

## ARTIGOS

### ANÁLISE DA EFETIVIDADE TEMPORAL NA GESTÃO DOS PROCESSOS DE AQUISIÇÕES EM UNIDADES GESTORAS EXECUTORAS

### ANALYSIS OF TEMPORAL EFFECTIVENESS IN THE MANAGEMENT OF ACQUISITION PROCESSES IN EXECUTING MANAGEMENT UNITS

## RESUMO

As aquisições no contexto das instituições públicas assumem, atualmente, uma relevância estratégica. A elaboração dos processos de uma significativa parte dessas aquisições é lenta, produzindo efeitos negativos na eficiência, na economia e na oportunidade dos bens ou serviços a serem adquiridos. A intenção desta pesquisa foi analisar a efetividade temporal dos processos de aquisição identificando os fatores que provocam a falta de celeridade na sua elaboração. Este estudo qualitativo, utilizando-se do método quantitativo, foi baseado no questionário aplicado nas UGEs, em uma pesquisa bibliográfica e processual e em entrevistas com a Consultoria Jurídica, órgão de assessoria jurídica que realiza a análise dos processos de aquisição. Os achados do estudo apontam para a perda de efetividade na elaboração processual das compras públicas, provocada por fatores internos e externos às UGEs. A conclusão do estudo propõe a implementação de medidas voltadas para a melhoria da gestão dos processos, visando mitigar os impactos negativos identificados.

**Palavras-chave:** gestão; compras públicas; processo de aquisição; instituições públicas.

**Anderson Luis Raldi Morrudo  
capraldi@yahoo.com.br**  
*Mestre em Administração  
Pública (2022), pelo Instituto  
Brasileiro de Ensino,  
Desenvolvimento e Pesquisa  
(IDP). Subdiretor da Divisão  
de Setor Logístico em Órgão  
Público de Assessoramento  
Setorial - Comando Logístico  
- Diretoria de Material,  
COLOG/D MAT, Brasil. Santa  
Maria - RS - BR.*

## ABSTRACT

Acquisitions in the context of public institutions currently assume strategic relevance. The elaboration of the processes for a significant part of these acquisitions is slow, producing negative effects on efficiency, economy, and the timeliness of the goods or services to be acquired. The intention of this research was to analyze the temporal effectiveness of acquisition processes, identifying the factors that cause a lack of speed in their preparation.

This qualitative study, using the quantitative method, was based on the questionnaire applied at the UGE, on bibliographical and procedural research, and on interviews with the Legal Consultancy, a legal advisory body that carries out the analysis of acquisition processes. The study findings point to a loss of effectiveness in the procedural elaboration of public purchases caused by factors internal and external to the UGE. The conclusion of the study proposes the implementation of measures aimed at improving process management, aiming to mitigate the negative impacts identified.

**Keywords:** management; public purchases; acquisition process; public institutions.

## 1 INTRODUÇÃO

As instituições públicas estão em constante busca do alinhamento com as novas práticas de governança, visando garantir a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade. Esse movimento também se traduz na redução dos custos estatais, uma medida crucial para otimizar recursos e promover a eficiência na administração pública. Além disso, a orientação para resultados torna-se uma prioridade, refletindo o compromisso dessas instituições em alcançar metas e impactos positivos de maneira eficaz. A transparência, nesse contexto, desempenha um papel fundamental, permitindo que a sociedade tenha acesso às informações necessárias para compreender as decisões tomadas e avaliar a atuação das instituições. Esse compromisso com a governança reflete não apenas uma adaptação às demandas contemporâneas, mas também um esforço contínuo para fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições públicas. Nesse ínterim, o Referencial Básico de Governança pública do Tribunal de Contas

da União (Brasil, 2020a), documento que visa orientar e incentivar as organizações da Administração Pública e outros entes jurisdicionados ao TCU a adotarem boas práticas de governança, reforça as ideias da boa governança como aquelas que atendam a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos, que garantam a qualidade e a efetividade dos serviços prestados, com transparência, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos.

Segundo Chiavenato (2003, p. 2) “A administração trata do planejamento, da organização (estruturação), da direção e do controle de todas as atividades diferenciadas pela divisão de trabalho que ocorram dentro de uma organização”. Nesse contexto, os gestores públicos têm buscado a melhoria contínua das práticas de gestão por meio da padronização dos fluxos de trabalho, o aperfeiçoamento das rotinas dos processos, a redução dos tempos de ciclo das atividades e a realização dos trabalhos de forma planejada, estruturada e integrada, obtendo maior eficiência para cumprir seus objetivos.

Nesse novo cenário mais complexo e transparente, os gestores públicos planejam, executam e controlam as ações inerentes à administração pública de forma a atingir os objetivos institucionais. Segundo Sobral (2013, p. 6), a administração é um “Processo de coordenação do trabalho dos membros de uma organização e alocação dos recursos organizacionais para alcançar os objetivos estabelecidos de uma forma eficaz e eficiente”.

Em seu estudo, Shakya (2015) afirma que viabilizar a consecução dos objetivos das aquisições públicas é essencial. Para alcançar tal feito, é imperativo garantir uma governança eficiente, assegurando que

os recursos sejam alocados adequadamente para atender ao propósito específico. Isso implica realizar as aquisições na medida exata, com qualidade, melhor preço, tempo e locais apropriados, alinhados de maneira precisa com a demanda correspondente. Desse modo, para que as instituições públicas possam manter suas atividades administrativas diárias e cumprir suas missões, são necessárias contratações de produtos e serviços que atendam às suas diversas necessidades. Realizar essas contratações com eficiência, de forma legal, com oportunidade e economicidade, é, contudo, um desafio.

A promoção de melhores práticas de governança inclui a gestão das compras públicas como um componente essencial. A problemática frequentemente enfrentada reside no extenso prazo dedicado à elaboração dos processos de aquisição, uma questão que impacta diretamente a eficiência, a oportunidade e a economicidade das contratações no âmbito das compras públicas. A demora na condução desses processos não apenas compromete a agilidade na execução, mas também pode acarretar custos adicionais e desafios na busca por soluções eficazes. A otimização dos procedimentos de aquisição no setor público emerge como uma medida crucial para aprimorar a efetividade, garantindo que as contratações ocorram de maneira mais eficiente, oportuna e econômica. O estudo do Banco Mundial, noticiado pelo site do governo Comprasnet, trata sobre os prazos dos processos de compras públicas:

Para conferir agilidade ao processo de compras, **o Bird também recomenda um prazo de até 21 dias entre a publicação do edital e a abertura das propostas encaminhadas pelos fornecedores.** No caso do sistema de compras eletrônicas do Governo Fe-

deral, esse intervalo é de apenas 13,24 dias em média. Já o processo inteiro de contratação por **pregão eletrônico do Governo Federal - desde a publicação do edital até a definição dos resultados finais - leva cerca de 17 dias - e é a modalidade mais ágil de contratação. Modalidades tradicionais levam mais tempo como é o caso da carta-convite que demora 22 dias; da tomada de preços que leva cerca de 90 dias. Já uma concorrência demora cerca de 120 dias** (Comprasnet, 2006, grifo nosso).

Esta pesquisa analisou os processos de aquisição mais utilizados pelas instituições públicas para contratar produtos e serviços. Esses processos foram a Inexigibilidade, a Concorrência, a Dispensa de Licitação, a Tomada de Preços, o Pregão Eletrônico e o Sistema de Registro de Preço, ainda à luz da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. E são dados importantes para a implantação e o manejo da recente Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

O âmago desta investigação repousa na análise das circunstâncias subjacentes à elaboração dos processos de compras públicas. Nesse escopo, busca-se identificar e elucidar as causas que permeiam a letargia inerente a essa concepção, cujo impacto inicial reverbera em prejuízos significativos à efetividade no âmbito das aquisições governamentais. A complexidade inerente a esses procedimentos, muitas vezes permeada por burocracias e morosidades, emerge como um fator preponderante. Tal ineficiência não apenas compromete a dinâmica e agilidade na consecução dos processos, mas também acarreta consequências diretas nos custos envolvidos. A análise estudou o fenômeno e forneceu subsídios para formulação de propostas que visam aprimorar a celeridade nas práticas das compras públicas promovendo, por conseguinte, a eficiência, a oportunidade e a economicidade e no cenário governamental.

Considerando que o andamento normal de um processo de aquisição pode ser realizado em noventa dias. O objetivo geral deste estudo

consistiu em analisar a efetividade temporal na gestão dos processos de aquisição em unidades gestoras executoras.

Os ativos tangíveis e intangíveis adquiridos por meio de contratos representam elementos fundamentais para o pleno desempenho das instituições, com papel crucial na consecução de metas e objetivos pré-definidos. As compras públicas se revestem de particular importância, uma vez que sua adequação e conformidade as demandas são fatores preponderantes para assegurar a continuidade das atividades dos órgãos públicos bem como o alcance das metas estratégicas. Dessa maneira, os bens e os serviços contratados transcendem a mera função transacional, assumindo uma dimensão estratégica que permeia a própria sustentabilidade e o sucesso das instituições. Ao considerar esses elementos como condicionantes para o funcionamento institucional, reconhecemos a sua significativa influência na consecução dos propósitos organizacionais, ressaltando a necessidade de uma abordagem diligente e proativa na gestão das compras públicas. No periódico Texto para Discussão (TD) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Squeff (2014) cita, em seu artigo, a relevância do poder das compras governamentais:

As compras públicas são o processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor. Ainda que as aquisições e contratações do setor público visem prioritariamente ao cumprimento das diversas missões governamentais, é inegável que uma utilização mais articulada do potencial econômico desta demanda pode viabilizar diversos outros objetivos também associados ao processo de desenvolvimento (Squeff, 2014, p. 7).

Nesse contexto, sobressai-se o Parágrafo Único do art. 11, da Lei n. 14.133/2021, que trata entre outras demandas, da promoção de um ambiente íntegro e confiável nas compras

públicas, no alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e a promoção da eficiência, da efetividade e da eficácia nas contratações.

A Lei nº 8.666/93 ainda é aplicável e pode proporcionar ensinamentos importantes para aplicação da nova Lei nº 14.133/2021. Ferrer e Santana (2015) expõem o que a gestão das compras públicas pode proporcionar:

As compras públicas são um dos processos mais transversais que existem no setor público, o que permite multiplicar seu poder transformador, quando são inovadas e otimizadas. Com um único esforço, reformula-se a coluna vertebral do estado, podendo espalhar com isso eficiência e eficácia. Trabalhar na melhoria de sua gestão é uma arma central para prevenir tanto os erros humanos quanto a corrupção (Ferrer; Santana, 2015, p. 11).

A nova Lei nº 14.133/21 traz alterações importantes, como as mudanças das modalidades de contratação, a inversão das fases de procedimentos, a adoção de instrumentos auxiliares, o credenciamento, a pré-qualificação, o registro cadastral, as mudanças na habilitação, entre outras, que poderão aperfeiçoar os processos de aquisição deixando-os mais céleres e menos burocráticos. Tal lei mantém preceitos fundamentais norteadores da administração pública:

Na aplicação desta Lei serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, **da eficiência**, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, **da eficácia**, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, **da celeridade**, **da economicidade** e do desenvolvimento nacional sustentável [...] (Brasil, 2021a, art. 5, grifo nosso).

A realização de compras públicas, envolvendo fornecedores, tanto em âmbito nacional quanto internacional, e com uma extensa gama de produtos e serviços sujeitos à contratação, com um arcabouço jurídico amplo, constitui uma tarefa intrinsecamente complexa. Conforme as observações de Salgado e Fiuza (2009), suas conclusões acerca das adversidades inerentes a esse processo reforçam a complexidade associada às aquisições públicas:

a) pôde-se observar que as **regras das compras públicas são por demais rígidas, cristalizadas em lei, e não há uma harmonização de procedimentos**, editais, contratos, pareceres jurídicos etc; b) as regras de **compras são por demais formais** e não favorecem a inteligência em compras; a **falta de uniformização da interpretação da lei e a ausência de incentivos a boas compras confundem os gestores de compras** e os induzem a comportamentos burocráticos (Salgado e Fiuza, 2009, p. 271, grifo nosso).

Fernandes (2010, p. 12) cita as compras públicas como “função fundamental da estruturação organizacional e atividade operacional do estado como sistema que mantém múltiplos relacionamentos internos e externos”. Consequentemente, subsiste a constatação de que durante a concepção dos procedimentos de aquisição, emergem uma multiplicidade de relações interdependentes, tanto internas quanto externas, as quais exercem significativa influência sobre a dinâmica procedimental.

Não obstante, as dificuldades e os atrasos procedimentais constituem elementos que concorrem para o incremento do montante de restos a pagar e, eventualmente, para a restituição de recursos essenciais. Estas constatações refletem situações corriqueiras no cotidiano dos órgãos públicos. O Banco Mundial relata sobre a execução orçamentária no Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil:

Frequentemente o gasto “empenhado” é menor que a alocação devido a atrasos na liberação dos recursos, a morosidade do processo de licitação, e a lentidão dos processos de gestão financeira em geral. Atrasos no pagamento aumentam os custos finais e resultam em níveis relativamente baixos de liquidação e pagamento dos gastos (Banco Mundial, 2007, p. 4).

A morosidade na elaboração dos processos de compra e suas homologações tardias ou inexistentes têm comprometido o atendimento das demandas de aquisições das organizações públicas, criando riscos ao cumprimento de objetivos institucionais. A nova Lei nº 14.217/21 sancionada no período de ocorrência da Pandemia de Covid-19, emergiu como solução, possibilitando menos burocracia aos processos de compras. Além de agilizar as licitações e assegurar que a Administração Pública realizasse contratações justas, imparciais e principalmente oportunas, atendeu às demandas institucionais provocadas pelas necessidades de saúde da população no momento. Costa e Terra (2019, p. 14) ratificam que “Os objetivos das compras passam então a ser enxergados como objetivos estratégicos ao cumprimento das funções e metas estatais”. A lei criada durante a pandemia é um exemplo de instrumento jurídico estabelecido para suprir necessidades específicas do setor de saúde e sua premência em atender às demandas de aquisições de materiais e equipamentos médicos com mais celeridade e, no caso específico, urgência. Cabe assim constatar que os órgãos públicos encontram dificuldades para suprir as demandas necessárias de compras de produtos e serviços com presteza.

A consecução de contratações que atendam aos requisitos de qualidade, que sejam, economicamente, viáveis e realizadas oportunamente, com a finalidade de mitigar desperdícios, enfrenta desafios decorrentes da burocracia e da morosidade inerente aos procedimentos de aquisição. No estudo realizado por Silva et al. (2021), a organização

pública objeto de estudo apresentou processos de aquisição lentos, desde a fase de planejamento da contratação até a fase final de compra. Segundo o autor, os impedimentos para andamento dos processos variam entre as instituições; entretanto, a relação do tempo e eficiência no caso estudado resultou em um longo período de elaboração processual por parte da instituição analisada, todos fatores que se relacionam com falta de habilidade no tratamento dos processos licitatórios.

Conforme Niebuhr (2016, p. 38) ressalta, “A licitação brasileira já é procedimento por demais complicado. Os editais de licitação desenham verdadeira gincana de documentos, contendo exigências e exigências, muitas delas meramente formais e burocráticas [...]”. Assim, ressalta-se o entendimento de que, além da complexidade das demandas em produtos e serviços a adquirir pelas organizações públicas, o que dificulta a elaboração dos processos são os ritos processuais abstrusos e conseqüentemente lentos, verdadeiros obstáculos à concretização das contratações.

Costa e Terra (2019, p. 9) esclarecem que “Mudanças institucionais têm sido implementadas em todas as etapas do processo de compras públicas associadas às mudanças no ambiente externo e interno das organizações, podendo catalisar ameaças e oportunidades”. Nesse contexto, a intervenção de setores internos, como os departamentos jurídico, de informática, de contabilidade e de planejamento, bem como a interação com outras áreas e setores externos, incluindo fornecedores privados, órgãos públicos e entidades de fiscalização, revelam-se determinantes na eficácia do processo de aquisições. A falta de integração e compreensão acurada desses setores em relação às aquisições como um processo global contribuem significativamente para consideráveis riscos de insucesso na formulação e execução das etapas dos processos de compras.

Não obstante a extensa legislação que orienta a temática, constata-se lacunas normativas e obstáculos que comprometem a

fluidez dos processos de compras, acarretando prejuízos à sua eficácia. Silva (2016, p. 79) assevera em seu estudo que “A falta de manuais, fluxogramas e/ou mapeamentos dificultou a busca pelas informações. Outro aspecto limitante relaciona a carência de mapeamento de outros processos além dos orçamentários e financeiros”. Oliveira e Freitas (2012) criticam os procedimentos formais e burocráticos da Lei Nr 8.666/1993 e enumeram óbices:

[...] a) o Estado acaba pagando preços superiores ao de mercado, tendo em vista que os licitantes embutem o custo de participar desta procedimentalização – permeada por exigências, cada vez mais complexas e detalhistas, sendo, muitas vezes, restritivas da competitividade –, o que gerou um incremento nos custos de transação nas contratações com o poder público; b) a morosidade tem sido a tônica desses procedimentos, na medida em que são intermináveis as contendas entre os licitantes – tanto em sede administrativa, como no âmbito do Poder Judiciário –, principalmente nas fases de habilitação e julgamento; c) toda essa lógica do processo pelo processo, considerando o procedimento licitatório como um fim em si mesmo, contribuiu para a onerosidade de todo o procedimento, acarretando contratações antieconômicas para o Estado (Oliveira; Freitas, 2012, p. 9-10).

Além disso, na conjuntura atual, reveste-se de primordial importância a implementação de uma gestão assertiva dos recursos financeiros alocados, visando à eficiência, à economicidade e à pontualidade em sua utilização. Tal abordagem visa mitigar a recorrência de restituições de recursos, cuja disponibilidade, destinada às aquisições públicas, é frequentemente caracterizada por escassez. Para Silva e Crozatti (2013, p. 22-23), “Os recursos devem ser utilizados de forma a gerar o volume ótimo de benefícios para a sociedade, uma vez que, sendo escassos,

não possibilitam o atendimento de todas as demandas sociais. Sempre há uma restrição”.

Cabe ressaltar, ainda, que há situações de emprego recursos, as quais têm por finalidade atender às demandas de compras de materiais e serviços para as ações da administração pública que possuem tempo previsto para início e término, ou urgência. Estas propõem uma celeridade processual na elaboração dos processos de aquisição, além da normalidade. Nesse contexto, é relevante destacar as compras necessariamente céleres voltadas para atender aos investimentos e à execução dos grandes eventos ocorridos no país como a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016, a pandemia do Covid-19, operações militares ou também o atendimento a emergências. Neste último, estabelece a Lei nº 12.340/2010 a compulsoriedade da assistência aos entes federados em que “São obrigatórias as transferências da União aos órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a execução de ações de resposta e recuperação, observados os requisitos e procedimentos previstos nesta Lei” (Brasil, 2010, art. 4). Nesse ínterim, assume relevância a condução de aquisições pautadas estritamente nos preceitos legais, caracterizadas por celeridade e pronta resposta às demandas concernentes a materiais e serviços, com a otimização dos prazos, conciliando as imposições normativas com a efetividade no atendimento às necessidades prementes.

No âmbito da Administração, os regulamentos e portarias estão em consonância com a Lei nº 8.666/93 e demais normativas pertinentes ao tema. Contudo, diante da promulgação da nova Lei nº 14.133/21, faz-se necessária a realização de atualizações a fim de adequar tais dispositivos às recentes alterações legislativas.

Além disso, a desatualização dos agentes públicos internos e a falta de conhecimento dos principais óbices nos ritos processuais das modalidades de aquisição conduz parte considerável dos processos de compras ao insucesso. Santos (2019, p. 44), em seu estudo

sobre a compreensão de servidores públicos nos procedimentos administrativos envolvendo processos licitatórios, conclui que “A verificação do grau de compreensão sobre os processos licitatórios dos servidores da Autarquia, feita através da aplicação de questionário e de pesquisa documental, mostrou-se baixa”.

Para além de sua natureza aplicada, a abordagem desta temática é motivada pela estreita vinculação ao emprego eficiente dos recursos, à minimização de desperdícios, à promoção da transparência e à mitigação das restituições de recursos aos erários públicos.

Existem iniciativas acadêmicas no sentido de se analisar a eficiência das compras públicas tais como Silva e Rocha (2006) no estudo sobre as causas da morosidade dos processos de compras nas compras governamentais, Ferreira, Medina e Reis (2014) investigaram a eficiência dos gastos públicos municipais no pregão eletrônico; Fernandes (2016) tratou em seu estudo sobre a organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal; Barbosa (2018) sobre a importância do princípio da celeridade para o andamento dos processos licitatórios e seu respectivo impacto na efetividade da aplicação do recursos; Monteiro (2018) estudou a fase interna das aquisições como uma ferramenta determinante na economicidade; Almeida e Sano (2018) estudaram os desafios para celeridade na função compras no setor público; Pires (2018) que, no contexto das licitações públicas, verificou o alinhamento da confecção do termo de referência com as normas do TCU e sua eficiência; Dias (2019) estudou a gestão dos processos licitatórios analisando as falhas prático-operacionais das licitações na Universidade Federal da Bahia; Costa e Terra (2019) pesquisou a economicidade das compras públicas, entre outros na área.

Essa nova visão de aperfeiçoar a gestão da compra pública, identificando seus óbices, pode contribuir para futuras aquisições mais céleres, eficientes, e que atendam às necessidades planejadas e temporais das instituições públicas, mesmo que no contexto

da grande variedade e quantidade de produtos e serviços demandados pelas ações ou missões.

Do exposto, o problema de pesquisa consiste em aprofundar a análise da efetividade temporal dos processos de aquisição, identificando, de maneira pormenorizada, os fatores que concorrem para a falta de celeridade em sua elaboração. Adicionalmente, objetiva-se formular propostas de melhorias na gestão, direcionadas, especificamente, às Unidades Gestoras Executoras (UGEs), com vistas a otimizar a eficiência e a eficácia desses procedimentos.

Este artigo segue uma estrutura que compreende, além desta introdução, a seção 2 do Referencial Teórico, em que são buscados achados acerca das causas subjacentes à morosidade processual, fundamentadas na bibliografia e nos estudos pertinentes acerca do tema. Na seção 3, a Metodologia detalha os instrumentos de pesquisa utilizados, a pesquisa bibliográfica, o questionário aplicado às UGEs e a entrevista com os membros da consultoria jurídica. Na seção 4, Resultados e Discussão, são apresentados os resultados acerca da análise temporal expondo a influência dos fatores internos e externos às UGEs sobre a elaboração dos processos de compras. E, por fim, nas Considerações Finais, são sugeridas propostas de melhoria na gestão dos processos das compras públicas, contribuindo para oportunidade, economicidade e eficiência das compras nas Instituições Públicas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Incorreções e deficiências na elaboração dos processos de aquisição impactam diretamente no atendimento das demandas para o cumprimento das missões das organizações públicas. Dias (2019) identificou falhas nas fases internas e externas dos processos licitatórios, concluindo que os processos de compras são fundamentais para o desenvolvimento das atividades institucionais na Universidade Federal da Bahia (UFBA), na medida em que são ferramentas primordiais de compra e

contratação dos bens e serviços utilizados nas atividades da Universidade.

Soliz (2021) cita em seu estudo acerca das reformas das contratações públicas no Equador:

La contratación pública ha sido un tema pertinente en Ecuador durante mucho tiempo, pues concierne a todos los sectores de la sociedad. Gracias a las diversas reformas a lo largo de algunas décadas, ha incrementado la eficiencia **mediante la agilización de procesos**, innovación tecnológica y normativa, con lineamientos y criterios comunes en el ámbito de las instituciones públicas (Soliz, 2021, p. 85, grifo nosso).

Barbosa (2018, p. 26) pesquisou acerca da importância do princípio da celeridade para o andamento dos processos licitatórios e seu respectivo impacto na efetividade da aplicação dos recursos, e afirmou que “a celeridade tornou mais eficiente a aplicação do recurso, por conta da maior facilidade em caracterizar o bem ou serviço comum que se quer adquirir ou contratar, diminuindo a possibilidade de se adquirir ou contratar um bem ou serviço que não se deseja”.

No caso das compras governamentais no âmbito da Fundação Universidade de Brasília (FUB), Silva e Rocha (2011) citam a falta de rotinas, a capacitação deficiente dos agentes e os prazos para análise jurídica como os principais motivos de morosidade nos processos de aquisição:

O principal fator interno é a inexistência de um sistema informações sobre compras que permita a uniformização e a racionalização das rotinas. Outros podem ser citados tais como: a falta de um catálogo unificado de materiais e serviços; a deficiência no treinamento dos servidores envolvidos com as compras e o prazo em que as minutas de editais permanecem na Procuradoria Jurídica (PJU) para parecer (Silva; Rocha, 2011, p. 44).

Outro aspecto relevante a ser destacado consiste na oportunidade de intercâmbio de conhecimentos entre as Unidades Gestoras Executoras (UGEs) no decurso da etapa de formulação dos certames. Este processo, que engloba a concepção e o delineamento de procedimentos licitatórios, proporciona um ambiente propício para o compartilhamento de boas práticas e aprendizados. A disseminação de práticas bem-sucedidas, aliada à análise crítica de experiências anteriores, propicia um ambiente propício para a evolução e a otimização dos processos de contratação pública.

Uma abordagem inovadora, nesse sentido, pode ser representada pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), estabelecido pela Lei nº 12.462. Sua principal meta é ser uma ferramenta eficaz no contexto de licitações e contratos administrativos, introduzindo uma modalidade distinta para aprimorar esse processo. Importa ressaltar, nesse marco legal, um de seus objetivos de “promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público” (Brasil, 2011, art. 1). Desse modo, introduziu-se um aprimoramento substancial nas aquisições, direcionado para a efetiva troca de informações entre as organizações públicas. Contudo, verifica-se uma lacuna no compartilhamento de conhecimento no escopo institucional, particularmente no que concerne aos diversos processos de compras em curso e às lições aprendidas decorrentes dessas experiências.

Almeida e Sano (2018), no artigo que trata da celeridade dos pregões eletrônicos, citam a capacitação como um dos motivos de morosidade na fase interna dos seus certames:

Em resumo, é possível concluir que o escasso investimento em qualificação dos profissionais envolvidos nas compras é um dos fatores que influenciam preponderantemente a celeridade da execução das subfases 1.2 (Elaboração da minuta do edital) e 2.2 (Lances e adjudicação do objeto) do processo de pregão eletrônico (Almeida; Sano, 2018, p. 101).

Os planejamentos deficitários, a padronização dos processos, a falta de experiência do agente que confecciona o processo, a capacitação, entre outros aspectos, são algumas das causas de retardo processual. Silva e Rocha (2006) concluem sobre os obstáculos na elaboração dos processos de aquisição: “No caso da Universidade em que grande parte dos problemas da morosidade dos processos se encontra nas rotinas internas, é necessário que se promovam mudanças significativas, a fim de se racionalizar os processos de compras visando agilização dos processos de compra” (Silva; Rocha, 2006, p. 46).

Pereira (2018), em seu estudo de Análise dos Processos Licitatórios, cita um dos motivos afetos à morosidade na elaboração dos processos de aquisição: “[...] o Comprasnet e SIAFI levam a conclusão de que os processos licitatórios tradicionais ainda são responsáveis pela maioria dos recursos orçamentários executados. Contudo, os Pregões demandam uma grande quantidade de pessoal para sua correta confecção” (Pereira, 2018, p. 20, grifo nosso).

As sugestões de aprimoramento na elaboração dos procedimentos de aquisição, com ênfase na redução do tempo de formulação, revestem-se de significativa importância, visto que culminam em aquisições oportunas, eficazes e economicamente vantajosas. A implementação de ferramentas de gestão e a introdução de melhorias nos processos configuram-se como elementos relevantes e estratégicos para alcançar tais objetivos, proporcionando uma gestão mais eficiente e alinhada aos princípios de economicidade e celeridade. Mota (2021), em seu estudo sobre os métodos e as ferramentas de gestão aos processos de contratação na administração pública, dimensiona a relevância do tempo da elaboração dos processos:

Verifica-se que a aplicação das ferramentas proporciona maior eficiência pela redução de tempo necessário para a realização das atividades, uma vez que, inicialmente os processos chegavam a demandar até dez meses para

sua conclusão e, com a implantação das mudanças propostas, o tempo estimado passa a ser de aproximadamente 2,6 meses, o que representa uma redução de até 74% (Mota, 2021, p. 85).

Monteiro (2018), em seu estudo sobre a importância da fase interna das licitações em relação à economicidade, cita a importância da padronização dos processos para a economia das compras públicas:

Dessa forma, entende-se que seria interessante que as Instituições públicas formulasse um modelo explicativo padronizado, com os itens mínimos para compor o planejamento da aquisição, haja vista a discrepância verificada nos números obtidos através do questionário aplicado e na ausência, em alguns casos, de itens básicos e essenciais para a composição de uma licitação, como é o caso da descrição detalhada do objeto, da estimativa das necessidades e do levantamento de preços através de orçamento detalhado (Monteiro, 2018, p. 22).

Em relação à falta de celeridade dos processos de aquisição e suas respectivas causas, recente pesquisa sobre a elaboração do Termo de Referência (TR) e o alinhamento com as normas do TCU, nos processos licitatórios da AMAN, Pires (2018) conclui que:

[...] pode-se observar que dentro das Instituições públicas a fase interna que mais apresenta lentidão no processo licitatório foi apontado como orçamento e elaboração do edital e com relação à fase externa, a publicação do edital e envio do convite. Um fator que chamou atenção para contribuir com a lentidão das licitações é a verificação do parecer jurídico da Consultoria Jurídica da União (CJU/AGU) (Pires, 2018, p. 28).

A elaboração dos termos dos editais não pode malferir a própria finalidade do

procedimento, comprometendo o atendimento da demanda; destarte, Andrade (2012, p. 13) cita “O edital é responsável por aproximadamente 80% do sucesso do procedimento licitatório, de forma que devemos ter a máxima atenção em sua elaboração”.

A competência técnica dos profissionais envolvidos nos setores de aquisições, no que tange à expertise na elaboração dos processos, exerce uma influência determinante sobre a fluidez do andamento processual. Tal competência pode impactar, de maneira substancial, a eficiência e a agilidade inerentes aos processos de aquisição. Bengaly (2019), em seu estudo sobre aquisições centralizadas, relata as principais dificuldades das UGs que têm provocado o aumento do tempo das licitações:

[...] **advindo principalmente** da necessidade de consolidação das informações das UG participantes, os planejamentos ineficazes, as demandas e quantitativos exagerados de itens a serem adquiridos, a falta de padronização dos processos, o descumprimento de prazos estabelecidos, **o desconhecimento da legislação pelos agentes da administração envolvidos, a carência de pessoal especializado e capacitado para a execução dos processos**, as dificuldades relacionadas às pesquisas de preços [...] (Bengaly, 2019, p. 25, grifo nosso).

Os ritos processos de aquisição, cada um com suas especificidades, geram transparência e segurança jurídica; entretanto, o excesso de formalidades e as falhas processuais comprometem as compras públicas. Rigor de análise não pode ser convertido em lentidão. Rigolin (1991) comenta sobre os óbices dos procedimentos licitatórios:

É fato. Tão grandes são as exigências da lei, tão complicado é o procedimento, que tem sido nos últimos tempos tarefa das mais simples detectar os mais variados deslizes em praticamente todos os

procedimentos licitatórios os quais constatamos, no mais das vezes por pura técnica, e à primeira vista (Rigolin, 1991, p. 3).

Além de certames que não atendem às reais necessidades, existem processos que sequer são concluídos, provocando prejuízos inestimáveis ao cumprimento das missões, além da devolução de recursos, já escassos. Almeida e Sano (2018) citam os prejuízos da falta de conclusão dos processos de aquisição:

Além disso, a falta de conclusão de processos licitatórios a tempo de se utilizarem os recursos financeiros disponíveis (processos iniciados, mas não finalizados) leva à devolução de recursos orçamentários ao Governo Federal, ocasionando prejuízos para a manutenção de suas atividades (Almeida; Sano, 2018, p. 91).

Medeiros (2015, p. 15-16) cita que “Os processos licitatórios são longos, penosos e nem sempre são bem-sucedidos. A contratação de bens de baixa qualidade e com preços mais elevados é comum e acaba frustrando o planejamento dos entes públicos”. Portanto, entender como se processa a elaboração dos processos de aquisição é compreender o que pode ser feito para que se gere uma condição de sucesso para o êxito das compras públicas, produzindo resultados que atendam às demandas de forma eficiente.

Ferreira, Medina e Reis (2014, p. 74), em seu artigo, citam que “Com a busca de maior transparência no setor público, o pregão eletrônico passou a ser amplamente discutido nas esferas municipais, como forma de proporcionar maior eficiência, transparência, economicidade e celeridade nas compras públicas”. A falta de efetividade temporal e a eficiência dos processos de aquisição se tornaram objeto de estudo com maior frequência, impulsionado pela transparência e a necessidade do emprego dos recursos de forma mais adequada.

Almeida e Sano (2018) também citam a capacitação de pessoal como um dos principais motivos de morosidade nas compras públicas:

Entre os fatores apontados pela literatura especializada, a pesquisa apresenta um avanço ao identificar causas, ainda inéditas, que influenciam o alcance do princípio da celeridade por parte da administração pública, como a “falta de integração entre o setor requisitante e o de compras”, a “falta de integração entre o setor requisitante e o pregoeiro” e as “falhas do banco de dados do Comprasnet (Almeida; Sano, 2018, p. 104).

É pertinente enfatizar que numerosas normatizações internas das instituições se encontram desatualizadas, carentes de uma delimitação precisa dos detalhes inerentes a cada processo de aquisição, revelando-se em desacordo com as legislações e normativas promulgadas após sua edição. A inexistência de alinhamento com as disposições legais contemporâneas pode ensejar riscos jurídicos e operacionais, bem como gerar lacunas interpretativas que demandam esclarecimentos adicionais durante a condução dos procedimentos. Este cenário suscita preocupações pertinentes quanto à conformidade e eficácia dos procedimentos institucionais. Para Lima e Santos Filho (2020, p. 19) “[...] muitas estruturas governamentais não possuem normatização interna quanto aos procedimental das licitações e contratos, e, quando as possuem, por vezes estão desatualizadas”.

A efetividade na elaboração das compras públicas se materializa por meio da consecução de aquisições oportunas, com economicidade e com eficiência. No Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento (Bahia, 2021, p. 14) define a efetividade como “a capacidade de cumprir os objetivos almejados, entregando os produtos com os meios disponibilizados e com o

dispêndio mínimo de recursos e esforços”.

A economicidade refere-se à utilização de recursos, destacando uma aplicação eficaz dos meios disponíveis. Este conceito está intrinsicamente ligado à ideia de economia, indicando a busca pela otimização dos recursos para alcançar resultados satisfatórios, promovendo uma gestão financeira eficiente e sustentável. O Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2020) define economicidade:

A economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Os recursos usados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor preço. Refere-se à capacidade de uma organização gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição. (BRASIL, 2020b, p. 18).

A realização de aquisições públicas oportunas está diretamente relacionada à capacidade de atender prontamente às demandas, demonstrando sensibilidade à dinâmica do ambiente. Squeff (2014, p. 52) cita que “[...] o objetivo dos processos de aquisição e contratação do governo é o provimento de serviços e bens necessários ao seu funcionamento, não se deve perder de foco a oportunidade para o aperfeiçoamento da ação governamental que daí decorre”.

E, por fim, nesse ínterim, a eficiência é notavelmente alcançada por meio da elaboração minuciosa dos procedimentos de compra, buscando concluir os processos com a menor necessidade de retrabalhos. Segundo Marinho e Peçanha (2001, p. 2), a “eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços”.

Em síntese, a literatura e os estudos na área indicam que os achados sugerem múltiplos motivos que influenciam, de forma prejudicial, a efetividade da elaboração

dos processos de aquisição. Esses fatores, notadamente a uniformização de rotinas, a capacitação insuficiente de pessoal envolvido, o desconhecimento da legislação por parte dos agentes públicos e a demora em emitir pareceres jurídicos provocam lentidão processual.

### 3 METODOLOGIA

Este estudo exploratório teve como propósito analisar a efetividade temporal dos processos de aquisição, identificando os fatores que contribuem para a falta de celeridade em sua elaboração. Buscou-se, também, por meio desta análise, proporcionar subsídios para a proposição de melhorias na gestão dos processos de aquisição, com enfoque específico nas UGEs. O escopo da pesquisa concentrou-se na identificação e compreensão dos elementos que impactam, negativamente, a eficiência temporal desses processos, visando, assim, propor recomendações e estratégias que possam aprimorar a agilidade e efetividade nas atividades de aquisição. Conforme Richardson (1989, p. 281) “A pesquisa exploratória procura conhecer as características de um fenômeno para procurar explicações das causas e consequências de dito fenômeno”.

Para atender aos objetivos delineados nesta pesquisa, procedeu-se à análise aprofundada dos processos de elaboração das principais modalidades de aquisição empregadas pelas Unidades Gestoras Executoras (UGEs) no contexto das aquisições públicas. Os resultados desta pesquisa não apenas fornecem *insights* significativos sobre a elaboração dos processos de aquisição, mas também constituem um substrato valioso para a otimização e o aprimoramento das práticas utilizadas nas compras públicas. Este estudo, portanto, apresenta-se como uma contribuição relevante para o entendimento e o aperfeiçoamento contínuo das estratégias e dos processos adotados no contexto da gestão pública.

O presente estudo conduziu uma investigação com o intuito de analisar duas hipóteses relacionadas aos fatores que impactam, negativamente, na eficiência

temporal das compras públicas, resultando na extensão dos prazos de elaboração dos processos para um período superior a noventa dias.

Na hipótese Alfa, os fatores internos, abaixo relacionados, provocam retardo nos processos de aquisição:

- a) experiência e capacitação dos agentes que confeccionam os processos;
- b) formulação dos processos;
- c) estrutura da Seção de Aquisições e;
- d) especificação do material ou serviço a ser adquirido.

Na hipótese Bravo, os fatores externos a seguir relacionados provocam retardo no andamento dos processos de aquisição:

- a) tempo de análise processual da Consultoria Jurídica ou Advocacia Geral da União e;
- b) elaboração da Pesquisa de preço.

Os dados subjacentes a esta pesquisa foram submetidos a uma análise diagnóstica, na qual a pesquisa bibliográfica identificou os principais obstáculos que, frequentemente, incidem sobre a elaboração dos processos de aquisição, retardando-os. A aplicação do questionário pela plataforma *SurveyMonkey*, composto por indagações diretas, proporcionou dados que, tabulados graficamente, indicaram a ocorrência das Hipóteses A e B. Os resultados obtidos na pesquisa bibliográfica e no questionário convergiram em relação a fatores comuns como causadores da demora na elaboração dos processos de aquisição. Além disso, os achados derivados do questionário induzem à conclusão de que esses fatores contribuem para a letargia no processo relacionando-se à perda de efetividade.

As entrevistas realizadas com membros da consultoria jurídica produziram dados que validaram os fatores externos relacionados ao tempo de análise processual da Consultoria Jurídica e à elaboração da Pesquisa de Preço como

elementos causadores da demora no fluxo dos processos de aquisição.

A tipologia da pesquisa científica deste estudo pode ser classificada da seguinte forma:

Quadro 1 - Classificação da Pesquisa

| Classificação                     | Modalidade                   |
|-----------------------------------|------------------------------|
| Quanto à natureza                 | Aplicada                     |
| Quanto à abordagem                | Qualitativa - Quantitativa   |
| Quanto ao objetivo geral          | Exploratória                 |
| Quanto aos procedimentos técnicos | Bibliográfica e Levantamento |
| Quanto à análise dos dados        | Diagnóstica                  |

Fonte: elaboração própria (2021).

### 3.1 LIMITES DE ESTUDO

As licitações, as aquisições e os contratados são atividades intrínsecas à administração pública. O objetivo maior das compras públicas está em adquirir materiais e serviços que atendam às demandas dessas instituições.

As unidades gestoras executoras são as responsáveis pelos processos de aquisição e contratação das demandas, sendo essa uma de suas atividades primordiais e rotineira.

O limite deste estudo foram 423 UGEs. Não se aplicam os achados e as conclusões às unidades gestoras não executoras.

Esse estudo analisou a efetividade temporal dos processos de aquisição nas unidades gestoras executoras nas modalidades de Dispensa de Licitação, Inexigibilidade, Tomada de Preços, Concorrência, Pregão Eletrônico e Sistema de Registro de Preços.

Considerando a duração dos processos, o limite temporal do Estudo abrange os anos de 2019 a 2021.

### 3.2 POPULAÇÃO E AMOSTRA

A amostra foi delimitada pelos chefes das seções de aquisições e responsáveis pelas aquisições de 176 UGEs.

A amostra estabeleceu como parâmetro de nível de confiança 90% e uma margem de erro de 5%, definida pela quantidade mínima de 176 respostas.

Tabela 1 - Amostra

| Áreas Específicas | Estados da Federação                               | Nr de UGE | Mínimo de Respostas |
|-------------------|----------------------------------------------------|-----------|---------------------|
| 1                 | Rio de Janeiro e Espírito Santo                    | 70        | 28                  |
| 2                 | São Paulo                                          | 31        | 12                  |
| 3                 | Rio Grande do Sul                                  | 74        | 30                  |
| 4                 | Minas Gerais                                       | 16        | 6                   |
| 5                 | Paraná e Santa Catarina                            | 37        | 15                  |
| 6                 | Bahia e Sergipe                                    | 12        | 5                   |
| 7                 | Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte | 35        | 14                  |
| 8                 | Pará, Amapá e Maranhão                             | 19        | 8                   |
| 9                 | Mato Grosso do Sul e Mato Grosso                   | 28        | 11                  |
| 10                | Ceará e Piauí                                      | 12        | 5                   |
| 11                | Distrito Federal, Goiás e Tocantins.               | 55        | 22                  |
| 12                | Amazonas, Acre, Roraima e Rondônia.                | 33        | 13                  |
| TOTAL             |                                                    | 423       | 176                 |

Fonte: elaboração própria (2021).

O critério de distribuição estabelecido para cada área específica do território nacional foi de 41% com base no resultado de 41,51% obtido da razão de 176 para 423. As áreas específicas foram divididas conforme a subordinação funcional.

Quanto ao valor de 41% para cada Região Militar ou Grupamento Logístico, quando o décimo de cada cálculo foi igual ou superior a 0,5, o inteiro superior foi adotado. Se o décimo foi inferior, foi adotado o número inteiro.

Os questionários foram destinados aos chefes das seções de aquisições das UGEs, e as entrevistas foram realizadas com quatro membros da consultoria jurídica que realizam as análises jurídicas dos processos na fase final de elaboração.

Quanto à natureza, esta pesquisa é classificada como aplicada, pois o problema é uma realidade diária das UGEs. Segundo Gil (2010, p. 26), a pesquisa aplicada “abrange estudos elaborados com a finalidade de resolver problemas identificados no âmbito das

sociedades em que os pesquisadores vivem”.

Esta pesquisa se enquadra como qualitativa-quantitativa. Qualitativa, pois se baseia nos dados colhidos da pesquisa bibliográfica e na entrevista com os advogados da união, utilizando-se, também, dos dados quantitativos fornecidos pelo questionário aplicado nas UGEs. Minayo (2002, p. 25) cita que “O conjunto de dados quantitativos e qualitativos, porém, não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia”.

A pesquisa bibliográfica foi baseada na disciplina legal, nos dispositivos técnico-normativos, na bibliografia sobre o tema, em teses, em sítios da *internet* e em processos elaborados. A pesquisa bibliográfica, segundo Prodanov e Freitas (2006):

[...] elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de: livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais,

boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet, com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa (Prodanov; Freitas, 2013, p. 54).

Os critérios de inclusão e exclusão para amostra foram estabelecidos pelo volume de processos demandados. As unidades gestoras executoras com maior volume de processos de aquisição e contratações, volume de recursos empenhados e contratações, foram incluídas.

As entrevistas foram conduzidas com dois advogados da União, uma analista e um chefe de gabinete da Consultoria Jurídica, todos com experiência na análise jurídica dos processos de aquisição. Tal aspecto reveste-se de suma importância, haja vista o conhecimento profundo desses profissionais acerca das rotinas inerentes ao processo de aquisição, bem como sua expertise na identificação e no enfrentamento dos obstáculos processuais que emergem no cotidiano das atividades concernentes a essa área específica. A participação desses indivíduos na pesquisa proporcionou uma abordagem especializada e elucidativa sobre as nuances

jurídicas inerentes aos procedimentos de aquisição, agregando significativa profundidade aos resultados obtidos.

### 3.3 VARIÁVEIS

A pesquisa utilizou-se de variáveis independentes e dependentes no estudo. Foram consideradas como variáveis independentes os fatores internos e externos que influenciam na celeridade dos processos.

A variável dependente foi determinada como os retardos na elaboração dos processos de aquisição caracterizando a perda de efetividade devido a prazos processuais superiores a 90 dias.

As variáveis independentes foram medidas por meio de questionários respondidos pelos chefes das seções de aquisições das UGE, determinando o nível de causalidade em relação àquela dependente.

Ainda relacionado às variáveis independentes, no que se refere aos fatores externos, a medição ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas com objetivo de se obter dados da observação de agentes externos que participam da análise dos processos.

Quadro 2 - Definição de variáveis

| Variáveis Independentes | Indicadores                                           | Medição                                   | Variável Dependente                                                                                        |
|-------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fatores Internos        | Experiência e capacitação dos agentes                 | Questionário                              | Os retardos na elaboração dos processos de aquisição, conduzindo a prazos processuais superiores a 90 dias |
|                         | Formulação de processos com falhas                    |                                           |                                                                                                            |
|                         | Estrutura das seções de aquisições                    |                                           |                                                                                                            |
|                         | Especificação do material ou serviço                  |                                           |                                                                                                            |
| Fatores Externos        | Tempo de análise processual pela consultoria jurídica | Questionário e Entrevista Semiestruturada |                                                                                                            |
|                         | Tempo de elaboração da pesquisa de preço              |                                           |                                                                                                            |

Fonte: elaboração própria (2021).

### 3.4 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Na pesquisa, foi utilizado o questionário com perguntas fechadas. Foi escolhido pela simplicidade e abrangência, e enviado por meio do sistema de envio de documentos eletrônicos interno das instituições, obtendo-se acesso aos locais de difícil comunicação e em todo o território nacional.

As perguntas foram fechadas com objetivo de se levantar aspectos práticos dos processos na observação de quem os executa.

Os questionários foram respondidos por meio da expedição de documentos internos com link para acesso aos questionários na plataforma *SurveyMonkey*. Foram destinados aos chefes dos setores de aquisição dessas unidades, por meio de documento oficial entre as organizações. Foram respondidos de forma voluntária e anônima.

O Questionário do *SurveyMonkey* dividiu-se em 5 partes, cada uma com objetivo específico da pesquisa. Foi realizado um teste do questionário, com objetivo de ajustes, com 10% da amostra.

Os questionários foram respondidos pelos chefes das seções de aquisição de UGE em todos os estados da federação cumprindo o percentual previsto para amostra.

Quadro 3 - Divisão das partes do Questionário Surveymonkey

|                        | Parte 1                                                                                                                                                                         | Parte 2                                                                                                                                                                                                                                  | Parte 3                                                                                                                                                                                                                | Parte 4                                                                                                                                                                     | Parte 5                                                                                                                                                   |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Informações a levantar | Dados que caracterizaram o público respondente como chefe ou integrante de Seções de Licitações.                                                                                | Dados que definiram os processos de aquisição confeccionados pelas organizações e seus respectivos prazos praticados.                                                                                                                    | Dados sobre os fatores internos da elaboração dos processos de aquisição: capacitação e experiência dos agentes, formulação dos processos, estrutura das seções, especificação do material ou serviço a ser adquirido. | Dados sobre os fatores externos da elaboração dos processos de aquisição: Tempo de análise processual pela consultoria jurídica e Tempo de elaboração da pesquisa de preço. | Dados sobre os impactos da falta de celeridade na eficiência, na oportunidade e na economicidade.                                                         |
| Propósito              | Comprovar que os respondentes atendem ao percentual da amostra, em todas as regiões do país, e que possuem experiência e conhecimento na elaboração dos processos de aquisição. | Comprovar que as organizações confeccionam os processos de Dispensa de Licitação, Inexigibilidade, Pregão, Sistema de Registro de Preço, Tomada de Preço e Concorrência. Determinar os prazos de elaboração praticados em cada processo. | Comprovar ou não que os fatores internos influem na celeridade dos processos e que são praticados prazos superiores a 90 dias na elaboração dos processos.                                                             | Comprovar ou não que os fatores externos influem na celeridade dos processos e que são praticados prazos superiores a 90 dias na elaboração dos processos.                  | Comprovar que prazos superiores a 90 dias provocaram retrabalhos, aquisições com preços maiores e entregas inoportunas e consequente perda de efetividade |

Fonte: elaboração própria (2022).

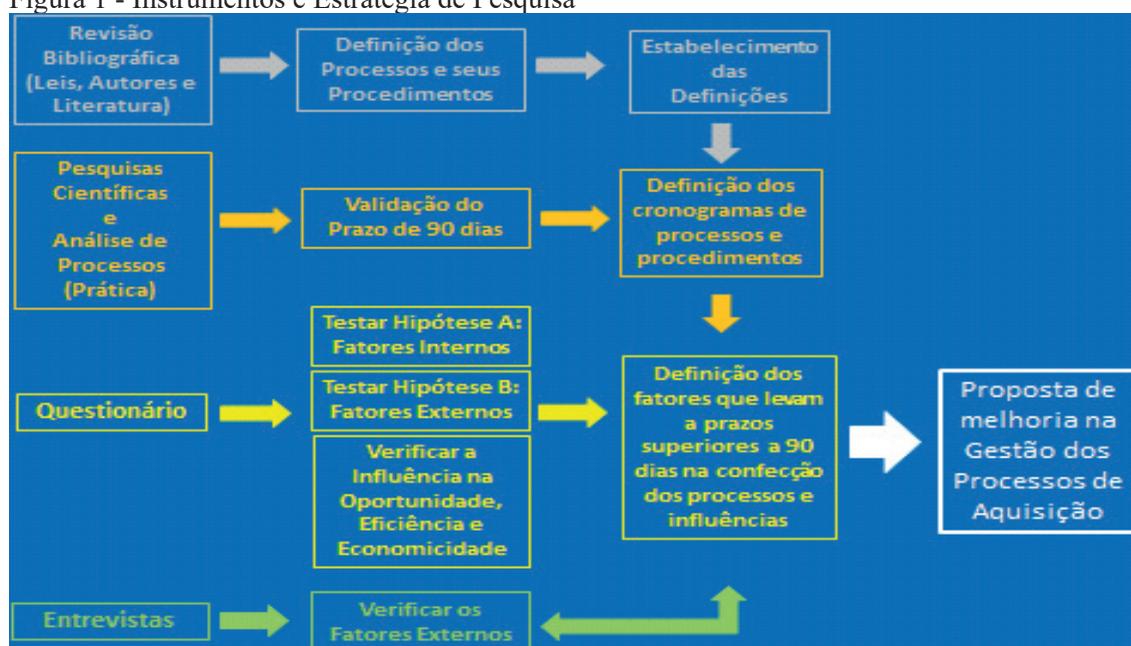
A pesquisa da bibliográfica buscou realizar o levantamento das principais etapas e dos procedimentos dos processos de aquisição e seus principais óbices. Foi realizada uma busca em estudos e pesquisas científicas, bem como uma análise dos processos.

As entrevistas com os agentes da Consultoria Jurídica tiveram como objetivo buscar as principais falhas e o tempo de análise dos processos, na visão dos responsáveis pela emissão de parecer sobre a elaboração de cada compra planejada pela instituição. As entrevistas foram realizadas com dois advogados da união analistas, um analista processual e uma chefe de gabinete, responsável pelo trâmite interno dos processos de aquisição, todos integrantes da Consultoria Adjunta.

### 3.5 ESTRATÉGIA DE PESQUISA

A pesquisa bibliográfica, o questionário e as entrevistas semiestruturadas foram os pilares do estudo, cada um com objetivo. Os instrumentos convergiram nos dados fornecidos apresentando relações entre os fatores internos e externos e a falta de celeridade processual ocasionando a perda de efetividade.

Figura 1 - Instrumentos e Estratégia de Pesquisa



Fonte: elaboração própria (2022).

Nesse estudo, foi de suma importância a utilização dos três instrumentos de pesquisa, pois, além de convergirem entre si nos achados, sugerem a ocorrência de uma problemática recorrente na formulação dos processos de compras das instituições públicas.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após a aplicação dos questionários, pesquisa bibliográfica e as entrevistas, os dados foram criticados com intuito de se identificar:

- a) os processos de aquisição mais utilizados pelas UGEs;
- b) os prazos praticados na elaboração;
- c) se os fatores internos das UGEs retardam os processos;
- d) se os fatores externos às UGEs retardaram os processos; e
- e) se há influência da falta de celeridade processual na economicidade, oportunidade e na eficiência das contratações comprometendo a efetividade da compra.

Sobre a aplicação do questionário, importa ressaltar que o percentual dos respondentes foi superior ao estabelecido proporcionando confiabilidade aos dados obtidos.

Foi cumprido o quantitativo numérico e regional previsto da amostra. Ocorreu um percentual de 14% de respostas acima do estabelecido. As respostas foram, em sua maior parte, dos chefes de seções de aquisições com experiência, 85% dos agentes conhecem os processos de aquisição, realizam sua gestão e possuem condições de diagnosticá-los.

Importante parte dos participantes das seções de aquisições são agentes com habilitação, conhecimento ou experiência para função. A maior parcela destes possui cursos de graduação ou pós-graduação, mais de 10 anos de instituição e mais de um ano confeccionando ou participando de processos relativos a aquisições.

Tabela 2 - Respondentes da Pesquisa

| Estados da Federação                               | Nr de UGE  | Mínimo de Respostas | Questionários Enviados | Respostas Recebidas |
|----------------------------------------------------|------------|---------------------|------------------------|---------------------|
| Rio de Janeiro e Espírito Santo                    | 70         | 30                  | 50                     | 36                  |
| São Paulo                                          | 31         | 13                  | 24                     | 21                  |
| Rio Grande do Sul                                  | 74         | 31                  | 50                     | 38                  |
| Minas Gerais                                       | 16         | 7                   | 13                     | 7                   |
| Paraná e Santa Catarina                            | 37         | 15                  | 23                     | 22                  |
| Bahia e Sergipe                                    | 12         | 5                   | 11                     | 6                   |
| Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte | 35         | 14                  | 30                     | 30                  |
| Pará, Amapá e Maranhão                             | 19         | 8                   | 19                     | 12                  |
| Mato Grosso do Sul e Mato Grosso                   | 28         | 11                  | 24                     | 21                  |
| Ceará e Piauí                                      | 12         | 5                   | 12                     | 10                  |
| Distrito Federal, Goiás e Tocantins.               | 55         | 23                  | 32                     | 25                  |
| Amazonas, Acre, Roraima e Rondônia.                | 33         | 14                  | 28                     | 24                  |
| <b>Total</b>                                       | <b>422</b> | <b>176</b>          | <b>316</b>             | <b>252</b>          |

Fonte: elaboração própria (2022).

#### 4. 1 PROCESSOS DE AQUISIÇÃO MAIS UTILIZADOS PELAS UGE

Os processos de compras públicas mais confeccionados pelas organizações pertencentes à amostra, segundo a ordem de porcentagem, são distribuídos conforme a Tabela 3.

Tabela 3 - Processos de aquisição mais utilizados

| Processo                      | Porcentagem de utilização |
|-------------------------------|---------------------------|
| Pregão Eletrônico             | 97%                       |
| Sistema de Registro de Preços | 95%                       |
| Dispensa de Licitação         | 91%                       |
| Inexigibilidade               | 88%                       |
| Tomada de Preços              | 43%                       |
| Concorrência                  | 21%                       |

Fonte: (SurveyMonkey, 2022).

Na pesquisa, foram comprovados como processos mais utilizados pelas organizações da amostra o Pregão Eletrônico, o SRP, a Dispensa de Licitação, a Inexigibilidade, a Tomada de Preços e a Concorrência.

O estudo revelou um panorama abrangente das práticas adotadas por organizações na condução de compras públicas, destacando a preferência por determinados processos. Entre eles, o Pregão Eletrônico emerge como uma ferramenta de significativa popularidade, provavelmente devido à sua eficiência e transparência proporcionadas pela plataforma online. O Sistema de Registro de Preços (SRP) também figura como uma escolha frequente, indicando uma estratégia de gestão de custos por meio da padronização de preços.

## 4.2 PRAZOS PRATICADOS NA ELABORAÇÃO

As porcentagens das organizações que realizam a elaboração dos processos de compras em até 90 dias estão demonstradas conforme a tabela 4.

Tabela 4 - Prazos praticados dos processos de aquisição

| Processo                      | Porcentagem que realiza o processo em até 90 dias |
|-------------------------------|---------------------------------------------------|
| Pregão Eletrônico             | 17%                                               |
| Sistema de Registro de Preços | 23%                                               |
| Dispensa de Licitação         | 91%                                               |
| Inexigibilidade               | 65%                                               |
| Tomada de Preços              | 19%                                               |
| Concorrência                  | 12%                                               |

Fonte: (SurveyMonkey, 2022).

Há organizações que confeccionam seus processos de aquisição no período de 90 dias. Esse prazo, apesar de não estar previsto em lei ou norma, pela análise dos processos é o mais

adequado e viável. Os impactos da lentidão na elaboração dos processos e, conseqüentemente, na efetividade são reduzidos com esse prazo, proporcionando o atendimento oportuno da demanda e uma compra com melhor preço.

O prazo inferior a 90 dias na elaboração dos processos é possível de ser praticado em todas as modalidades de aquisição, partindo-se do princípio que, em qualquer das modalidades, há porcentagem significativa da amostra que o cumpre.

## 4.3 FATORES INTERNOS ÀS UGES QUE RETARDAM OS PROCESSOS DE COMPRAS

Na análise dos fatores internos que impactam os processos de compras públicas nas organizações públicas, diversos aspectos emergem com base nos dados coletados.

Os questionamentos relacionados aos fatores internos foram delineados com a finalidade de analisar os aspectos que exercem influência na celeridade dos processos.

Quadro 4 - Fatores internos: influência na celeridade dos processos

| Pergunta do questionário                                                                                                                                                                                                                     | Análise                                                                                                                                                                                         | Influi na celeridade |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 1. O Sr (a) possui quantos auxiliares/integrantes na SALC ou GCALC?                                                                                                                                                                          | Verificou-se que 95% das seções possuem dois auxiliares ou mais.                                                                                                                                | Não                  |
| 2. Entre seus auxiliares/integrantes da Seção, quantos são capacitados, com cursos ou estágios na área de Licitações, Aquisições ou Contratos?                                                                                               | Verifica-se que 93% das seções possuem, no mínimo, um ou mais auxiliares ou integrantes capacitados.                                                                                            | Não                  |
| 3. Pela experiência do Sr. (a), com a finalidade de otimizar a elaboração dos processos de aquisição, há necessidade de capacitação para algum dos integrantes da seção?                                                                     | Apesar da alta porcentagem da pergunta 3, conforme o gráfico, 92% das UGEs necessitam de capacitação para agentes em suas respectivas seções. A capacitação atual pode não estar sendo efetiva. | Sim                  |
| 4. Por sua experiência, com base no volume de processos, recursos envolvidos e prazos, qual a capacitação que contribuiria para o desempenho da função de Chefe da Seção e que poderia agilizar e otimizar os processos de compras públicas? | Para 86% das UGEs, há necessidade de capacitação para os chefes das seções em cursos nos níveis de pós-graduação <i>Latusensu</i> ou de especialização com 40 horas ou mais.                    | Sim                  |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5. Por sua experiência, com base no volume de processos, recursos envolvidos e prazos de elaboração, qual a capacitação que poderia ampliar o nível de desempenho para um ou mais integrantes/auxiliares da Seção, na área de aquisições, licitações e contratos, e que poderia agilizar e otimizar os processos de compras públicas? | Segundo 88% das UGEs, há necessidade de capacitação para os auxiliares das seções de especialização de 40 horas ou mais.                                  | Sim |
| 6. Na experiência diária do Sr. (a) como chefe e coordenador da Seção ou Grupo de compras, ocorre o retrabalho, falhas ou correções durante a fase de elaboração dos processos de aquisição?                                                                                                                                          | Os chefes de seção atestaram, em 91% das UGEs, que há falhas e a necessidade de correções durante o trâmite dos processos.                                | Sim |
| 7. Quando ocorre retrabalho, falhas ou correções na elaboração dos processos de aquisição, o Sr. (a) atribuiria como causa em maior parte devido a?                                                                                                                                                                                   | As falhas e as correções causadas pela falta de conhecimento técnico na área e pelo desconhecimento da formulação processual foram relatadas por 80% UGE. | Sim |
| 8. Quando há retrabalho, falhas ou correções na elaboração dos processos de aquisição, ocorre alongamento no prazo para homologação do certame?                                                                                                                                                                                       | Conforme os dados obtidos, há aumento do prazo de elaboração dos processos em 89% das UGEs quando há retrabalho, falhas ou correções processuais.         | Sim |
| 9. Quando há retrabalho, falhas ou correções na elaboração dos processos de compras públicas, a duração desses processos:                                                                                                                                                                                                             | Conforme os dados de 83% das UGEs, quando ocorrem falhas e correções, os prazos dos processos são superiores a 90 dias.                                   | Sim |
| 10. Entre os integrantes/auxiliares da Seção/Grupo, quantos têm mais de dois anos de experiência em funções relativas a aquisições, licitações e contratos?                                                                                                                                                                           | Da análise, verifica-se que 93% das seções possuem, no mínimo, um ou mais auxiliares com experiência de dois anos em compras públicas.                    | Não |
| 11. Pelo que o Sr. (a) observa, quando da formulação dos processos de aquisição, os integrantes da sua Seção ou Grupo conhecem a Legislação relacionada a Licitações, Aquisições e Contratos (Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/02, Lei nº 14.133/21, entre outras):                                                                     | Em 92% das seções, há militares que conhecem a legislação vigente sobre compras públicas                                                                  | Não |
| 12. Existe um roteiro para elaboração dos processos de aquisição na sua Seção ou Grupo?                                                                                                                                                                                                                                               | Segundo a pesquisa, 93% das seções possuem roteiros próprios de elaboração dos processos.                                                                 | Não |
| 13. Durante a elaboração dos processos de aquisição, o Sr. (a) realiza correções nas partes que o compõem:                                                                                                                                                                                                                            | Conforme o gráfico, 93% das seções de aquisição realizam correções nos processos que elaboram.                                                            | Sim |
| 14. Quando ocorrem correções durante a elaboração dos processos de aquisição, o Sr. (a) considera que essas correções fazem que os certames sejam homologados mais tardiamente?                                                                                                                                                       | Segundo as SALC, 97% da UGE afirmam que há atraso na homologação do certame quando correções são feitas.                                                  | Sim |
| 15. Por sua experiência, como Chefe da Seção, o Sr. (a) considera que o desconhecimento do serviço ou produto e sua respectiva definição no Termo de Referência (TR) podem provocar aumento do prazo na elaboração dos processos de aquisição?                                                                                        | O desconhecimento do produto ou serviço em 96% das UGEs provoca atrasos na elaboração dos processos.                                                      | Sim |

|                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                    |                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| 16. Em sua Seção ou Grupo, existe a carteira de Licitações? - A carteira engloba a elaboração de todos os instrumentos necessários ao lançamento da compra pública?                                                | Em 77% das seções, existe a carteira de Licitações, que engloba a elaboração de todos os instrumentos necessários ao lançamento da compra pública. | Base para pergunta 20 |
| 17. Em sua Seção ou Grupo, existe a carteira de Aquisições? - Dentre as ações da função aquisição, estão emitir as notas de empenho, verificar as formalidades da Requisição e a situação cadastral do fornecedor. | Segundo as UGEs, 85% das seções de aquisição possuem a carteira de aquisições.                                                                     | Base para pergunta 20 |
| 18. Em sua Seção ou Grupo, existe a carteira de contratos? - Dentre as ações da função, as ações relativas a contratos está a de confeccionar os termos de contratos da UG e seus aditivos.                        | Em 83% das seções de aquisição, existe a carteira de contratos.                                                                                    | Base para pergunta 20 |
| 19. Na sua Seção ou Grupo, existe a carteira de cotações? - Dentre as ações da função de realizar cotações está a de realizar as pesquisas de preços dos processos licitatórios da UG.                             | Em 49% das seções, existe a carteira de cotações, que engloba a realização das pesquisas de preços dos processos licitatórios da UGE.              | Base para pergunta 20 |
| 20. Considerando as funções Aquisição, Licitações, Contratos e Cotações, existem militares/integrantes da Seção/Grupo que acumulam duas ou mais funções?                                                           | O acúmulo de funções é recorrente em 83% das seções de aquisição.                                                                                  | Sim                   |
| 21. O Sr. (a) considera que o acúmulo de funções ou a falta de auxiliares/integrantes podem promover o aumento do tempo de elaboração dos processos de aquisição?                                                  | Em 97% das seções, o acúmulo de funções aumenta o prazo dos processos.                                                                             | Sim                   |

Fonte: (SurveyMonkey, 2022).

Da análise diagnóstica dos dados colhidos, é possível inferir que os atrasos observados nos processos de aquisição são atribuíveis, em grande medida, a fatores endógenos nas respectivas seções. Esta constatação sustenta a compreensão de que a prolongada extensão dos prazos, ultrapassando o limite temporal de 90 dias, está diretamente associada a elementos internos específicos das áreas responsáveis pela condução desses procedimentos.

Da amostra que respondeu ao questionário, 83% possuem capacitação na área de aquisições. Mesmo com percentual elevado de capacitados, há necessidade de novos cursos e reciclagens na área. Dos 17% restantes não capacitados, que representam 43 organizações, o chefe da seção não possui capacitação na área.

Nos dispositivos legais e normativos atuais, há padronização dos documentos, mas pela pesquisa bibliográfica, sem definição de etapas e prazos. Existe um vácuo legal e normativo. A indefinição faz que cada organização produza sua ideia de mapeamento

e tempo de cada processo. Existem roteiros processuais, mas são produtos da experiência de cada UGE, sem amparo legal-normativo ou sem prazos determinados. Isso faz que os processos de aquisição não possuam prazos estabelecidos.

Há normatizações internas das organizações sem definição dos pormenores de cada processo de aquisição e em desconformidade com as leis e normas posteriores, a sua edição carece de atualização.

Existem modelos dos documentos orientados pelas AGUs, porém, não há indicação na documentação normativa interna das instituições sobre a utilização desses documentos. Os modelos dos documentos internos dos processos frequentemente divergem dos modelos recomendados pela AGU.

Não há um quadro de efetivo de pessoal para as seções de aquisições. Há necessidade do estabelecimento de uma organização mínima para composição das seções com as respectivas responsabilidades. Dessa forma, evitar-se-á a sobrecarga funcional.

As seções de aquisição possuem um número adequado e capacitado de agentes; no entanto, há acúmulo de funções, o que gera a redução do ritmo de trabalho.

O aumento de efetivo e a capacitação dos agentes, no nível cursos específicos de 40 a 60 horas, são necessários na maior parte das UGEs para que se reduzam as falhas e obtenha-se maior celeridade processual.

Há falhas na elaboração dos processos, que, por sua vez, provocam correções e dilatação dos prazos, fazendo que a homologação dos certames ocorra de forma tardia.

As seções de aquisições, em sua maior parte, acumulam as funções de aquisição, licitação, contratos e cotações. Essa estrutura provoca sobrecarga, promovendo o acúmulo de missões.

O desconhecimento do serviço ou produto e sua respectiva definição no Termo de Referência provocam perda de tempo.

As justificativas para aquisição das UGEs carecem de fundamentação mais adequada quando enviados à Consultoria Jurídica para

que se justifique adequadamente a compra.

A alta rotatividade dos agentes das seções faz que os substitutos inexperientes ocorram em erros já orientados anteriormente.

Esses elementos, revelados pela análise, apontam para a complexidade dos desafios internos a serem enfrentados e que comprometem a efetividade da elaboração processual das compras públicas.

#### 4.4 FATORES EXTERNOS ÀS UGES QUE RETARDARAM OS PROCESSOS DE COMPRAS

Ao abordar os fatores externos que exercem impacto nos processos de compras públicas nas organizações, é essencial considerar elementos que extrapolam as fronteiras internas das instituições.

Os questionamentos abordaram a influência externa às UGEs na elaboração dos processos de aquisição.

Quadro 5 - Fatores externos: influência na celeridade dos processos

| Pergunta do questionário                                                                                                                                                                                                | Análise                                                                                                                                    | Influi na celeridade |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 1. Os processos de aquisição elaborados pelo Grupo ou Seção do Sr. (a), permanecem na Consultoria Jurídica/ Advocacia Geral da União/ Órgão de Assessoramento Jurídico, em média de quanto tempo?                       | Verifica-se que 92% das seções de aquisição atestam que os processos permanecem nas Consultorias Jurídicas por mais de 10 dias.            | Sim                  |
| 2. O Sr. (a) julga que o tempo em que o processo de aquisição permanece na Consultoria Jurídica/ Advocacia Geral da União/ Órgão de Assessoramento Jurídico influi no tempo de elaboração do certame:                   | 85% das seções de aquisição concordam que o tempo em que os processos permanecem nas Consultorias Jurídicas influi nos prazos processuais. | Sim                  |
| 3. O Sr. (a) julga que, nos processos de aquisição com tempo de elaboração acima de 90 dias, o tempo de análise processual pelos órgãos de assessoramento jurídico contribuem para o retardo na homologação do certame: | 73% das UGEs o tempo em que os processos permanecem nas consultorias jurídicas contribui para homologação dos processos de forma tardia.   | Sim                  |
| 4. Cada processo de aquisição elaborado pela Seção ou Grupo do Sr. (a) é enviado para análise e parecer do Órgão de Assessoramento Jurídico, em média de quantas vezes:                                                 | Verifica-se que 18% dos processos são enviados mais de uma vez para análise jurídica.                                                      | Não                  |
| 5. Nos processos de aquisição elaborados pela Seção ou Grupo do Sr. (a), a pesquisa de preço do produto ou serviço a ser adquirida, leva em média:                                                                      | Em 80% das UGEs, as seções levam mais de 10 dias para realizarem a pesquisa de preço dos produtos e serviços demandados.                   | Sim                  |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6. O Sr. (a) julga que o tempo destinado à pesquisa de preço influi no tempo de elaboração do processo de aquisição:                                                                                                                                                                                                | As seções de aquisição relatam que, em 93% dos casos, os prazos da realização da pesquisa de preço afetam o prazo de elaboração.                                                                                                                                          | Sim |
| 7. Nos processos de aquisição confeccionados pela Seção ou Grupo do Sr. (a), quando utilizado o Painel de Preços para pesquisa de preço, o tempo aproximado para obtenção do preço por esse parâmetro tem duração de:                                                                                               | 83% das seções de aquisição levam mais de 48h para realizar a pesquisa de preço pelo painel de preço, mesmo sendo um sistema de fácil consulta.                                                                                                                           | Sim |
| 8. Nos processos de aquisição confeccionados pela Seção ou Grupo do Sr. (a), quando utilizadas as aquisições e contratações similares de outros entes públicos para pesquisa de preço, o tempo aproximado para obtenção do preço por esse parâmetro tem duração de:                                                 | 85% das seções levam mais de 48h para realizar a pesquisa de preço nesse parâmetro de pesquisa de preço, mesmo com sistemas de fácil consulta como o <i>site</i> Compras Net.                                                                                             | Sim |
| 9. Nos processos de aquisição confeccionados pela Seção ou Grupo do Sr. (a), quando utilizados dados de pesquisa publicada em mídias especializadas, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, para pesquisa de preço, o tempo aproximado para obtenção do preço por esse parâmetro tem duração de? | A realização da pesquisa de preço utilizando a pesquisa publicada em mídias especializadas, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo é realizada em 73% das seções em mais de 48h.                                                                        | Sim |
| 10. Nos processos de aquisição confeccionados pela Seção ou Grupo do Sr. (a), quando utilizada a pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação para pesquisa de preço, o tempo aproximado para obtenção do preço por esse parâmetro tem duração de?                                      | Aproximadamente, 94% das UGEs levam mais de 48h para realizar a pesquisa de preço nessa modalidade. Esse parâmetro de pesquisa é importante porque retrata o valor atual do bem ou serviço praticado pelo mercado; entretanto, mostra-se o mais demorado para realização. | Sim |
| 11. Nos processos de aquisição elaborados pela Seção ou Grupo do Sr. (a), devido a correções, prazos decorridos e outras intempéries, em média, quantas pesquisas de preço são realizadas em cada processo de aquisição?                                                                                            | Em 68% da amostra, é realizada mais de uma pesquisa de preço por processo.                                                                                                                                                                                                | Sim |
| 12. Nos processos de aquisição elaborados pela Seção ou Grupo do Sr. (a), o tempo da pesquisa de preço do produto ou serviço a ser adquirido tem provocado retardos na elaboração dos processos de aquisição?                                                                                                       | 84% das seções atestam que o tempo para formulação do preço interfere no prazo processual.                                                                                                                                                                                | Sim |

Fonte: (SurveyMonkey, 2022).

Pelos dados colhidos, é factível inferir que os atrasos nos processos de aquisição são influenciados, de maneira significativa, por fatores externos. Esta constatação sustenta a compreensão de que a extensão temporal dos referidos processos, ultrapassando o limite de 90 dias, é primariamente atribuível a elementos que se originam fora do escopo imediato das áreas responsáveis pela condução desses procedimentos.

Paralelo aos achados do questionário, as entrevistas com os membros da consultoria jurídica induzem a conclusão de que a avaliação processual conduzida pelos membros da consultoria jurídica apresenta uma variação temporal compreendida entre 10 e 30 dias. Adicionalmente, deve-

se considerar que uma porção dos processos é submetida à análise repetida. Este intervalo de tempo exerce influência direta sobre o prazo de homologação do certame. Consoante a perspectiva da maioria das seções responsáveis pela elaboração dos processos, este fenômeno é identificado como um dos principais determinantes externos que estendem o período de conclusão processual para além dos 90 dias.

A extensão do período de análise processual pela assessoria jurídica repercute diretamente na dinâmica global dos procedimentos de aquisição, sendo percebida como uma das variáveis críticas que contribuem para a dilatação temporal além do limite preestabelecido.

A precificação dos produtos e serviços a serem adquiridos, segundo a maior parte da UGE, é de mais de 10 dias, mesmo com acesso facilitado à internet e aos sites especializados.

A digitalização dos processos de forma ilegível pelas UGEs dificulta a leitura prorrogando a análise processual pela Consultoria Jurídica.

A utilização de pareceres de processos anteriores, pelas UGEs, para instruir processos similares atuais, pode promover a celeridade processual.

Em síntese, a análise dos dados coletados evidencia, de forma consistente, a significativa influência de fatores externos nos atrasos dos processos de aquisição, estendendo-se para além do limite temporal estabelecido em 90 dias.

#### 4.5 INFLUÊNCIA DA FALTA DE CELERIDADE PROCESSUAL NA EFETIVIDADE ECONOMICIDADE, OPORTUNIDADE E NA EFICIÊNCIA DAS CONTRATAÇÕES

Os achados obtidos dos questionamentos sugerem que os processos de aquisição com retardo processual, com prazos de elaboração superiores a noventa dias, influenciam negativamente na oportunidade, na eficiência ou na economicidade das contratações, tornando-as menos efetivas.

Quadro 6 - Influência da falta de celeridade processual na efetividade (economicidade, oportunidade e na eficiência das contratações)

| Pergunta do questionário                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Análise                                                                                                                          | Influência na efetividade |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| 1. Pela experiência do Sr, na coordenação da elaboração dos processos de aquisição confeccionados pela Seção ou Grupo, quanto à eficiência, os retrabalhos e correções provocaram retardos para homologação do certame:                                                                                         | Segundo a pesquisa, 84% das seções de aquisição relatam que as correções provocam atraso na homologação dos certames.            | Perda de eficiência       |
| 2. Pela experiência do Sr, na coordenação da elaboração dos processos de aquisição confeccionados pela Seção ou Grupo, quanto à eficiência, quando os referidos processos são lentos ou apresentam falta de celeridade, fazendo que sua duração seja superior a 90 dias, há casos em que o certame foi deserto? | Segundo a pesquisa, 73% das seções relatam que os processos lentos, com prazos de elaboração superiores a 90 dias, são desertos. | Perda de eficiência       |
| 3. Pela experiência do Sr, na coordenação da elaboração dos processos de aquisição confeccionados pela Seção ou Grupo, quanto à eficiência, quando os referidos processos têm retardos ou apresentam falta de celeridade, fazendo que sua duração seja superior a 90 dias, há casos em que o certame foi nulo?  | Em 37% das seções, os processos lentos, com prazos superiores a 90 dias, são nulos.                                              | Perda de eficiência       |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| 4. Pela experiência do Sr., na coordenação da elaboração dos processos de aquisição confeccionados pela Seção ou Grupo, quanto à oportunidade, há casos em que, devido à demora na homologação do certame, recursos foram devolvidos para as fontes que os descentralizaram?                                         | Quando ocorre a devolução de recursos, não há a aquisição do produto ou serviço demandado para determinada atividade perdendo-se a oportunidade da aquisição. Aproximadamente, 44% das seções atestaram que os processos lentos perdem a oportunidade na compra devido à devolução de recursos.                                             | Perda em oportunidade |
| 5. Pela experiência do Sr., na coordenação da elaboração dos processos de aquisição confeccionados pela Seção ou Grupo, quanto à oportunidade, todos os recursos foram empenhados no prazo de vigência da operação ou nas atividades as quais os referidos recursos eram destinados?                                 | Neste contexto, 58% das seções confirmam que os processos lentos provocaram recolhimentos dos recursos descentralizados ou a perda da oportunidade da compra.                                                                                                                                                                               | Perda em Oportunidade |
| 6. Pela experiência do Sr. (a) na coordenação da elaboração dos processos de aquisição confeccionados pela Seção ou Grupo, quanto à economicidade, se comparado o valor do produto ou serviço a ser adquirido na 1ª (ou única) precificação com o valor da homologação no certame, pode-se dizer que em sua maioria: | Considera-se que, quando a primeira tomada de preços do produto ou serviço é maior que o preço do objeto, quando da sua homologação, há economia na aquisição. Nos processos de 45% das seções, o valor da 1ª ou única precificação é igual ou menor ao valor da homologação do certame, comprovando-se a perda de economicidade da compra. | Perda em economia     |

Fonte: (SurveyMonkey, 2022).

Do exposto, infere-se que há perda de efetividade dos processos de aquisição pela letargia ou morosidade de sua elaboração causada pelos fatores internos e externos. A lentidão processual concorre para a ineficiência com retrabalhos, para inoportunidade da compra e para a perda do bom preço devido ao alongamento dos prazos processuais.

Nesses processos, constata-se que parcela dos recursos são restituídas às fontes ou foram dilatados seus prazos de empenho da despesa. Pode-se afirmar que o recurso não foi utilizado no tempo exato da atividade ou na demanda ao qual estava destinado, caracterizando a perda de oportunidade

A precificação, durante a fase interna do certame, é a primeira referência de preço do produto ou serviço a ser adquirido, enquanto o preço de homologação é a última referência de preço da compra. Na fase externa do certame em que são previstos os lances e as propostas, atinentes a cada modalidade, a 1ª precificação

deve ser mais alta que o valor do produto ou serviço homologado, comprovando-se, assim, a economicidade do certame. Em considerável parte das seções de aquisição da amostra, o valor da 1ª ou única precificação é igual ou menor ao valor da homologação do certame, perdendo-se a economicidade da compra.

O objetivo geral foi atendido quanto à análise da efetividade na elaboração dos processos de aquisição e ainda identificou os fatores que retardam o andamento desses processos nas UGEs. Os dados apresentados apontam os fatores das hipóteses A e B como principais causas da lentidão processual e, conseqüentemente, a efetividade das compras públicas.

A abordagem metodológica empregada demonstra estar alinhada às expectativas delineadas no escopo da pesquisa. Nota-se que há ingerência dos fatores internos e externos provocando um tempo de elaboração processual excedente a 90 dias.

Os resultados encontrados acerca da análise dos processos de aquisição dimensionaram a influência dos fatores internos e externos às UGEs nos prazos de elaboração processual demonstrando que há perda de efetividade pela influência negativa nos indicadores de oportunidade, economia e eficiência.

Como conclusão, faz-se necessária a adoção de medidas que aperfeiçoem as compras públicas no âmbito da administração pública com a finalidade de que os óbices existentes sejam atenuados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As aquisições realizadas nas instituições públicas ostentam, na contemporaneidade, uma conotação de caráter estratégico. O caráter estratégico dessas transações está intrinsecamente relacionado à sua relevância no contexto das demandas e objetivos institucionais, refletindo não apenas a necessidade de adquirir bens e serviços, mas também a busca por alinhamento aos propósitos e às metas preconizados pelas entidades públicas.

A gestão eficiente dessas aquisições não apenas atende às demandas operacionais, mas também se insere como elemento-chave na consecução da missão institucional, implicando uma abordagem cuidadosa e estratégica para garantir não apenas a eficácia imediata, mas a sustentabilidade e sinergia com os objetivos organizacionais em longo prazo.

Do estudo, verificou-se que a elaboração dos processos de uma significativa parte dessas aquisições é lenta produzindo efeitos negativos na sua efetividade, com base nos seus indicadores de eficiência, economia e oportunidade. Esse estudo qualitativo, utilizando-se do método quantitativo, baseou-se no questionário aplicado nas UGEs, em uma pesquisa bibliográfica e processual e em entrevistas com membros da Consultoria Jurídica, órgão de assessoria jurídica que realiza a análise dos processos de aquisição.

O estudo analisou a efetividade temporal dos processos de aquisição identificando os fatores que provocam a falta de celeridade na sua elaboração, propondo melhorias na gestão para as UGEs.

Em síntese, os resultados revelam que tanto os fatores internos quanto os externos exercem influência significativa nos atrasos dos processos de aquisição. Sua lentidão, superior a 90 dias, indica perda de efetividade ocasionada pelos prejuízos à eficiência, à oportunidade ou/e à economia.

Internamente, observa-se que a falta de disciplina legal ou normativa para os prazos da fase interna, aliada ao acúmulo de funções nas estruturas das seções, resulta em prazos de aquisição superiores a 90 dias. Adicionalmente, a ausência de previsão legal para os roteiros dos processos e o desconhecimento dos produtos e serviços do Termo de Referência são destacados como elementos prejudiciais.

Externamente às UGEs, a pesquisa evidencia que a análise jurídica por órgãos externos e a formação de preços contribuem para a extensão do tempo de aquisição além do ideal.

Em conjunto, esses fatores internos e externos provocam lentidão processual, resultando em ineficiência operacional, retrabalhos, inoportunidade nas compras e perda de vantagens financeiras devido aos prazos prolongados de finalização dos certames. Esses achados ressaltam a necessidade de intervenções estratégicas para otimizar os processos e mitigar os impactos negativos identificados.

No início da pesquisa, foram identificadas algumas restrições que, posteriormente, foram mitigadas, proporcionando uma base sólida para a continuidade de estudos na área. A adoção de uma abordagem metodológica cuidadosa revelou-se crucial, envolvendo a participação dos dirigentes das Unidades Gestoras Executoras (UGE), por meio da formulação de questionamentos que atendessem, de maneira precisa, ao escopo do estudo. Esse método visou preservar a integridade das organizações

públicas, especialmente no que diz respeito à transparência das informações, sem comprometer a confiabilidade dos resultados obtidos. A ampla pesquisa bibliográfica, a formulação adequada dos questionamentos e as entrevistas proporcionaram complementariedade entre si, aliadas à colaboração efetiva dos gestores das UGEs, superaram as limitações iniciais.

Quadro 7 - Quadro de limitações à pesquisa e soluções adotadas

| Restrição encontrada                       | Descrição                                                                                                                                                                | Solução adotada                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Acesso a dados sensíveis                   | A obtenção de dados detalhados e específicos sobre os processos de aquisição nas Unidades Gestoras Executoras inicialmente foi restrita devido à sensibilidade dos dados | Os questionários foram enviados via documento oficial destinado aos Chefes das UGEs. Estes providenciaram as respostas.                                                                         |
| Variedade de processos e práticas das UGEs | A diversidade de setores e organizações envolvidas introduziu uma ampla variedade de processos e práticas de aquisição.                                                  | A padronização para análise dos processos foi realizada com base na legislação evitando-se normatizações internas das UGEs                                                                      |
| Complexidade na Mensuração da Efetividade  | Definir e mensurar a efetividade temporal nos processos de aquisição se tornou complexo devido a diferentes critérios e indicadores de sucesso.                          | Foram adotados os indicadores de sucesso mais próximos à efetividade nas aquisições: a economia na compra pública, a oportunidade da compra e a eficiência no intuito de se evitar retrabalhos. |
| Cooperação Interdepartamental              | A pesquisa demandou a cooperação e colaboração entre diferentes departamentos ou setores dentro das Unidades Gestoras Executoras. Obstáculos relacionados à comunicação. | Os questionários foram enviados via documento oficial destinado aos Chefes das UGEs. Estes providenciaram a interação entre os setores para responder ao questionário                           |
| Mudanças na Legislação e Políticas         | As regulamentações e políticas governamentais em relação às aquisições são dinâmicas e sujeitas a alterações, sugerindo uma constante atualização dos agentes.           | Na pesquisa bibliográfica, foi montado um banco de dados acerca da legislação vigente sobre licitações e aquisições servindo de base para o estudo                                              |

Fonte: (SurveyMonkey, 2022).

Com base nos resultados obtidos, apresentam-se as seguintes propostas de melhoria para a gestão:

**a) atualização da normatização interna:**

- mapeamento das etapas dos processos internos de elaboração até a finalização do certame;
- normatização dos prazos para cada etapa interna;
- adoção de documentação dos processos de aquisição conforme os modelos orientados pela Advocacia-Geral da União (AGU);
- estabelecimento de um sistema centralizado nacional para controle dos processos de aquisição;
- inclusão de anexo específico para legislação e normas vigentes;
- normatização da composição mínima de pessoal nas seções de aquisição nas Unidades Gestoras Executoras (UGE);

**b) planejamento de rodízio de agentes:**

- assegurar rodízio nas seções para preservar o conhecimento adquirido e se evitar a perda de pessoal experiente;

**c) realização anual de cursos e estágios:**

- promover cursos com duração superior a 40 horas para chefes de seção e integrantes;

**d) disponibilização e divulgação de modelos:**

- padronizar documentos, disponibilizando modelos de Edital, Termo de Referência, Projeto Básico, Ata de Registro de Preços, Termo Contratual, entre outros.

**e) estabelecimento de banco de dados:**

- criar um banco de dados com especificações técnicas de produtos e serviços;

**f) desoneração de funções:**

- reduzir, ao máximo, atividades dos agentes operadores dos processos de aquisição, desonerando-os de outras funções da carreira pública;

**g) instruções claras para consultoria jurídica:**

- quando do envio do processo para análise, informar a consultoria jurídica sobre o prazo máximo de análise de 15 dias, conforme legislação vigente;

**h) otimização do tempo na pesquisa de preço:**

- utilizar parâmetros de formação de preço mais rápidos, como a pesquisa em outros entes públicos, painel de preço e pesquisa em mídias especializadas;

**i) justificativas detalhadas:**

- aprimorar as justificativas dos produtos e serviços a serem adquiridos;

**j) digitalização legível dos processos:**

- garantir a digitalização legível dos processos a serem enviados à Consultoria Jurídica;

**k) banco de dados de pareceres:**

- criar um banco de dados com pareceres orientadores de processos anteriores.

Essas propostas visam mitigar a lentidão processual, promovendo efetividade no trâmite dos processos de aquisição. Importa ressaltar que este estudo não esgota a complexidade subjacente à temática em questão.

Prossegue-se, portanto, com a recomendação de uma continuidade investigativa, englobando aprofundamento na abordagem mediante a implementação das propostas de aprimoramento em um conjunto selecionado de Unidades Gestoras Executoras. Subsequentemente, a tabulação meticulosa dos resultados obtidos se torna crucial, possibilitando a validação ou os ajustes pertinentes nas medidas propostas. A condução deste novo estudo não apenas se revela como uma etapa evolutiva, mas também proporciona um cenário propício para o refinamento e a otimização da elaboração dos processos de aquisição pelas organizações públicas, contribuindo para uma maior efetividade nas compras públicas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. **Função compras no setor público: desafios para o lance da celeridade dos pregões eletrônicos**. 2018. Disponível em: <https://www.readcube.com/articles/10.1590%2F0034-7612164213>. Acesso em: 25 jul. 2021.

ANDRADE, Wladimir de oliveira. **Editais de Licitação: técnicas de elaboração de registro de preço**. 2. ed. Revista atualizada e ampliada de acordo com a Lei nº 12.349/10. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

BAHIA, Leandro Oliveira. **Guia referencial para construção e análise de indicadores**. Brasília: Enap, 2021.

BANCO MUNDIAL. **Relatório N.º 36601-BR Brasil, Governança no Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil: Melhorando a Qualidade do Gasto Público e Gestão de Recursos.** 2007. Disponível em: <http://repositorio.asc.es.edu.br/bitstream/123456789/1302/1/Brasil%20Governan%c3%a7a%20no%20sistema%20%c3%banico%20de%20sa%c3%bade%-28SUS%29%20do%20Brasil.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BARBOSA, Marcos Vinícios da Silva. **Licitações Públicas: importância do princípio da celeridade para o andamento dos processos licitatórios da AMAN e seu impacto na efetividade da aplicação do recurso.** 2018. Disponível em: <http://www.bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/3827/1/5167%20Barbosa.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BENGALY, Milbio Filipi Sindra. **Aquisições centralizadas no exército brasileiro: o caso da 9ª Brigada de Infantaria motorizada (escola).** 2019. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/4695/1/Artigo-Cap%20Bengaly.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 10.520, de 17 de junho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm). Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.340 de 1º de dezembro de 2010.** Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Brasília: Presidente da República, 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112340.htm). Acesso em: 11 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Brasília: Presidente da República, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm). Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 14.133/2021, de 10 de abril de 2021.** Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidente da República, 2021a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. Portal de Compras Públicas. **Pregão eletrônico: o GUIA definitivo para vender para o Governo.** 2021b. Disponível em: [https://www.portaldecompraspublicas.com.br/novidades/pregaoeletronicooguiadefinitivo-paravenderparaogoverno\\_1097/](https://www.portaldecompraspublicas.com.br/novidades/pregaoeletronicooguiadefinitivo-paravenderparaogoverno_1097/). Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria.** 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm#:~:text=O%20Tribunal%20de%20Contas%20da,Referencial%20B%C3%A1sico%20de%20Governan%C3%A7a%20Organizacio>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília: TCU, 2020b.

COSTA C. C. M.; TERRA A. C. P. **Compras públicas: para além da economicidade**. ENAP. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277>. Acesso em: 15 jun. 2022.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COMPRASNET. **Estudo do Banco Mundial atesta eficiência do Sistema ComprasNet**. 2006. Disponível em: [http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id\\_noticia=189#:~:text=Para%20conferir%20agilidade%20ao%20processo,13%2C24%20dias%20em%20m%C3%A9dia](http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=189#:~:text=Para%20conferir%20agilidade%20ao%20processo,13%2C24%20dias%20em%20m%C3%A9dia). Acesso em: 22 out. 2022.

DIAS, Cainã Almeida. **Gestão dos Processos Licitatórios: Análise das falhas prático-operacionais das licitações da UFBA**. 2019. Disponível em: <https://repositoriodev.ufba.br/bitstream/ri/30662/1/Disserta%20c3%a7%20c3%a3%20de%20Mestrado%20-%20Cain%20c3%a3%20Almeida%20Dias.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2022.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Política de compras e contratações: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira**. 2010. Tese (Doutorado em Administração) - Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2010.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília, p. 407-432, jul./set. 2016.

FERREIRA, M. A. M.; MEDINA, S. A.; REIS, A. de O. **Pregão Eletrônico e Eficiência nos Gastos Públicos Municipais**. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4599/2400>. Acesso em: 19 jul. 2022

FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas S.A, 2010.

LIMA, João André Ferreira; SANTOS FILHO, Eraldo Francisco dos. **Um Estudo Sobre a Normatização e Implementação de Setores de Compras na administração Pública: uma alternativa prática à gestão orçamentária**. 2020. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=aDsDEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=normatizações+internas+das+instituições++sobre+licitações+estão+desatualizadas&ots=unPVIK1p56&sig=AP-RHMGHOW4KuSk-ZR9xqphERhE#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 11 abr. 2022.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. de. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2328>. Acesso em: 11 maio 2022.

MEDEIROS, Fábio Mauro de. **Registro de preços e sua natureza jurídica**. **Fórum de Contratação e Gestão Pública –FCGP**, Belo Horizonte, v. 14, n. 163, p. 15-26, 2015.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MONTEIRO, Edson. **Fase interna: uma ferramenta determinante na economicidade das licitações**. 2018. Disponível em: [http://www.bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/2766/1/MON\\_EDSONMONTEIRO\\_ESAO.pdf](http://www.bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/2766/1/MON_EDSONMONTEIRO_ESAO.pdf). Acesso em: 10 abr. 2022.

MOTA, Luiza Alvarenga. **Aplicação de métodos e ferramentas de gestão aos processos de contratação na administração pública**. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufms.br/handle/123456789/3998>. Acesso em: 30 jul. 23.

- NIEBUHR, Joel de Menezes. **Crítica à Utilização das Licitações Públicas como Instrumento de Políticas Públicas**. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/columnistas/joel-de-menezes-niebuhr/critica-a-utilizacao-das-licitacoes-publicas-como-instrumento-de-politicas-publicas>. Acesso em: 25 jul. 2021.
- OLIVEIRA, Rafael Rezende; FREITAS, Rafael Vêras de. O regime diferenciado de contratações públicas (RDC) e a administração de resultados. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, n. 35, 2012.
- PEREIRA, Isaque Costa. **Análise dos processos licitatórios realizados pela seção de licitações da base de aviação, com ênfase nas adesões de atas de registro de preços, realizados no exercício financeiro de 2017: oportunidades de melhoria**. 2018. Disponível em: [https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/2667/1/5001\\_CapISAQUE.pdf](https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/2667/1/5001_CapISAQUE.pdf). Acesso em: 2 abr. 2022.
- PIRES, Wellington Luccas Freitas de Almeida Klezewsky. **Licitações públicas: confecção do termo de referência alinhado com as normas do TCU e sua eficiência para os processos administrativos no biênio 2017-2018 na AMAN**. 2018. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/4095/1/5175%20KLEZEWSKY.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.
- PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo, RS: Feevale, 2013.
- RICHARDSON, R. *et al.* (coord.). **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1989.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Manual Prático das Licitações**. São Paulo: Saraiva, 1991.
- SALGADO, Lucia Helena; FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio. **Marcos Regulatórios no Brasil: É tempo de rever regras?** Rio de Janeiro: Ipea, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11461>. Acesso em: 20 abr. 2022.
- SANTOS, José Ricardo Piber dos. **Nível de Compreensão de Servidores Públicos nos Procedimentos Administrativos envolvendo Processos Licitatórios e Fiscalização de Contratos numa Autarquia Estadual**. 2019. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/210473>. Acesso em: 30 maio 2022.
- SHAKYA, Rajesh Kumar. **Good governance in public procurement: an evaluation of the role of an e-procurement system**. 2015. Tese (Doutorado) - Capella University, Minneapolis, 2015.
- SILVA, C. A. G. da; CROZATTI, J. A demonstração do resultado econômico na gestão de políticas públicas: avaliação da aplicabilidade pelos auditores da Secretaria Municipal de Finanças da Prefeitura de São Paulo. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 8-24, 2013. Disponível em: [https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as\\_sdt=0%2C5&q=A+demonstração+do+resultado+econômico+na+gestão+de+políticas+públicas%3A+avaliação+da+aplicabilidade+pelos+auditores+da+Secretaria+Municipal+de+Finanças+da+Prefeitura+de+São+Paulo.+&btnG=](https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=A+demonstração+do+resultado+econômico+na+gestão+de+políticas+públicas%3A+avaliação+da+aplicabilidade+pelos+auditores+da+Secretaria+Municipal+de+Finanças+da+Prefeitura+de+São+Paulo.+&btnG=). Acesso em: 29 mar. 22.
- SILVA, Eudes De Queiroz e; ROCHA, Mendes. **Compras governamentais: uma análise das causas da morosidade dos processos de compras no âmbito da FUB**. 2006. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/1392/1/2006\\_RenanRocha\\_Eudes-Silva.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/1392/1/2006_RenanRocha_Eudes-Silva.pdf). Acesso em: 22 out. 2022.
- SILVA, Eudes De Queiroz e Silva; ROCHA, Mendes Rocha. **Compras governamentais: uma análise das causas da morosidade dos processos de compras no âmbito da FUB**. 2011. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/1392/1/2006\\_RenanRocha\\_Eudes-Silva.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/1392/1/2006_RenanRocha_Eudes-Silva.pdf). Acesso em: 22 out. 2021.

SILVA, Rochele Santos. **O mapeamento dos processos orçamentários do Centro de Ciências da Saúde da Universidade federal de Santa Maria (UFSM)**. 2016. 96 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Públicas) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/9623>. Acesso em: 29 out. 2022

SILVA, T. J.; PELLIN, A.; RIBEIRO, I.; ROJO, C. A. Diagnóstico e proposição de mudança no fluxo de compra e almoxarifado de uma instituição de ensino Público Federal. **Revista Capital Científico-Eletrônica**, Paraná, v. 19, n. 3, jul./set. 2021.

SOBRAL, Filipe. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

SOLIZ, Oscar Patricio Viscarra. **Evolución histórica de la contratación pública en el Ecuador y su vinculación con la planificación nacional**. 2021. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/389484796.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro**. Texto para Discussão (TD) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2421>. Acesso em: 15 jul. 2022.

SURVEY MONKEY. **Crie pesquisas e formulários gratuitos em minutos**. 2022. Disponível em: <https://pt.surveymonkey.com>. Acesso em: 15 jul. 2022.

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**  
ALVAREZ, M. E. B. **Organização, Sistemas e Métodos**. São Paulo: McGraw-Hill, 1990.

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

BAILY, Peter *et al.* **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm). Acesso em: 2 jul. 2021.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Concorrência Nº 001/2022 (Processo Administrativo nº 64327.002912/2022)**. Disponível em: <http://www.cro3.eb.mil.br/index.php/editais-e-licitacoes-em-andamento/259-concorrencia-n-001-2022>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Portal da Transparência – CGU**. 2021. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 22 jul. 2021.

- BRASIL. **Lei nº 9.874, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 21 abr. 2021.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp73.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm). Acesso em: 1 maio 2022.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual do TCU, Plenário Acórdão 108/1999.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A-24D6E86A4014D72AC81CA540A>. Acesso em: 15 jun. 2022.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual do TCU, Acórdão 1330/2008 Plenário.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A-24D6E86A4014D72AC81CA540A>. Acesso em: 15 jun. 2022.
- DIRETORIA de material – DMAT. **Situação do andamento dos pregões de 2019 a 2021.** 2021. Disponível em: <http://www.dmat.eb.mil.br/index.php/en/>. Acesso em: 30 jul. 2021.
- FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Compras pelo Sistema de Registro de Preços.** Juarez de Oliveira: 1998.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 8. ed. São Paulo: Dialética, 2000.
- LIMA, João André Ferreira. **Seção De Aquisições, Licitações e Contratos: uma Proposta de** Marco Normativo para as Unidades Gestoras do Exército Brasileiro. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/2410/241056624005/html/#:~:text=Entre%20os%20fatores%20apontados%20pela,falta%20de%20integra%C3%A7%C3%A3o%20entre%20o>. Acesso em: 10 abr. 2022.
- MAREZI, Thales; REIS, Camila Oliveira. **O combate às fraudes em licitações na modalidade do pregão eletrônico.** Disponível em: <http://www.bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/3187/1/THALES%20LEONARDO%20MAREZI.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2022.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 41. ed. [S.l.: s.n.], 2015.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 44. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social.** Teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Políticas Públicas nas Licitações e Contratações Administrativas.** 2. ed. São Paulo: Fórum, 2012.
- PIMENTA, C. C. **Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro.** Brasília: ENAP, 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/824>. Acesso em: 28 abr. 2022.
- REZENDE, Marcelo Lopes de. **Os impactos da criação de uma Base de Administração e Apoio por meio da transformação de uma Companhia de Comando, no contexto da Racionalização Administrativa.** 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2015. Disponi-

vel em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/6108/1/MO%206178%20-%20WAGNER.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2022.

SÁ, Douglas da Silva de. **As aquisições centralizadas no Exército Brasileiro com a implantação do grupo de coordenação e acompanhamento das licitações e contratos para bens e serviços comuns**. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/6108/1/MO%206178%20-%20WAGNER.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2022.

SANTOS, Fábio Carvalho dos; BASTOS, Juliana Rabelo de; KAYSER, Leonardo anali; RIMIS, Porcelina Ely Silvana Bernardes; GOMES JÚNIOR, Sílvio Ferreira; CARLOS, Victor de Souza; XIMENES, Ana Waleska Tenório Canuto Guedes. **Fase interna da licitação: uma avaliação dos processos de 2015 a 2018 no âmbito da EsFCEx**. Disponível em: [https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/5174/1/PI2019\\_Grupo1.pdf](https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/5174/1/PI2019_Grupo1.pdf). Acesso em: 9 abr. 2022.

SANTOS, Roner dos; REIS, Camila Oliveira. **Dispensa de licitação nas organizações militares (OM) do exército brasileiro: custo, tempo e valores**. 2019. Disponível em: [https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/5548/1/CGA-EM\\_2019\\_1%20TC\\_RONER.pdf](https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/5548/1/CGA-EM_2019_1%20TC_RONER.pdf). Acesso em: 30 jul. 2022.

SILVA, Elissandro Oliveira; SANTANA, Elissandro Trindade de. **Licitações públicas e contratos administrativos**. 2021. Disponível em: [https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/9506/1/CGA-EM\\_2021\\_2\\_tcoliveira.pdf](https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/9506/1/CGA-EM_2021_2_tcoliveira.pdf). Acesso em: 3 mar. 2022.

SQUEF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro**. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3166/1/ARTIGO%20COMPRAS%20PÚBLICAS%20INTELIGENTES.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022.