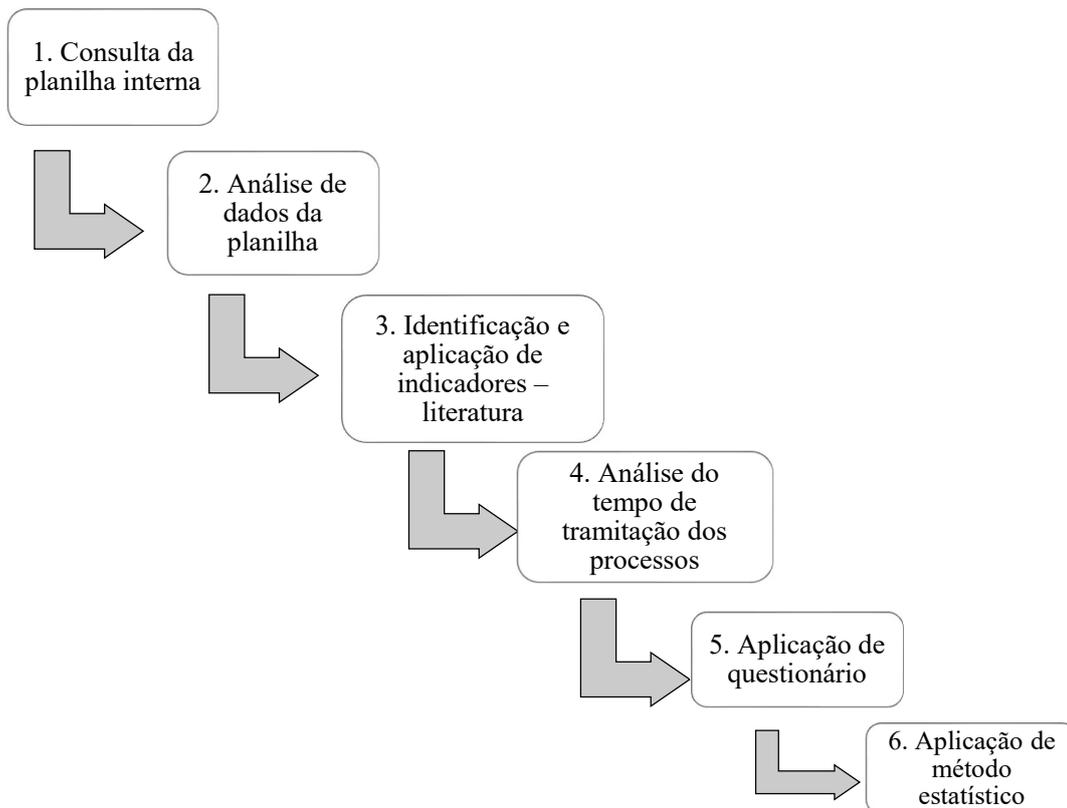


Figura 2 – Etapas do método de pesquisa

Outras duas variáveis foram consideradas no trabalho: o percentual de itens fracassados e o percentual de itens desertos. A primeira indica percentualmente quantos itens não tiveram sucesso no pregão eletrônico por causa de alguma exigência não cumprida pelos participantes da disputa, ou por causa de valor ofertado acima do preço estimado da licitação. Já o percentual de itens desertos são os casos em que não houve proposta cadastrada para o item, ou seja, o licitante não se interessou pelo fornecimento e, portanto, nem cadastrou a sua proposta, ou não tomou conhecimento da demanda do órgão. São indicadores que ajudam a mensurar itens que não tiveram êxito naquela licitação e precisaram ser repetidos em um outro processo.

Por fim, a variável ano, aponta o ano em que o pregão eletrônico ocorreu, e serviu para avaliar a média anual de processos licitatórios no órgão bem como se o certame era mais antigo ou mais recente, ajudando a definir no trabalho a variável fluxo (parecer jurídico ou parecer referencial). Todos os processos licitatórios que ocorreram até o ano de 2020 no Hospital das Clínicas de Pernambuco tiveram parecer jurídico, enquanto os de 2021 e 2022 dependeram do objeto da licitação. Processo cujo objeto era medicamento, MMH, equipamento ou material de expediente e de infraestrutura, estava contemplado pelo parecer referencial já no início da implantação em 2021. Em contrapartida, as órteses e próteses e solução de tecnologia da informação foram abrangidas por pareceres referenciais posteriores, enquanto os serviços ainda hoje dependem da análise de um advogado.

Foi utilizado o software PSPP (<https://www.gnu.org/software/pspp/>) para realizar as análises estatísticas. Primeiramente, foram geradas tabelas com estatísticas descritivas das variáveis utilizadas. Em seguida, tabelas cruzadas da variável de interesse e dos demais indicadores de licitação foram produzidas para se analisar, em uma primeira instância, a correlação entre as variáveis dependentes e a variável independente, assim como mensurar a estatística descritiva das variáveis. Por último, foi realizada uma análise de regressão linear para estimar com maior rigor a correlação entre o tipo de processo licitatório e o tempo de tramitação do processo.

Uma análise suplementar foi empregada na forma da aplicação de questionário com os principais gestores e servidores da área administrativa, integrantes da equipe de licitação e setores demandantes de bens e serviços do Hospital das Clínicas de Pernambuco (HC/UFPE), visando avaliar a percepção desses atores sobre o uso do parecer referencial. Na seção resultados, mais especificamente no subitem 4.3, há maior detalhamento sobre o questionário.

O critério para a escolha dos participantes da pesquisa foi no sentido de identificar profissionais que estão inseridos no processo de abastecimento do HC/UFPE, atuando nas várias etapas do processo de compra pública - planejamento da contratação, seleção de fornecedores e execução contratual. Dessa forma, colaboradores e chefias de setores demandantes, funcionários da Unidade de Compras e Licitações, do Setor Jurídico e gestores da área administrativa foram convidados a responder o questionário. Os 18 respondentes trabalham nessas áreas do hospital há pelo menos 5 anos, de modo que vivenciaram as mudanças na legislação, sistemas e fluxo processual.

4. RESULTADOS

Os resultados serão apresentados de acordo com os tipos de análise dos dados que foram utilizados, quais sejam: análise descritiva, regressão linear e questionário.

4.1 Análise descritiva

Essa é uma etapa inicial de avaliação dos dados cujo objetivo básico é sintetizar os valores de mesma natureza para se ter uma visão geral das suas variações. Nessa abordagem, os dados são resumidos em tabelas e gráficos.

Os indicadores gerais apresentados na Tabela 1 apontam os processos licitatórios do órgão estudado e ajudam a mensurar a agilidade administrativa identificada na tramitação dos pregões eletrônicos. Para isso, foram comparados certames em seu formato tradicional, quando a instrução do processo previa o seu envio ao setor jurídico para análise da minuta de edital, versus certames que foram contemplados com o parecer referencial.

Tabela Geral 1 – Indicadores pregões eletrônicos HC/UFPE 2017 a 2022

Ano	Quantidade Pregões Eletron. Homologados	Quantidade de Itens Licitados	Quantidade de Itens Cancelados	Quantidade de Itens Homologados	Valor Total Homologado (R\$)
2017	126	4233	938	3296	116.195.303,12
2018	137	4145	857	3288	109.321.756,16
2019	131	4731	840	3891	91.040.682,45
2020	152	4634	1019	3615	118.247.307,04
2021	153	5303	1196	4107	96.266.552,88
2022	125	4762	1227	3535	81.660.925,95
Média	137,3	4634	1012	3622	102.122.087,50

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da planilha da Unidade de Compras e Licitações

A tabela acima foi montada a partir de informações extraídas da planilha interna de acompanhamento das licitações do HC/UFPE. Neste caso, o número de pregões eletrônicos por ano corresponde aos processos homologados entre 01 de janeiro e 31 dezembro de cada um dos anos (2017 a 2022). No entanto, os dados da pesquisa foram tratados de maneira diversa pelo *software* científico PSPP que considerou o ano do pregão eletrônico, independente de quando foi a sua conclusão. Por exemplo, o pregão eletrônico nº 219/2017 foi aberto em 12 de dezembro

de 2017 e homologado em 8 de fevereiro de 2018, sendo contabilizado pelo PSPP como pertencente ao ano de 2017.

Dessa forma, o *software* contabilizou para a pesquisa a quantidade de pregões eletrônicos válidos por ano, conforme tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Frequência de pregões eletrônicos abertos por ano

Ano	Quantidade Pregões Abertos	Percentual por Ano (comparado aos 6 anos da amostra)
2017	153	18,7%
2018	142	17,3%
2019	119	14,5%
2020	138	16,8%
2021	159	19,4%
2022	108	13,2%
Total	819	100%
Média	136,5	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados

A Tabela 3 apresenta o cruzamento das variáveis ano e fluxo, fornecendo a distribuição por ano da quantidade de pregões eletrônicos em relação ao fluxo antigo (parecer jurídico) e ao fluxo novo (parecer referencial).

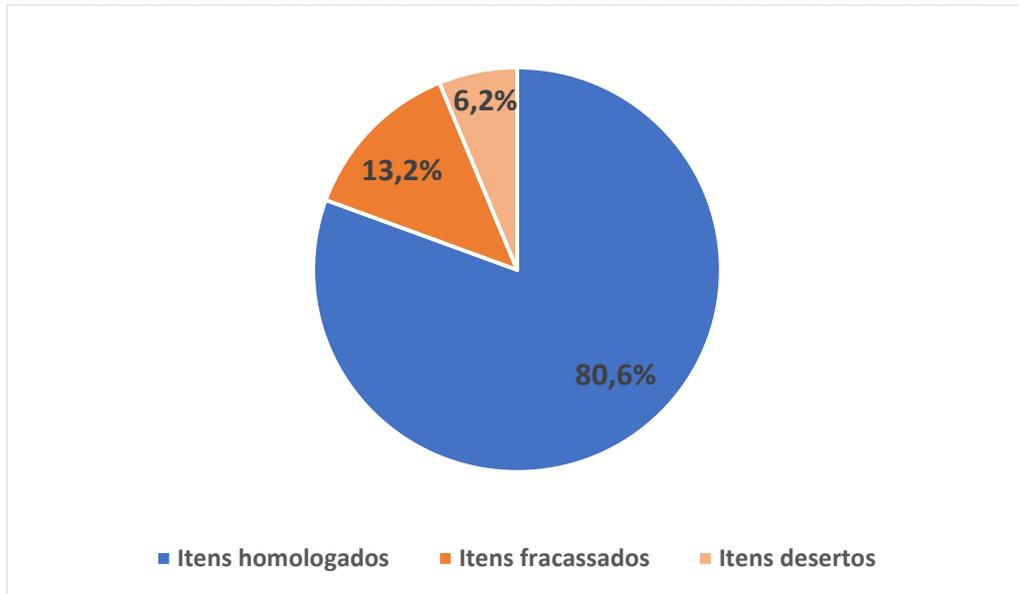
Tabela 3 – Frequência de pregões eletrônicos abertos por ano e fluxo

Ano	Quant. pregões Fluxo Antigo	Quant. pregões Fluxo Novo	Total
2017	153	0	153
2018	142	0	142
2019	119	0	119
2020	138	0	138
2021	52	107	159
2022	11	97	108
Total	615	204	819
Percentual	75,1%	24,9%	100%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados

Em relação aos itens analisados na amostra de 819 pregões eletrônicos, 13,17% dos itens foram fracassados e 6,22% foram desertos, totalizando um insucesso nos itens das licitações de 2017 a 2022 de 19,39%. Conseqüentemente, um pouco mais de 80% dos itens licitados foram homologados, como se observar no Gráfico 1.

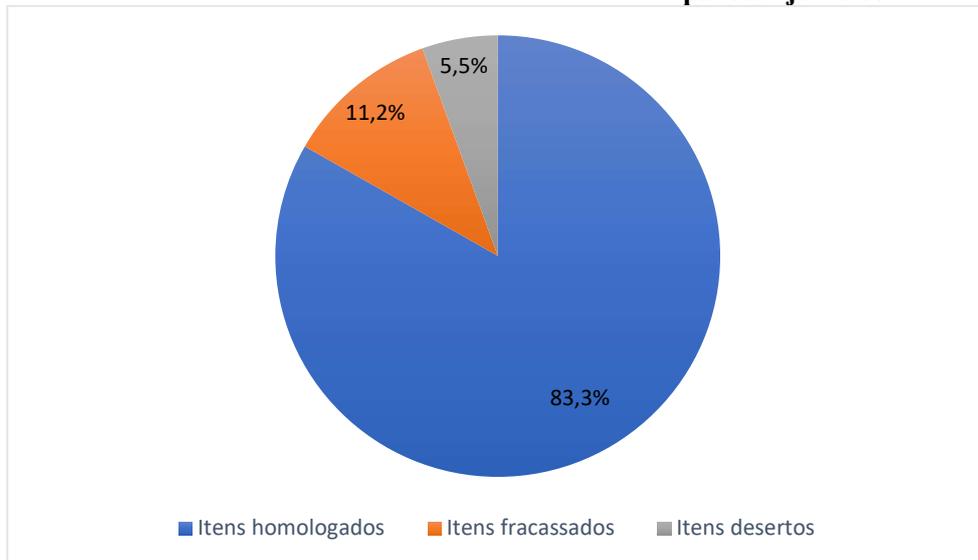
Gráfico 1 - Percentual de sucesso e insucesso dos itens licitados entre 2017 e 2022



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados

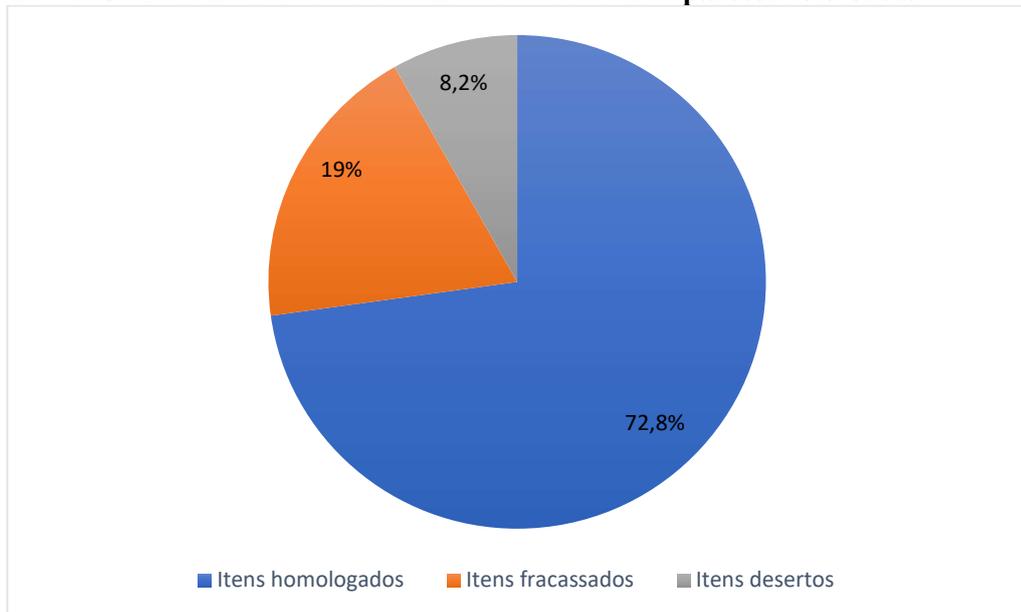
A taxa de sucesso no fluxo antigo, em que o pregão dependia de parecer jurídico (615 processos), e no fluxo novo com parecer referencial (214 processos), é apresentada nos Gráficos 2 e 3, respectivamente.

Gráfico 2 - Percentual de sucesso e insucesso dos itens – **parecer jurídico**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados

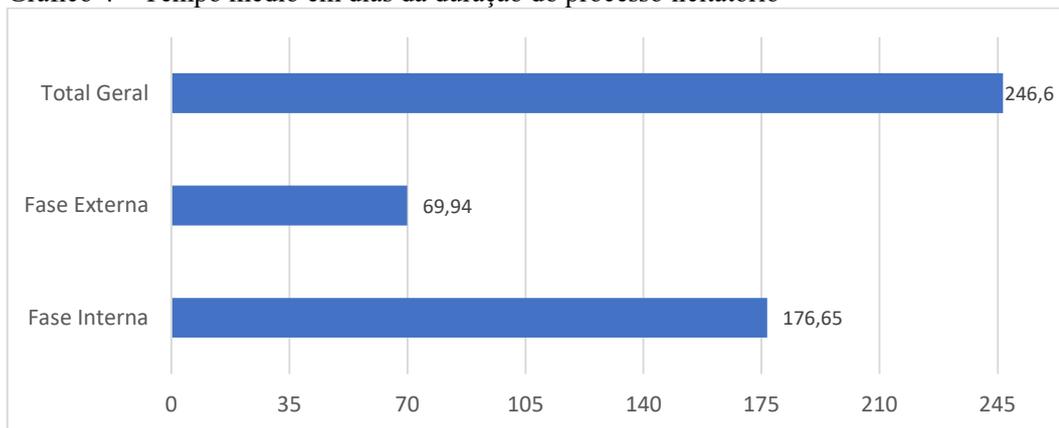
Gráfico 3 - Percentual de sucesso e insucesso dos itens – parecer referencial



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados

O Gráfico 4 revela que a duração média dos pregões eletrônicos do HC/UFPE referente aos seis anos avaliados é de aproximadamente 246 dias, dos quais 176,6 dias são de fase interna e 70 dias são de fase externa.

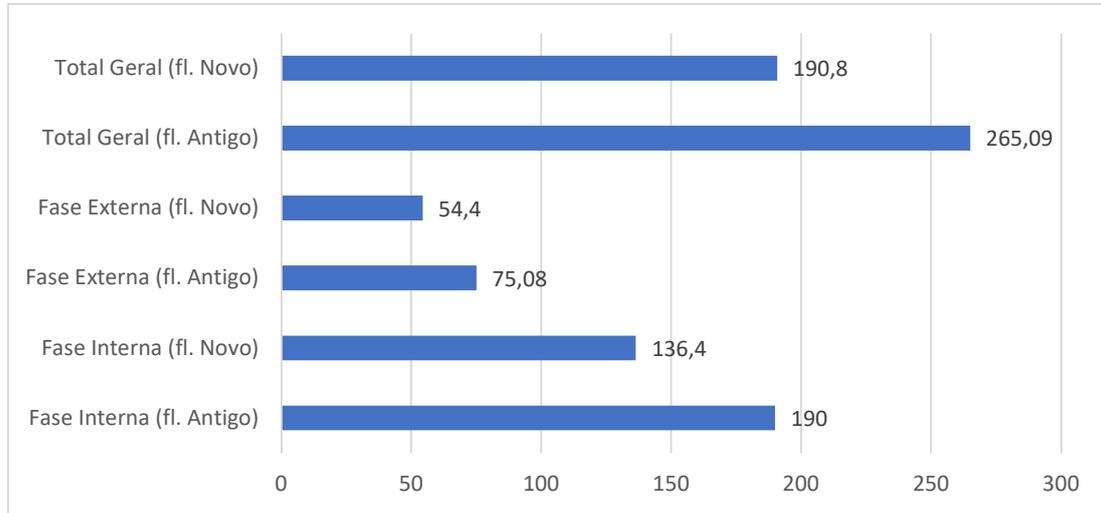
Gráfico 4 – Tempo médio em dias da duração do processo licitatório



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados

Como o cálculo foi com base na média de duração dos processos entre os anos de 2017 e 2022, é importante destacar a mudança nos resultados quando se diferencia o fluxo antigo, em que o pregão dependia de parecer jurídico, e o fluxo novo com parecer referencial (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Tempo médio em dias da duração do processo (parecer jurídico x parecer referencial)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados

Como é possível observar acima, a duração total do processo é em média de 265 dias entre os processos com parecer jurídico e de 191 dias para os processos que utilizaram o parecer referencial. A fase interna no fluxo antigo é de 190 dias e cai para aproximadamente 136 dias no fluxo novo. Enquanto a fase externa passa de aproximadamente 75 dias no fluxo antigo para 54 dias no fluxo novo.

Foram processadas as tabelas cruzadas (*crosstabs*) no PSPP das variáveis do banco de dados. O nível de significância é de 0,05, então se $p < 0,05$, rejeita-se a hipótese nula de que as variáveis são independentes, e, portanto, adota-se a hipótese alternativa de que as variáveis têm alguma dependência. Essa análise foi possível a partir da análise do teste qui-quadrado de Pearson.

A Tabela cruzada 4 com as variáveis Ano *versus* percentual de itens fracassados apresentou o seguinte resultado:

Tabela 4 – Tabela cruzada das variáveis ano x itens fracassados

	Valor	Graus de liberdade	Sig.
Razão de probabilidade	1299,101	1210	,037
Associação linear	1059,120	1210	,999
Nº de casos válidos	9,541	1	,002
Razão de probabilidade	819		

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados

Portanto, é possível observar que a relação entre ano e itens fracassados é estatisticamente significativa pelo teste qui-quadrado de Pearson.

A Tabela 5 mostra a relação entre as variáveis ano e percentual de itens desertos, a qual é possível verificar que o resultado não foi estatisticamente significativo pelo teste qui-quadrado de Pearson.

Tabela 5 – Tabela cruzada das variáveis ano x itens desertos

	Valor	Graus de liberdade	Sig.
Razão de probabilidade	926,612	900	,262
Associação linear	776,746	900	,999
Nº de casos válidos	,866	1	,352
Razão de probabilidade	819		

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados

As três próximas Tabelas (6, 7 e 8) mostram a relação da variável fluxo com os prazos de duração dos processos, a depender da sua fase: tempo total do processo, fase interna e fase externa.

Tabela 6 – Tabela cruzada das variáveis fluxo x total geral dias

	Valor	Graus de liberdade	Sig.
Teste qui-quadrado	329,872	326	,430
Razão de probabilidade	386,497	326	,012
Associação linear	60,286	1	,000
Nº de casos válidos	819		

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados

Tabela 7 – Tabela cruzada das variáveis fluxo x fase interna

	Valor	Graus de liberdade	Sig.
Teste qui-quadrado	275,427	266	,333
Razão de probabilidade	321,869	266	,011
Associação linear	38,934	1	,000
Nº de casos válidos	819		

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados

Tabela 8 – Tabela cruzada das variáveis fluxo x fase externa

	Valor	Graus de liberdade	Sig.
Teste qui-quadrado	159,529	176	,808
Razão de probabilidade	195,092	176	,154
Associação linear	23,780	1	,000
Nº de casos válidos	819		

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados

4.2 Regressão linear

A regressão linear é uma técnica que prevê o valor de dados desconhecidos usando outros valores de dados relacionados e conhecidos. Essa abordagem foi utilizada para avaliar possíveis correlações entre a variável tempo total de duração do processo (dependente) e a variável fluxo (independente), cujo resultado é mostrado na Tabela 9 abaixo.

Tabela 9 - Regressão linear da variável dependente tempo total do processo e variável independente fluxo

	Coeficiente não padronizado		Coeficiente padronizado	T-student	Significância
	Coeficiente	Desvio Padrão	Beta		
(Constante)	339,319	12,171		27,880	,000
Fluxo (geral)	-74,233	9,207	-,271	-8,062	,000

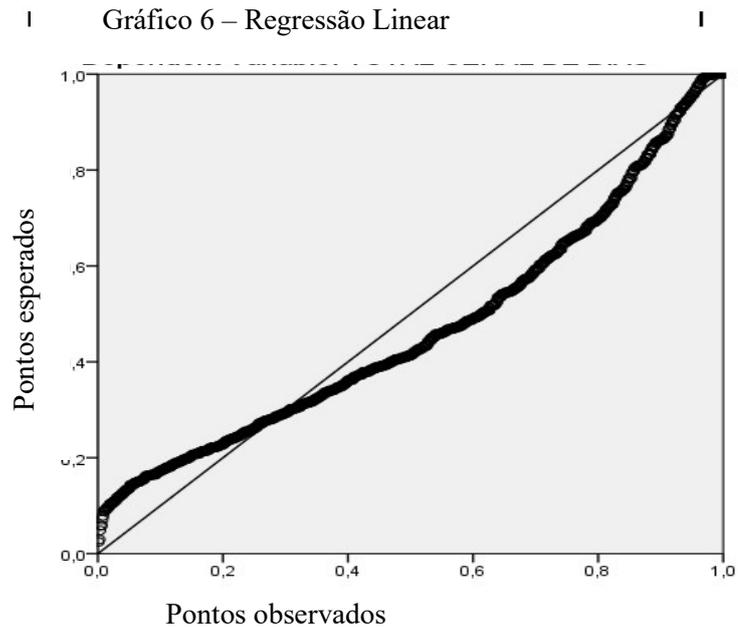
Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados

O intercepto é igual a 339,31 e o coeficiente angular a -74,23, ambos são significantes. De acordo com a equação da regressão linear o uso do parecer referencial que foi denominado na pesquisa como fluxo novo reduziu o tempo do processo em aproximadamente 74 dias. A equação de regressão é $Y = 339,3 - 74,2x_1 + u$. O valor de “*t-student*” (igual a -8,06) indica que a variável fluxo é importante para o modelo. A tabela 10 mostra que apesar de baixa, existe uma correlação significativa entre as variáveis tempo total de tramitação do processo e fluxo (antigo e novo). O Gráfico 6 é o da regressão linear.

Tabela 10 – Correlação entre as variáveis tempo total do processo e fluxo

	Tempo total de dias	Fluxo
Tempo total de dias (Pearson correlação)	-	-0,27 **
Significância	-	0,00

**a correlação é significativa no nível 0,01 (bicaudal)



Por último, processou-se uma regressão linear múltipla com mais de uma variável independente (fluxo e fase interna) para analisar a correlação entre essas variáveis explicativas e o tempo total de tramitação do processo (variável explicada). Os resultados são apresentados na Tabela 10. O teste estatístico não mostrou problema de multicolinearidade, ou seja, não foi identificada uma forte relação entre o x_1 e o x_2 (variáveis independentes) da regressão.

Tabela 11 - Regressão linear múltipla da variável dependente tempo total do processo e variáveis independentes fluxo e fase interna

	Coeficiente não padronizado		Coeficiente padronizado	t-student	Significância
	B	Desvio padrão	Beta		
(Constante)	100,896	6,957		14,503	,000
Fase interna	0,979	0,017	0,879	56,232	,000
Fluxo (geral)	-21,780	4,276	-,080	-5,094	,000

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados

Nesse caso, a equação de regressão é $Y = 100,89 + 0,97x_1 - 21,78x_2 + u$. O coeficiente de determinação (R^2) foi de 0,81, mostrando que 81% das variações do tempo de tramitação do processo são explicadas pela variação conjunta das variáveis escolhidas no modelo. O valor de “t” demonstra que as variáveis fase interna e fluxo (56,2 e -5,09, respectivamente) são importantes para o modelo.

4.3 Questionário

Este trabalho ainda contou com uma análise suplementar por meio de uma pesquisa aplicada no hospital. O questionário foi construído com perguntas e respostas voltadas a conhecer as opiniões dos principais atores (servidores e gestores) encarregados de atuar nas compras públicas do hospital estudado. Além de escolher alguma alternativa, o participante podia escrever comentários em campo próprio do documento, ajudando assim na avaliação da percepção desses gestores acerca da implantação do parecer referencial no HC/UFPE.

A aplicação do questionário ocorreu em outubro de 2023, após a autorização do Comitê de Ética em Pesquisa do hospital. O certificado de apresentação de apreciação ética (caae) é o de número 74236923.8.0000.8807, com o número 6.437.429 de parecer, registrados na Plataforma Brasil. O Quadro 3 traz as perguntas feitas aos entrevistados e o resultado das respostas por alternativa e número de respondentes. Ao todo, 18 pessoas participaram da pesquisa.

O questionário (vide apêndice na página 65) foi entregue fisicamente a cada entrevistado com uma informação do tempo estimado de resposta de 10 minutos, além disso, constava uma explicação resumida sobre o objetivo da pesquisa. Foram elaboradas 9 perguntas com os seguintes formatos de alternativas: as perguntas 1, 2, 8 e 9 tinham como opções as letras “a), b) e c)”, já as perguntas 3 a 7 variavam entre “sim” e “não”.

Quadro 3 - Questionário aplicado aos gestores e servidores administrativos do HC/UFPE		ALTERNATIVAS / Nº RESPONDENTES				
QUESTÕES	PERGUNTAS	Letra a)	Letra b)	Letra c)	SIM	NÃO
1	Após a implantação do parecer referencial no HC/UFPE, em que os processos licitatórios não são mais avaliados individualmente pelo setor jurídico, você considera que o impacto com relação à conformidade das licitações foi mais positivo ou mais negativo? / a)Mais positivo b)Indiferente c)Mais negativo	8	3	7	-	-
2	Com a implantação do parecer referencial no HC/UFPE (em 2021) você considera que o controle da legalidade administrativa dos processos licitatórios foi modificado (considerar aspectos de reputação a imagem da instituição e riscos de responsabilização dos servidores)? / a)Foi prejudicado b)Não sofreu alteração c)Está maior	8	7	3	-	-
3	Na sua opinião, alguns processos licitatórios específicos deveriam continuar sendo avaliados individualmente por um advogado do setor jurídico?	-	-	-	18	0
4	Se você considera que alguns processos licitatórios específicos deveriam continuar sendo avaliados individualmente pelo setor jurídico, indique os objetos/motivos.	-	-	-	18	0
5	Em relação à experiência no HC/UFPE, você indicaria a adoção de parecer referencial para os pregões eletrônicos a outra instituição que está avaliando tal implementação.	-	-	-	17	1
6	Você sente segurança no processo licitatório que não passa por uma análise de um advogado, ou seja, que não é instruído com parecer jurídico? Em outras palavras, deve prosseguir um processo formatado com base no Parecer Referencial nº 1/2022/SCAD/CONJUR/PRES-EBSERH?	-	-	-	15	3
7	Você considera que houve treinamento suficiente para implantação do parecer referencial e instruções do processo licitatório do hospital - etapa de planejamento da contratação e documentos pertinentes (DFD, ETP, Gestão de Riscos, TR, Pesquisa de Preços e Edital)?	-	-	-	1	17
8	Na sua opinião, o processo licitatório por pregão eletrônico ficou mais célere no seu órgão após a implantação do parecer referencial? / a)Mais rápido b)Mesmo tempo c)Mais lento	16	2	0	-	-
9	Você acredita que uma fase interna mais ágil a partir da utilização do parecer referencial nas licitações por pregão eletrônico, pode representar ganhos significativos de eficiência nas contratações públicas (Comparando com antes em que o processo era enviado ao setor jurídico)? a)Mais eficiente b) Mesma eficiência c)Menos eficiente	14	3	1	-	-

Elaborado pelo autor do estudo - questionário na íntegra (ver apêndice – pág. 65)

5. DISCUSSÃO

A inovação jurídica flexibilizou a norma que determinava a análise individualizada dos processos licitatórios, permitindo que algumas licitações, a depender dos objetos, não precisassem passar pelo setor jurídico. A partir dessa previsão no Regulamento de Licitações e Contratos da Ebserh foi implementado o uso do parecer referencial nos processos licitatórios do HC/UFPE. Como é citado no parecer referencial nº 019/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU “A manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado.”

Os setores demandantes do hospital se baseiam no parecer referencial para montar o processo licitatório, posteriormente, ao receber o processo, a equipe de licitações avalia se o objeto do pregão se amolda ao escopo do parecer referencial, caso positivo é dispensado de análise jurídica. O parecer referencial vigente da Ebserh (nº 1/SCAD/CONJUR/PRES-EBSERH) é voltado para matérias idênticas e recorrentes, quando há uma grande quantidade de processos impactando o setor jurídico ou a celeridade dos serviços administrativos.

Assim, diante de uma dificuldade com os processos licitatórios que lotavam o órgão consultivo dos hospitais universitários, utilizou-se o parecer referencial para solucionar o problema. Nesse sentido, o parecer referencial nº 019/2020 da Advocacia Geral da União, explica que se trata de ato enunciativo afinado com o princípio da eficiência e que viabiliza o enfrentamento de questões de baixa densidade jurídica, mas que tumultuava a agenda da Consultoria Jurídica, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras questões jurídicas.

A Tabela 3 mostra que em 2021, quando foi implementado o parecer referencial no HC/UFPE, 32,7% dos pregões eletrônicos do hospital (52 processos) ainda foram enviados ao setor jurídico, já em 2022 somente 10,18% (11 processos) foram analisados por um advogado, os demais seguiram a instrução processual prevista no parecer referencial. O percentual ainda relativamente alto de processos enviados ao jurídico em 2021, pode ser explicado pelo fato de alguns deles terem sido iniciados no final de 2020, ou seja, ainda estavam formatados com a lógica do fluxo tradicional.

Já os processos abertos, autuados e numerados em 2021, somente foram enviados ao jurídico se o objeto do certame não estava contemplado pelo parecer referencial. Foi uma decisão da gestão hospitalar definir a virada do ano como marco temporal para implementar

essa inovação no fluxo das licitações. Como já mencionado anteriormente, os processos licitatórios para aquisição de órteses e próteses e solução de tecnologia da informação, demoraram um pouco mais para serem incorporados ao escopo do parecer referencial. No caso de órteses e próteses foram contempladas no parecer referencial em outubro de 2021 e tecnologia da informação somente em agosto de 2022.

De acordo com a Tabela 1, o número de processos licitatórios no HC/UFPE é considerável, são em média 137 pregões eletrônicos e um montante de 102 milhões de reais licitados todos os anos. Esse total licitado envolve o abastecimento de bens e contratação de serviços para o hospital. A referida tabela revela que são mais de 3600 itens homologados anualmente. Quando essa perspectiva se estende para outros hospitais universitários da rede Ebserh, o impacto de ações eficientes como o uso do parecer referencial ganha ainda mais importância.

O Gráfico 1 mostra o percentual de sucesso dos itens nos pregões eletrônicos do hospital, em média 80,6% dos itens são homologados, em contraposição, 13,2% são fracassados e 6,2 são desertos. Esse resultado foi alcançado a partir do banco de dados da pesquisa com os pregões eletrônicos dos anos de 2017 a 2022. Ao separar os processos com parecer jurídico, o percentual de itens homologados é de 83,3%, o de itens fracassados é de 11,2% e de desertos 5,5% (Gráfico 2). Albuquerque (2022), elaborou um trabalho que classificou os itens fracassados de acordo com as causas intrínsecas e extrínsecas. As primeiras foram relacionadas em: 1. Proposta com valor acima do estimado pela Administração (representando 50% dos casos); 2. Erro na especificação de item. Enquanto as extrínsecas foram: 1. Não apresentação da documentação de habilitação; 2. Proposta em desconformidade; 3. Parecer técnico negativo para o produto; 4. Não apresentação de amostra solicitada; 5. Pedido formal de desclassificação do licitante.

Por outro lado, com os processos que utilizaram o parecer referencial, o insucesso dos itens aumentou, os fracassados passaram para 19% e os desertos para 8,2%, enquanto o percentual de itens homologados caiu para 72,8% (Gráfico 3). Logo, a taxa de insucesso dos itens nas licitações com parecer jurídico foi de 16,7% e com parecer referencial subiu para 27,2%. Uma hipótese é o fato de o parecer referencial ter sido implementado em 2021 no HC/UFPE, período de pandemia da Covid-19. Nesse contexto, além de vários insumos médicos estarem enfrentando dificuldades de fornecimento, o formato de trabalho em home office prejudicava a comunicação entre servidores e licitantes, provocando o cancelamento de mais itens.

Brito (2022), chama atenção para a forma eletrônica do pregão no período de pandemia do coronavírus, permitindo o distanciamento social das pessoas e, assim, evitando a contaminação dos servidores nas repartições públicas, mas sem interromper os certames. Contudo, havia dificuldades de contactar os membros da equipe de licitação e da área demandante do hospital. Isso é corroborado por Losekann (2020), ao tratar dos desafios de interação e comunicação entre as equipes durante a pandemia, além da necessidade de os servidores precisarem aprender rápido as novas tecnologias. No caso da experiência no HC/UFPE, vários servidores precisaram entrar em contato com a equipe de tecnologia da informação do órgão para viabilizar a instalação e acesso aos sistemas nos computadores das suas residências.

Em outro estudo sobre o fracasso de itens nos pregões eletrônicos da Prefeitura da Cidade do Recife, Bona (2015) avaliou que entre os anos de 2011 e 2014 a taxa média de fracasso dos itens foi de 23%. Para entender o motivo da desclassificação dos licitantes, a pesquisa avaliou os fracassos por meio da justificativa dada pelo pregoeiro. As principais causas registradas pelos agentes públicos foram: os valores propostos acima dos valores estimados (35,28%); os licitantes não concordaram com o valor negociado pelo pregoeiro (27,93%). Esse trabalho conclui que o fracasso dos itens gera a necessidade de iniciar uma nova licitação e, com isso, os custos transacionais de mão de obra, burocracia de publicação e energia elétrica precisam ser despendidos pela Administração Pública.

De acordo com Albuquerque (2022), os custos do processo licitatório para aquisição de materiais médicos hospitalares no HC/UFPE em 2019 foram da ordem de R\$ 10.999,01. Esse valor foi encontrado com a análise dos custos e despesas dos centros de custos que participam da elaboração e condução dos pregões eletrônicos. Para o setor de suprimentos o custo médio unitário por processo foi de R\$ 2.870,18, enquanto para os demais centros de custo envolvidos no processo, que são a unidade de compras, o setor jurídico e a unidade de licitação foi contabilizado o valor médio de R\$ 8.128,83 por processo (pag. 70).

Ainda para esse autor, a atividade de parecer jurídico em 2019, teve um custo total de R\$ 156.782,67, que dividido pela quantidade de processos naquele ano, 134, corresponde a um custo médio atribuído ao centro de custo do setor jurídico de R\$ 1.170,00 por processo. Com base nesse resultado, é possível inferir que a implementação do parecer referencial proporcionou uma economia no processo licitatório. Como já mencionado, em 2022 somente 10,18% dos processos foram avaliados por um advogado, os demais seguiram o parecer

referencial. Nesse sentido, sem a análise individualizada dos processos por um advogado, os recursos podem ser redirecionados para outras atividades.

A doutrina reconhece que o pregão eletrônico trouxe alguns avanços para a Administração Pública, tais como: primeiro o julgamento de propostas - com fase de lances e somente depois a análise de habilitação, mas somente do licitante classificado em primeiro lugar (De Amorim, 2021). Isso é ratificado por Brito (2022), ao afirmar que há motivos pelos quais se defende o pregão eletrônico: a eficiência administrativa e competitiva dos recursos de tecnologia da informação, como a integridade do procedimento. Sendo assim, é possível dizer que o pregão eletrônico foi uma revolução positiva em comparação às modalidades já extintas: tomada de preços e convite, mas ainda apresenta barreiras. De acordo com Camelo, Nóbrega e Torres (2022), houve avanços nas legislações e mudanças tecnológicas que melhoraram o processo das compras públicas, mas o procedimento licitatório nos órgãos públicos ainda é moroso e repleto de etapas.

Em uma análise preliminar, é possível observar no Gráfico 4 que os pregões eletrônicos do Hospital das Clínicas de Pernambuco demoram em média 246 dias para serem concluídos. Somente de fase interna, são mais de 176 dias, e cerca de 70 dias de fase externa, ou seja, o planejamento da contratação corresponde a 71,54% da tramitação do processo. No Gráfico 5 é possível observar que antes da implementação do parecer referencial, o tempo de duração das licitações do hospital era ainda maior, como melhor explicado adiante. A pesquisa evidenciou que o andamento de um pregão eletrônico no órgão estudado.

Um resultado semelhante foi observado numa pesquisa realizada em 2014 no Instituto Federal do Sertão Pernambucano, em que 35 pregões eletrônicos foram avaliados e o tempo médio total dos processos foi de 236 dias (Brandão, 2016). Nesse contexto, isso é corroborado por Fenili (2016), ao afirmar que a maioria dos gestores e profissionais, no setor público, dispõe de pouco tempo para se dedicar à inovação na prestação de serviços que culmine em celeridade ou redução de custos. Boa parte dos esforços é gasto para enfrentar a pressão cotidiana da condução de suas organizações.

A pesquisa de Fenili (2016), na Câmara dos Deputados, revelou a percepção dos servidores desse órgão de que o processo das compras e contratações é moroso. Ainda nesse estudo há a fala de um entrevistado da pesquisa que cita “as instâncias jurídicas fazem questionamentos em fases mais avançadas da instrução processual acentuando a demora e causando frustração para o cliente da compra”. Ressalvadas as peculiaridades de cada

instituição e considerando a complexidade de bens e serviços licitados no Hospital das Clínicas de Pernambuco, que também funciona como estabelecimento de ensino, a redução de prazo deve ser buscada de maneira pragmática pela gestão hospitalar.

Nesse sentido, foram selecionados no PSPP somente os certames enviados ao setor jurídico para avaliação da minuta de edital, denominados na pesquisa como fluxo antigo, revelando uma duração média de 265 dias para a conclusão do pregão. Por outro lado, ao selecionar o fluxo novo (parecer referencial), essa duração média do processo caiu para aproximadamente 191 dias (Gráfico 5). O estudo sugere que a decisão de implementar o parecer referencial nos processos licitatórios por pregão eletrônico permitiu não só desafogar o setor jurídico do HC/UFPE, mas também diminuir o tempo de duração do processo e, conseqüentemente, reduzir os custos transacionais da compra pública. Como observado no cálculo da regressão linear, o uso do parecer referencial reduziu a tramitação do processo, em média, em 74 dias.

No entanto, como ponderou um respondente do questionário de pesquisa: “há outros fatores que interferem no tempo de duração dos processos além da flexibilidade trazida pelo parecer referencial”. Algumas etapas do pregão eletrônico, mesmo sendo relevantes, podem atrasar bastante o processo licitatório: uma delas é na fase interna para definir as especificações e exigências dos itens no termo de referência. A outra etapa é na fase externa, quando a área demandante para avaliar o produto ofertado pede amostra e demora na devolutiva do processo com o parecer técnico. Às vezes a análise da amostra fica aguardando um profissional de saúde específico que utiliza o material e, em outros casos, esperam o agendamento de um procedimento médico para avaliar o material.

Essa afirmação observada no presente trabalho de que a licitação pode sofrer interferências variadas de muitos elementos ao longo do procedimento administrativo está alinhada com o estudo de Almeida e Sano (2018). Nesse trabalho foram analisados na Base Aérea de Natal fatores que interferem na celeridade do processo licitatório. Esses autores mencionam a falta de integração entre o setor requisitante e o de compras, falhas no banco de dados do Comprasnet, carência de pessoal qualificado, grande quantidade de itens a serem licitados e excesso e rigidez das normas. Tais elementos impactam negativamente na eficiência do processo e no atingimento de objetivos da instituição.

Segundo Fenili (2016), os elementos cruciais para as compras públicas, são: preço, qualidade do objeto, **celeridade**, transparência e atendimento a critérios de sustentabilidade.

No entanto, o autor destaca a dificuldade de a Administração Pública conseguir contemplar em alto nível todas essas dimensões citadas. Ou seja, um processo mais voltado para a qualidade da instrução processual em busca de requisitos de sustentabilidade, pode comprometer a sua celeridade. Existe um *trad off* na rotina dos profissionais de compras públicas. Dessa forma, cabe ao gestor público motivar as suas escolhas, priorizando os aspectos mais relevantes.

A análise do processo por um advogado especialista pode ser muito importante, tendo em vista os apontamentos para corrigir possíveis inconsistências identificadas na instrução do processo e na minuta de edital. Nesse sentido, observa-se no Quadro 3 o resultado das entrevistas aplicadas, dos 18 respondentes do HC/UFPE, 7 afirmaram que a conformidade do processo havia sido prejudicada com a implantação do parecer referencial, correspondendo a 38,8% dos participantes. E no caso do controle de legalidade administrativa dos processos licitatórios do órgão, 8 entrevistados responderam que foi prejudicada, representando 44,4%. O resultado se assemelha ao encontrado por Fenili (2016) - controle processual promove a qualidade da instrução, minimizando o retrabalho e influenciando positivamente a celeridade do processo.

O tema de licitações já é cercado por notícias negativas nas mídias de divulgação, o que pode afastar os agentes públicos dessa área de atuação nos órgãos públicos. Existe um receio do profissional dessa área em ser responsabilizado por um erro que passou despercebido em sua análise. A doutrina reconhece o papel importante de um advogado imparcial para analisar os autos do processo e afastar dolo ou erro grosseiro. Até mesmo porque existe uma grande quantidade de legislações que envolvem os diversos objetos dos certames, revelando-se uma dificuldade ter domínio dessas informações. Os autores Motta (2010); Almeida e Sano (2018), discutem as carências em relação aos profissionais da área de compras, pois não há estímulos e nem estrutura para a carreira. Além disso, a atuação dos órgãos de controle cria uma imagem associada ao risco, e isso afeta negativamente aqueles que gostariam de trabalhar na área.

Batista e Maldonado (2008) acrescentam que a falta de entendimento total da legislação de licitação, além da carência de programas de reciclagem e treinamento constantes, inibe uma atitude proativa dos compradores, afetando diretamente a eficiência das compras. A percepção dos colaboradores da área administrativa do órgão estudado é de que não houve treinamento suficiente para a implantação do parecer referencial. A pergunta no Quadro 3 citou a elaboração de documentos na fase de planejamento da contratação – tais como: documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, gestão de riscos, termo de referência, entre outros, em

que 94,4% (17 entrevistados) responderam não ter havido capacitação adequada sobre esses documentos.

No campo do questionário que permitia o entrevistado sugerir melhorias, destaca-se trechos relevantes: “treinamentos periódicos, principalmente com a chegada de novatos na equipe e diante de novas versões dos pareceres”. Uma outra ideia interessante é o setor jurídico fazer uma análise dos processos por amostragem, com vistas a identificar algumas irregularidades nas licitações contempladas pelo parecer referencial e que teoricamente não seriam analisadas. Essa prática em dois ou três certames por ano pode servir de orientação para a gestão do hospital melhorar a instrução dos demais processos licitatórios. A rede de hospitais gerida pela Ebserh precisa de ações que tragam celeridade ao processo licitatório, mas que minimizem os riscos de responsabilização dos agentes públicos.

Uma iniciativa que pode ser avaliada pela Ebserh e demais órgãos públicos, no que se refere a proporcionar uma maior segurança para os profissionais da área de licitações e fiscalização de contratos, é a contratação de um seguro D&O. O Seguro D&O (Directors & Officers, na sigla em inglês) é uma modalidade de seguro que tem por objetivo promover maior tranquilidade e proteção para executivos e administradores de empresas.

Foi unanimidade entre os participantes da pesquisa que algumas contratações precisam continuar sendo avaliadas por um advogado, tendo em vista a complexidade de alguns objetos e suas especificidades relacionadas a exigências e legislações. Além disso, com a análise de um especialista, há a divisão de controles e responsabilidades.

6. CONCLUSÃO

A presente pesquisa se propôs a estudar o impacto do parecer referencial nos processos licitatórios ao mensurar o ganho de celeridade na conclusão dos processos. Mas consciente do conjunto de procedimentos que formam um pregão eletrônico e sua complexidade reunida em sistemas, etapas, setores, fases e outros aspectos da compra pública. Dessa forma, são vários os elementos que interferem no tempo de tramitação do processo licitatório.

O parecer referencial trouxe ganhos de eficiência em termos de redução de tempo de conclusão do processo, mas a conformidade e controle de legalidade administrativa também devem ser ponderadas pela gestão hospitalar na aplicação da flexibilidade prevista no parecer.

Deve-se avaliar sobre o nível de maturidade administrativa dos setores demandantes e equipe de licitação, além de garantir capacitação adequada para os colaboradores envolvidos com os processos de contratações. Não há interesse da gestão hospitalar em concluir um processo licitatório de maneira rápida, mas que não foi bem instruído, e, por conseguinte, ser fiscalizada e punida pelos órgãos de controle.

Apesar de a literatura ainda ser reduzida sobre o tema específico do parecer referencial e os seus resultados empíricos, outros fatores puderam ser discutidos no presente trabalho, como por exemplo a necessidade de melhores especificações dos itens e o risco da assimetria de informações. Um outro ponto importante é a grande quantidade de legislações que dificulta o lidar com o tema e amedronta os profissionais da área. As dificuldades enfrentadas com os sistemas do governo e número de itens nas licitações também podem representar entraves para a conclusão do processo licitatório. Todas essas questões reforçam a dimensão complexa que envolve o processo licitatório e, conseqüentemente, o seu tempo de tramitação.

A flexibilidade da análise individualizada do processo por um advogado precisa ser debatida e monitorada pela gestão da Ebserh. Licitações mais céleres podem refletir em melhor atendimento ao paciente com um almoxarifado abastecido e um menor tempo de resposta para resolver uma demanda. Mas um processo mais ágil somente fará sentido se o objeto da compra for recorrente e de menor complexidade, e as equipes técnica e administrativa estiverem preparadas para esse formato.

Sugere-se a realização de novas pesquisas com o intuito de comparar os ganhos de eficiência no tempo de tramitação do processo licitatório do Hospital das Clínicas de Pernambuco com outras instituições de saúde, possibilitando um arcabouço mais robusto sobre o tema. Nesse sentido, um outro trabalho a ser desenvolvido pode inserir uma variável exógena (a exemplo de nível de estoque ou quantidade de cirurgias) no modelo de análise da eficiência dos processos licitatórios com a implantação do parecer referencial. A variável exógena permitirá uma melhor qualificação do nível de eficiência alcançado a partir da mudança nos processos de compras.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, João Luiz Cavalcanti Maranhão de. Pregão eletrônico: uma análise das licitações do Hospital das Clínicas de Pernambuco sob o enfoque do custeio variável. 2022. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. *Revista de administração pública*, v. 52, p. 89-106, 2018.

Antinarelli, Monica. Parecer referencial o que é e para que serve. Disponível em: <<https://www.monicaantinarelli.com.br/post/parecer-referencial-o-que-%C3%A9-e-para-que-serve>>. Acesso em 06/12/2022.

BATISTA, Marco Antonio 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, p. 681-699, 2008.

BONA, Caroline Pereira. Pregão Eletrônico e o Princípio da Eficiência: um estudo de caso da comissão permanente de licitações de materiais da Prefeitura do Recife. 2015. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

BRANDÃO, Franklin Torres. Eficiência na gestão das compras públicas: um estudo de caso da modalidade pregão eletrônico nos processos licitatórios do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano. 2016. Dissertação de Mestrado. Brasil.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 28/11/2022.

BRITO, Bruna Ohana Silva et al. Os Benefícios e os Desafios na Utilização do Pregão Eletrônico na Administração Pública Municipal. *Revista da ESDM*, v. 8, n. 15, p. 7-18, 2022.

BRITO, R. F.; ALMEIDA, V. L.; BRITO, A. C. T. C. Indicadores de desempenho em compras públicas: o caso de um hospital universitário. In: *Anais do I Congresso Nacional de Mestrados Profissionais em Administração Pública*. Curitiba, 2016.

CAMELO, B.; NÓBREGA, M.; TORRES, R. C. L. Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações). Belo Horizonte: Fórum, 2022.

DA SILVA, C. R.; OLIVEIRA, T. B. Manual das estatais: questões jurídicas, práticas e essenciais de acordo com a lei 13.303/2016 [livro eletrônico], Curitiba: Editora JML, 2019.

DA UNIÃO, ADVOCACIA-GERAL et al. PARECER REFERENCIAL n. 00019/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU.

DE AMORIM, V. A. J.; Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência. Senado Federal, 2021.

DE ARAGÃO, A. S., O princípio da eficiência. Revista de direito administrativo, v. 237, p. 1-6, 2004.

DE LIMA FILHO, Leonam Mendes; DE PAULA PIRES, Gabriel Lino. Pregão presencial e eletrônico e a eficiência na administração pública estadual. Intertem@s ISSN 1677-1281, v. 17, n. 17, 2009.

Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>. Acesso em: 20/08/2023.

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. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 10/12/2022.

Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm>. Acesso em: 19/12/2022.

DIAS, M. T. F. Análise Econômica do Direito nas contratações públicas: estudo de casos da legislação e experiência brasileira. In: II Congresso Internacional de Compras Públicas: Para um Crescimento da Economia Assente na Contratação Pública Sustentável, Inteligente e Inovadora. 2016.

Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Relatório de Gestão. Disponível em: <<https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-nordeste/hc-ufpe/governanca/relatorio-de-gestao-hc-ufpe>>. Acesso em: 21/01/2023.

FENILI, Renato Ribeiro. Desempenho em processos de compras e contratações públicas: um estudo a partir da inovação e das práticas organizacionais. 2016.

FERRAZ, S.; Comentários sobre a Lei das Estatais. São Paulo: Malheiros, 2019.

FRANCISCHINI, P.G.; FRANCISCHINI A. S. N. Indicadores de desempenho: dos objetivos à ação – métodos para elaborar KPIs e obter resultados. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

FRISCHKNECHT, D. S.; SANTOS, K. M. M.; Esforços para o alcance de uma burocracia mínima viável: um estudo de caso do processo de desburocratização do Conselho Nacional de Justiça. Sistema e-Revista CNJ, v. 5, n. 1, p. 42-54, 2021.

GOV.BR. Procuradoria – Geral da Fazenda Nacional. Consultoria Administrativa. Disponível em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/consultoria-administrativa/pareceres-referenciais>>. Acesso em 11/12/2022.

GUIMARÃES, E.; SANTOS, J. A. A. Lei das estatais. Comentários ao Regime Jurídico Licitatório e Contratual da Lei, n. 13.303, 2016.

HECKERT, C.; FERNANDES, M.; FENILI, R. Principais inovações da Lei das Estatais nas contratações. In: JACOBY FERNANDES, Murilo. Empresas Estatais: Lei nº 13.303/2016 – doutrina e jurisprudência para empresas públicas, sociedades de economia mista, subsidiárias e sociedades de propósito específico. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Págs. 19 – 36.

JUNIOR, I. G., Livro Direito e Economia no Brasil, capítulo 1 – Introdução ao Direito e Economia, 2021.

JUNIOR, I. T. G. Bem-estar social e o conceito de eficiência. Revista Brasileira de Direito, v. 16, n. 2, p. 1-43, 2020.

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 - EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112550.htm>. Acesso em: 15/08/2023

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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm. Acesso em: 03/01/2023.

Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2012. 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 03/01/2023.

Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 03/12/2022.

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 05/12/2022.

LOSEKANN, Raquel Gonçalves Caldeira Brant; MOURÃO, Helena Cardoso. Desafios do teletrabalho na pandemia Covid-19: quando o home vira office. Caderno de administração, v. 28, p. 71-75, 2020.

MARCELINO, Antonia. O impacto da Lei Complementar 123/2006 nas compras públicas: o caso de um hospital universitário. 2018. Dissertação (Mestrado em Economia da Saúde). Universidade Federal de Pernambuco.

MICHEL, M. H., Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos. São Paulo: Atlas, 2005. 181 p.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. O combate ao desperdício no gasto público= uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. 2010. Tese de Doutorado. [sn].

Painel de informações orçamentárias e financeiras da Ebserh. Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/receitas-e-despesas/painel-de-informacoes-orcamentarias-e-financeiras>. Acesso em 21/09/2023.

Parecer Referencial da Ebserh. Disponível em <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/boletim-de-servico/sede/2021/parecer-referencial-no-6-2020-gtpr-sjaa-conjur>

8. APÊNDICE - Questionário de pesquisa

Pesquisa sobre o uso do parecer referencial nos processos licitatórios por pregão eletrônico, no Hospital das Clínicas/UFPE-Ebserh, como parte do mestrado profissional em Gestão e Economia da Saúde da UFPE.

Pesquisador responsável – Alberto José Lopes de Mendonça

Tempo estimado para responder ao questionário – 10 minutos

Prezado(a), caso não saiba ou não deseje responder alguma pergunta, não tem problema.

1. Após a implantação do parecer referencial no HC/UFPE, em que os processos licitatórios não são mais avaliados individualmente pelo setor jurídico, você considera que o impacto com relação à **conformidade*** das licitações foi mais positivo ou mais negativo?
*conformidade - Instrução processual bem feita. Comparar o novo formato (com parecer referencial) versus o antigo (com parecer jurídico).
 - a) Mais positivo
 - b) Indiferente
 - c) Mais negativo

2. Com a implantação do parecer referencial no HC/UFPE (em 2021) você considera que o **controle da legalidade administrativa** dos processos licitatórios foi modificado (considerar aspectos de reputação a imagem da instituição e riscos de responsabilização dos servidores)?
 - a) Foi prejudicado
 - b) Não sofreu alteração
 - c) Está maior

3. Na sua opinião, alguns processos licitatórios específicos deveriam continuar sendo avaliados individualmente por um advogado do setor jurídico?

() Sim. Por quê? _____

() Não. Por quê? _____

4. Se você considera que alguns processos licitatórios específicos deveriam continuar sendo avaliados individualmente pelo setor jurídico, indique os objetos/motivos:

() Obra, devido à complexidade;

- Medicamentos e MMH, porque é importante (cesta básica) para o hospital;
- Serviços, tendo em vista as especificidades das contratações;
- TIC, por causa das legislações da área;
- Outro (objeto ou motivo). Detalhar _____

5. Em relação a experiência no HC/UFPE, você indicaria a adoção de parecer referencial para os pregões eletrônicos a outra instituição que está avaliando tal implementação

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Sim. | <input type="checkbox"/> Não. |
| Por que? (marque até duas opções) | Por que? (marque até duas opções) |
| <input type="checkbox"/> Maior zelo dos servidores na instrução processual | <input type="checkbox"/> Maior risco de responsabilização dos servidores |
| <input type="checkbox"/> Diminuir o excesso de processos no jurídico
(melhorando a eficiência da empresa em outros temas) | <input type="checkbox"/> Insegurança Jurídica na licitação |
| <input type="checkbox"/> Celeridade administrativa | <input type="checkbox"/> Prejuízo a reputação do órgão |
| <input type="checkbox"/> Experiência/competência da equipe de licitação | <input type="checkbox"/> Fortes pressões p finalizar processo (gestores, políticos, demandantes) |
| <input type="checkbox"/> Experiência/competência das áreas demandantes | <input type="checkbox"/> Inexperiência/falta de conhecimento equipe de licitação |
| <input type="checkbox"/> Licitações recorrentes (mesmo objeto) | <input type="checkbox"/> Inexperiência/falta de conhecimento das áreas demandantes |

6. Você sente segurança no processo licitatório que não passa por uma análise de um advogado, ou seja, que não é instruído com parecer jurídico? Em outras palavras, deve prosseguir um processo formatado com base no Parecer Referencial nº 1/2022/SCAD/CONJUR/PRES-EBSERH? (considerar instrução processual com: autorização do Colegiado Executivo para utilização de minutas-padrão de edital, cópia do parecer referencial 01/2022, listas de verificação preenchidas e assinadas pelos setores responsáveis e declaração de conformidade).

- Sim
- Não

Sugestão. Melhoraria alguma coisa?

7. Você considera que houve treinamento suficiente para implantação do parecer referencial e instruções do processo licitatório do hospital - etapa de planejamento da contratação e documentos pertinentes (DFD, ETP, Gestão de Riscos, TR, Pesquisa de Preços e Edital)?

- Sim
- Não

Por quê? _____

8. Na sua opinião, o processo licitatório por pregão eletrônico ficou mais **célere** no seu órgão após a implantação do parecer referencial?
- a) Mais rápido
 - b) Levando o mesmo tempo
 - c) Mais lento
9. Você acredita que uma fase interna mais ágil a partir da utilização do parecer referencial nas licitações por pregão eletrônico, pode representar **ganhos significativos de eficiência** nas contratações públicas (Comparando com antes em que o processo era enviado ao setor jurídico)?
- a) Mais eficiente
 - c) Mesma eficiência de antes
 - d) Menos eficiente