

## PROCESSO DE COMPRAS NO SETOR PÚBLICO: FATORES PREPONDERANTES PARA O ALCANCE DA CELERIDADE DOS PREGÕES NO ÂMBITO DA EMATER-RN

Wadme Inácio Bezerra<sup>1</sup>  
Thiago Ferreira Dias<sup>2</sup>  
Richard Medeiros de Araújo<sup>3</sup>

**Resumo:** A Administração Pública exerce sua atividade sempre com os olhos voltados para o interesse público. Para atender os interesses da sociedade, ela precisa valer-se de serviços e bens fornecidos por terceiros, razão pela qual é obrigada a firmar contratos. A modalidade licitatória denominada pregão se apresenta como uma importante ferramenta para tornar mais ágeis e eficientes os procedimentos licitatórios. Este artigo propõe-se a tratar sobre fatores preponderantes para o alcance da celeridade dos Pregões realizados na EMATER-RN no ano de 2016. A pesquisa é do tipo descritiva, uma vez que identifica e analisa os fatores que influenciaram nos prazos das compras, por meio da observação direta. As análises demonstraram que o tempo gasto na fase preparatória do processo de compras é bastante elevado e que falhas operacionais interferem diretamente na celeridade do processo, assim como falta de padronização da rotina processual, o que potencializa o problema. Observou-se, ainda, que a utilização do pregão na forma eletrônica não tem proporcionado uma maior agilidade nas contratações na EMATER.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Licitação; Pregão; Celeridade.

### PROCUREMENT PROCESS IN THE PUBLIC SECTOR: PREVAILING FACTORS FOR REACHING THE TIMELINESS OF THE MARKETS IN THE CONTEXT OF EMATER-RN

**Abstract:** The Public Administration always acts as the eyes focused on the public interest. In order to serve the interests of society, it needs to use services and goods supplied by third parties, which is why it is obliged to sign contracts. The bidding modality called the auction is an important tool to make bidding procedures more agile and efficient. This article proposes to deal with prevailing factors to reach the speed of the pre-announcements made in EMATER-RN in the year 2016. The research is descriptive, since it identifies and analyses the factors that influenced the terms of the purchases, for through direct observation. The analyzes showed that the time spent in the preparatory phase of the procurement process is quite high and that operational failures directly interfere with the speed of the process, as well as lack of standardization of the routine process, which potentiates the problem. It was also observed that the use of the trading floor in electronic form has not provided greater agility in contracting in EMATER.

**Keywords:** Public Administration; Bidding; Trading; Celerity.

---

<sup>1</sup> EMATER-RN

<sup>2</sup> PPGP/UFRN, PPGA/UFPB

<sup>3</sup> PPGP/UFRN, UNIFACEX

## 1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública exerce sua atividade com os olhos voltados para o interesse público. Nesse sentido, para atender os interesses da sociedade, ela precisa valer-se de serviços e bens fornecidos por terceiros, razão pela qual é obrigada a firmar contratos.

A Constituição Federal de 1988, em seu inciso XXI do artigo 37, determina que obras, serviços, compras e alienações devem ser contratadas mediante processo de licitação pública que assegure a igualdade de condições a todos os participantes. Percebe-se, portanto, que o objetivo do dispositivo constitucional é delimitar a discricionariedade da Administração Pública, definindo como regra obrigatória a licitação antecedendo às contratações administrativas (FILHO, 2010).

Tal dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública), e alterações. Esses normativos disciplinam o assunto licitações e contratos administrativos de forma conjunta com outras posteriormente fixadas. Destaca-se, ainda, que essas normas gerais se aplicam, sem distinção, às licitações e contratos da União, estados, Distrito Federal e municípios, bem como de seus entes autárquicos, fundacionais e empresariais.

A licitação é, portanto, um procedimento administrativo formal e tem como objetivo maior garantir a moralidade dos atos administrativos, proporcionando uma avença, seja de aquisição de bens ou contratação de serviços, da forma mais vantajosa para o Poder Público, dentro dos princípios constitucionais previstos no Art. 37, CF 1988.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998 foi incorporado aos princípios da Administração Pública o princípio da eficiência. Tal princípio exige do Estado celeridade, efetividade e eficiência na administração dos recursos públicos. Nesse contexto, as compras no setor público apresentam sinais de morosidade, pouca economicidade, eficiência e eficácia.

Nesse cenário, a celeridade é um dos princípios específicos da licitação, o qual deve ser perseguido a todo o momento pelos órgãos da administração pública. Segundo Bonfim (2008), por esse princípio, a administração deve garantir que o processo busque a construção do objetivo final no menor intervalo de tempo possível.

Para Silva e Rocha (2006), a demora no processo está associada a dois fatores, como: a falta de um sistema informatizado de compras, que permita a racionalização e a uniformização das rotinas da fase interna do processo, e o excesso de formalismo e de uniformidades dos procedimentos legais que deveriam ser seguidos de forma rigorosa pelos operadores de compras públicas.

Nesse diapasão, a modalidade licitatória denominada pregão se apresenta como uma importante ferramenta para tornar mais ágeis e eficientes os procedimentos licitatórios em hipóteses determinadas e específicas previstas pelo ordenamento jurídico brasileiro. Cabendo a todos os órgãos da Administração a sua incorporação cuja exigência data de 2002, ou seja, mais de 14 anos em uso. No contexto do Governo Estadual do Rio Grande do Norte, tem-se uma estatal denominada de Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte (EMATER-RN), vinculado à Secretaria de Estado da Agricultura, da Pecuária e da Pesca (SAPE), originada do sistema de assistência técnica e extensão rural da extinta Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER). A EMATER-RN é responsável pelo planejamento e execução dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural no Estado, voltados à agricultura, pecuária, agroindústria e atividades não agrícolas, como também atua na orientação, acompanhamento e avaliação dos projetos de crédito rural, preservação e recuperação do meio ambiente, capacitação técnica dos agricultores familiares. Para suas ações, realiza atos administrativos que geram licitações para aquisição de custeio e capital que viabilizem sua atividade finalística.

Este artigo se propõe a analisar os fatores preponderantes para o alcance da celeridade dos Pregões no âmbito da EMATER-RN, de forma a contribuir para consecução de suas ações institucionais.

## **2. A FUNÇÃO COMPRA NO SETOR PÚBLICO**

No papel desempenhado pela função compras, ocorre uma parceria entre o comprador e o fornecedor na elaboração das especificações dos produtos. Antes, as especificações não faziam parte das preocupações da área de compras, que apenas as recebiam e, sem qualquer tipo de análise, iniciavam o processo aquisitivo (ALMEIDA, 2016).

Segundo Almeida (2016), para que não haja interrupção na prestação dos serviços, que dependam da aquisição de materiais ou outros serviços indiretos, é

fundamental o estabelecimento de um planejamento que seja capaz de organizar o processo de compras. Para isso, as organizações devem estabelecer um cronograma de realização de suas compras baseado em um histórico do tempo que se leva para realizar as licitações, bem como identificar as causas internas que podem ser superadas para a obtenção de uma maior velocidade processual.

As compras públicas devem obedecer aos requisitos de eficiência, eficácia e efetividade para alcançar os resultados almejados (MENEZES et al., 2007). Na Administração Pública, o gestor de compras deve agir de acordo com a lei. Segundo Silveira e Camargo (2006), devem seguir princípios legais constantes no art. 3º da Lei 8666/93, os quais são: princípio da economicidade, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a fim de assegurar confiabilidade.

De acordo com Motta (2010), a função compras no setor público é vista de forma não estratégica e burocrática. A prioridade é o estrito cumprimento da lei, com pouca atenção aos resultados, além disso, a atividade de aquisição é pouco valorizada, não atraindo novos quadros com facilidade. Em resumo, o principal objetivo da função de compras é: “comprar o material correto com qualidade, no tempo certo, na quantidade exata, da fonte certa, ao preço adequado.” (BAILY et al., 2008, p. 31).

Nessa direção, Baily et al. (2008) resumem a importância da variável “prazo” no processo de compras, ao afirmarem que a redução do tempo de espera entre o momento da requisição e da entrega, juntamente com um planejamento mais rigoroso, são instrumentos fundamentais para uma aquisição exitosa.

## **2.1. PREGÃO: VISÃO GERAL**

O pregão constitui-se em outra modalidade licitatória, além daquelas previstas pela Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública (Lei Federal nº 8.666/93), que não acompanharam a moderna evolução tecnológica, tornando-se, muitas vezes, inapropriadas às exigências da Administração Gerencial. A lei que institui o Pregão é a Lei n.º 10.520 de 17 de julho de 2002, sendo uma modalidade de licitação aberta para todo o público, inclusive via internet, onde qualquer cidadão interessado pode acompanhar o processo licitatório em curso, os valores de cada

lance efetuado, o vencedor e até a duração da disputa. Isso aumenta a transparência e o controle social (PAMPLONA, 2013).

Vale considerar que a transparência faz com que o pregão atenda o disposto no conceito de licitação pública, que está descrito no art 3º da Lei nº 8.666/93, caput:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Segundo Dantas (2016), o pregão surgiu a fim de melhor se adequar ao atendimento das necessidades de celeridade, economicidade e facilidade na execução dos procedimentos licitatórios, alinhado com as facilidades da tecnologia da informação e a utilização da internet, tornando-se uma ferramenta de grande importância para que o gestor público tenha bons resultados na gestão do bem público. Ressalte-se que as normas da Lei nº 8.666/93 se aplicam de forma subsidiária ao pregão, ou seja, na falta de disposição expressa na Lei nº 10.520/02, deve-se usar a Lei nº 8.666/93.

Com o advento da Lei nº 10.520/02, o pregão passou a ser utilizado para os casos em que a perícia e os conhecimentos técnicos não sejam tão primordiais, ou seja, para aquisição de bens e serviços comuns (ALMEIDA, 2016). Segundo Marinela (2010), a nova modalidade foi instituída com o escopo de aperfeiçoar o regime de licitações, permitindo o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, além de desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da sequência de etapas do procedimento, contribuindo para a redução de despesas e concedendo uma maior agilidade nas aquisições.

Bittencourt (2002) leciona que o Pregão é uma nova modalidade de licitação que busca incrementar a competitividade e a agilidade nas contratações públicas. Uma forma clara e objetiva para denominação da modalidade de licitação que esta revolucionando e sendo utilizada como instrumento de reforma da legislação sobre licitações em nosso país.

De maneira geral, o pregão enquadra-se como uma ferramenta para tornar mais céleres e eficientes os procedimentos licitatórios. Com a possibilidade de

o licitante reduzir o valor da proposta durante a sessão, a inversão das fases de julgamento e a redução dos recursos a apenas um, que deve ser apresentado no final do certame, a aquisição de bens e serviços comuns pela Administração tornou-se ágil comparada às modalidades tradicionais de licitação.

Segundo Justen Filho (2014, p. 361), o Pregão tem duas características fundamentais, “a inversão das fases de habilitação e julgamento da proposta e a outra é a possibilidade de renovação de lances por todos ou alguns dos licitantes, até chegar-se à proposta mais vantajosa”, ou seja, possibilidade do licitante, reduzir sua proposta de preços no decorrer da sessão. Nas licitações tradicionais, regidas pela Lei nº. 8.666/93, o julgamento inicia-se pela análise dos envelopes contendo os documentos dos licitantes que os habilitam sob o aspecto jurídico, técnico e econômico financeiro, só depois, analisam-se as propostas, envelopes que contemplam a descrição do objeto e o preço ofertado.

Assim, a Administração é obrigada a verificar a documentação de todos os proponentes mesmo sabendo que apenas um deles será o vencedor do certame. Diferentemente, no pregão, visando à celeridade do procedimento, invertem-se as fases, analisam-se as propostas de preços e, só depois, a habilitação da empresa vencedora do certame. Conforme explica Fernandes (2006, p. 489), “desse modo, com a inversão das fases de exame, a Administração Pública restringe o julgamento da habilitação, em tese, a uma habilitação: a do vencedor”. Com a inversão das fases, o procedimento licitatório ganha mais agilidade, tornando o procedimento simplificado e de fácil condução para o pregoeiro e sua equipe de apoio. Assim sendo, a Administração evita a perda desnecessária de tempo com a análise da documentação de todas as empresas participantes do certame licitatório, trazendo para licitação a tão almejada agilidade pregada pela Administração Gerencial.

A possibilidade do licitante reduzir sua proposta de preços no decorrer da sessão pública no momento adequado é outra característica essencial para caracterização da modalidade. Na forma do inciso VIII, art. 4º, da Lei 10.520/02, é permitido aos licitantes, no curso da sessão, reduzir o valor da proposta de preços, ofertando novos lances até que se proclame o vencedor. Enquanto nas modalidades tradicionais os licitantes possuem apenas uma oportunidade de ofertar seus preços, através da proposta escrita, na licitação mediante pregão existe a possibilidade dos licitantes diminuírem o valor inicialmente previsto em suas propostas, através de lances orais ou virtuais.



Além desta disputa que ocorre na fase de lances, há uma fase de negociação, na qual o pregoeiro negocia diretamente com o vencedor provisório do certame, na tentativa de obter melhores preços para a Administração. Assim, o pregão conta com redução significativa dos valores inicialmente propostos pelos licitantes, trazendo verdadeira economia aos cofres públicos. A etapa de lances proporciona ao pregão uma maior flexibilidade, possibilitando a redução de preços a um nível raramente alcançado pelas modalidades tradicionais da 8.666/93. Pode-se destacar ainda outra característica que distingue essa modalidade das demais que é redução das fases recursais a apenas uma, que deve ser interposta ao término do certame.

Nas licitações regidas pela Lei nº. 8.666/93 existem, no mínimo, duas fases recursais, dificultando as atividades administrativas e reduzindo a celeridade. No pregão, existe apenas uma fase recursal, que se dá ao término do certame, logo após o pregoeiro declarar o licitante vencedor. Cabe destacar, que os prazos para a interposição de recurso também diferem das demais modalidades de licitação. Assim, tem-se que no pregão a interposição de recurso só ocorre quando um licitante é declarado vencedor e o prazo para recepcionar o(s) recurso(s) é até três dias úteis. Já nas demais modalidades expressas na Lei 8.666/93, têm-se a fase de habilitação e a fase de julgamento das propostas, sendo que em cada fase o licitante tem até cinco dias úteis para interpor recurso.

Conforme leciona Fernandes (2006, p. 489), “no momento definido pelo pregoeiro, os licitantes são consultados do interesse de recorrer, hipótese em que devem declarar o interesse e motivá-lo”. Verificando a omissão do licitante em manifestar sua intenção recursal, importa a decadência do direito de recurso, uma aplicação do princípio que o direito não socorre aos que dormem “*dormientibus non succurrit jus*”.

## **2.2. FORMAS DE PREGÃO: PRESENCIAL E ELETRÔNICO**

A modalidade de pregão realizado de forma presencial é aquela onde os agentes administrativos, licitantes e demais interessados comparecem fisicamente em data, hora e local, previamente determinados em edital, para a sessão de abertura de pregão onde serão realizados os procedimentos inerentes. Na prática, a sessão pública do pregão presencial tem início no local, data e horário determinados

em edital, quando os interessados ou representantes legais são credenciados, comprovando poderes para participação da fase de lances e negociações, o que lhes assegura, enfim, o direito de manifestação em nome da empresa proponente, durante a sessão. Ainda neste momento os licitantes apresentam declaração dando ciência de que cumprem com todos os requisitos para habilitação.

A forma presencial somente pode ser utilizada, caso o órgão público comprove não haver condições técnicas para a realização na forma eletrônica (aplica-se principalmente às pequenas prefeituras). Nessa forma, os licitantes apresentam suas propostas de preço por escrito em envelopes lacrados e por lances verbais, independentemente do valor estimado da contratação.

Na busca de maior agilidade no atendimento ao princípio constitucional da eficiência, o governo criou uma nova modalidade de licitação, denominada pregão eletrônico. Essa modalidade está causando conforto aos profissionais da área por verificarem sua eficiência.

Pondera-se que o Pregão Eletrônico é uma das formas de realização da modalidade licitatória de pregão, com procedimentos específicos, caracterizando-se pela ausência da “presença física” do pregoeiro e dos demais licitantes e determinado espaço físico, uma vez que toda interação é feita por meio de sistema eletrônico de comunicação pela internet. Comumente esta forma é encarada como de possível potencialização de agilidade aos processos licitatórios e minimização dos custos de realização do certame para a Administração Pública, além de propiciar aumento de competitividade entre fornecedores, de modo que pregão eletrônico está consolidado como principal forma de contratação do Governo Federal (FONSECA, 2013).

Esse tipo de pregão é regulamentado pelo Decreto nº 5.450, de 31/05/2005, no âmbito federal, e do Decreto nº 20.103/2007, no âmbito do estado do Rio Grande do Norte, e seu uso visa à aquisição de bens e serviços comuns por meio da utilização de recursos de Tecnologia da Informação, ou seja, por meio de comunicação pela internet. O uso do Pregão Eletrônico proporciona impacto nas contratações governamentais, representado em grandes vantagens aos entes públicos, notadamente em virtude de suas características de celeridade,



desburocratização, economia, ampla divulgação e publicidade e eficiência na contratação. (FONSECA, 2013)

Há algumas exigências para o pregão eletrônico. Destacam-se algumas delas: o procedimento é conduzido pelo órgão; tem que ter o prévio credenciamento, perante o provedor da autoridade competente do órgão promotor da licitação; a divulgação do pregão tem que ser feita não só pelo aviso na imprensa, mas também, por meio eletrônico na internet; na sessão pública, os licitantes podem acompanhar pela internet e o próprio sistema ordenará, automaticamente, as propostas classificadas, sendo que só estas participarão das fases de lances; dentre outras. (DINIZ, 2006)

### **3. METODOLOGIA**

Neste estudo, realizou-se uma pesquisa descritiva e exploratória a partir de dados secundários (sítios eletrônicos e documentos oficiais), uma vez que foram observados, analisados e interpretados os fatores que influenciam ou variáveis que influenciam nos prazos de execução do sistema de compras na modalidade Pregão na EMATER-RN.

Quanto aos meios, trata-se de uma pesquisa documental porque levantou, junto aos processos licitatórios realizados por meio do pregão, uma série de documentos, como pedidos de aquisição, editais, pareceres jurídicos, entre outros, que ajudaram a identificar as etapas e o tempo necessário à conclusão de todas as suas fases e subfases. Em relação às delimitações do trabalho (GIL, 2007), no aspecto temporal, a pesquisa tratou de acompanhar os processos de compras realizados através da modalidade pregão no ano 2016, simplesmente por ser o ano com informações mais recentes e completas.

Quanto ao escopo, o universo da pesquisa consiste em um conjunto de 12 processos de compras de um total de 31 processos realizados no ano de 2016. A amostra foi definida pelo critério do tipo de objeto licitado, tendo sido considerados especialmente aqueles pregões realizados para fins de aquisição de bens. No tocante às amostras de pregões eletrônicos, todos se referiam à aquisição de bens. Já no caso dos pregões presenciais, três tinham como objeto a aquisição de bens e os outros três selecionados tratavam de serviços caracterizados como não continuado, ou seja, as vigências dos contratos oriundos destes pregões se

encerraram juntamente com o exercício financeiro da EMATER do ano 2016. Assim, entre os pregões realizados no ano de 2016, foram selecionados 12 processos.

A pesquisa apresentou uma abordagem quantitativa, visto que foi feito uso de instrumentos estatísticos como base do processo de apresentação dos dados, como tabelas e gráficos, no intuito de apontar quais fases foram mais representativas em relação ao tempo destinado a sua execução, ou seja, adotou-se a estatística descritiva. Os dados foram tratados também pela análise documental.

#### **4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Conforme já foi expresso neste artigo, a contratação de bens e serviços pela Administração Pública constitui-se num processo complexo, composto por várias etapas (detecção da necessidade, elaboração do pedido, confecção do termo de referência, elaboração do edital, análise jurídica, divulgação da licitação, recebimento e análise das propostas, adjudicação, homologação), envolvendo diversas áreas (requisitante, compras, jurídico, contratos e financeiro), que devem atuar sempre em estrita observância aos preceitos legais, de forma a garantir, sobretudo, a publicidade dos atos administrativos, a igualdade de condições e o tratamento isonômico aos interessados em contratar com o poder público.

No âmbito deste estudo, privilegiou-se a análise dos fatores que influenciam na obtenção da celeridade das contratações efetuadas pela EMATER-RN, utilizando o pregão, seja na forma presencial ou eletrônica. Antes de realizar a apresentação e a análise dos dados, descrevem-se as principais fases e subfases do processo de compras identificadas no âmbito da EMATER RN, bem como os seus agentes responsáveis, conforme disposto no Quadro 1.

**Quadro 1 - Descrição das fases e subfases e seus agentes responsáveis**

| FASES                  | SUBFASES |                                                                                                                               | AGENTES                                              |
|------------------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| FASE INTERNA DO PREGÃO | 1.1      | Composição do Processo Administrativo (PA) – lapso temporal entre a abertura do PA e o envio ao setor de licitações.          | Requisitantes, Comissão de Pesquisa de Preço e Setor |
|                        | 1.2      | Elaboração da minuta do edital – lapso temporal entre a elaboração do edital para envio à análise jurídica (COOJUR/PGE).      | Membros do setor de Licitações.                      |
|                        | 1.3      | Análise jurídica do edital – lapso temporal entre o envio do PA ao setor jurídico e seu recebimento pelo setor de licitações. | Membros da área jurídica da COOJUR-EMATER/PGE.       |
|                        | 1.4      | Correção do edital – lapso temporal entre o recebimento do PA pelo setor de Licitações e a publicação do edital.              | Membros do setor de Licitações.                      |
| FASE EXTERNA DO PREGÃO | 2.1      | Abertura do pregão – lapso temporal entre a publicação do edital e a abertura do pregão.                                      | Pregoeiro                                            |
|                        | 2.2      | Adjudicação do objeto – lapso temporal entre a abertura do pregão e sua adjudicação.                                          | Pregoeiro                                            |
|                        | 2.3      | Homologação do certame – lapso temporal entre a adjudicação e a homologação.                                                  | Ordenador de despesas                                |

Fonte: Autoria própria (2017).

Diante do quadro apresentado e de posse dos Processos Administrativos que contêm toda a documentação correspondente aos pregões selecionados, foi possível realizar a apresentação e a análise dos dados. Foram analisados os processos de licitação voltados para a aquisição de bens. Através da pesquisa em sistemas e documental, foram colhidos os dados referentes aos processos de licitação na modalidade pregão presencial e eletrônico realizados no ano de 2016. Conforme definido nos procedimentos metodológicos, esta pesquisa utilizou como amostra 12 (doze) pregões, sendo 06 (seis) eletrônicos e 06 (seis) presenciais, conforme descritos no Quadro 2.

**Quadro 2 – Descrição dos pregões analisados<sup>4</sup>**

| Nº | Nº Processo Administrativo | Nº do Pregão       | Descrição                                                                                                       |
|----|----------------------------|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | 83689/2015-7               | PE001/2016-EMATER  | Aquisição de Câmaras Frigoríficas para a CENTRAL DE COMERCIALIZAÇÃO                                             |
| 2  | 5600/2016-3                | PE002/2016-EMATER  | Máquinas e Equipamentos para apicultura.                                                                        |
| 3  | 327167/2016-5              | PE003/2016-EMATER  | Aquisição de veículo, tipo caminhão-baú carga seca                                                              |
| 4  | 342554/2016-6              | PE004/2016-EMATER  | Aquisição de Câmaras Frigoríficas para o CENTERN                                                                |
| 5  | 342516/2016-1              | PE006/2016-EMATER  | Aquisição de Barracas Padronizadas                                                                              |
| 6  | 363551/2016-1              | PE007/2016-EMATER  | Aquisição de Freezer e Vitrine/Balcão                                                                           |
| 7  | 5617/2016-9                | PP 005/2016-EMATER | Aquisição de Equipamentos para apoio nos serviços da Central de Comercialização                                 |
| 8  | 57342/2016-3               | PP 006/2016-EMATER | Aquisição de Elevador tipo Plataforma                                                                           |
| 9  | 74714/2016-3               | PP 022/2016-EMATER | Contratação de empresa especializada na confecção de adesivos plásticos para identificação de veículos oficiais |
| 10 | 10003/2016-1               | PP 023/2016-EMATER | Aquisição de gêneros alimentícios                                                                               |
| 11 | 8560/2016-8                | PP 024/2016-EMATER | Contratação de empresa para o fornecimento de água mineral                                                      |
| 12 | 293876/2016-6              | PP 025/2016-EMATER | Contratação de empresa para prestar serviço especializado no ramo de hotelaria.                                 |

Fonte: Autoria própria (2017).

A partir da análise dos Processos Administrativos (PA), buscou-se identificar o número de dias necessários para execução das fases internas e externas dos pregões. De posse dessas primeiras informações, por meio da pesquisa documental, foi possível identificar o número de dias necessários para execução da fase interna dos pregões eletrônicos selecionados por meio da análise da execução das datas de início e fim das suas subfases, como pode ser visualizado na Tabela 1.

<sup>4</sup>As numerações dos pregões não refletem necessariamente as quantidades de pregões realizados. Conforme afirmado na metodologia, no ano de 2016 foram realizados 32 pregões, sendo 07 na forma eletrônica e 25 presenciais.

**Tabela 1 – Tempo de realização dos pregões eletrônicos da EMATER-RN/2016 – Fase interna**

| PREGÃO                      | INÍCIO/<br>INSTRUÇÃO<br>DO PA | DATA DE<br>ENVIO À<br>CPL | DATA DE<br>ENVIO<br>DO PA À<br>COOJUR/PGE | DATA DE<br>RETORNO DO<br>PA À CPL | DATA DE<br>PUBLICAÇÃO DO<br>EDITAL | DIAS          |
|-----------------------------|-------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|---------------|
| 001/2016                    | 06/05/2015                    | 17/09/2015                | 07/10/2015                                | 23/03/2016                        | 30/05/2016                         | 390           |
| 002/2016                    | 12/01/2016                    | 05/04/2016                | 29/04/2016                                | 20/07/2016                        | 02/08/2016                         | 202           |
| 003/2016                    | 29/07/2016                    | 24/08/2016                | 19/09/2016                                | 25/10/2016                        | 09/11/2016                         | 103           |
| 004/2016                    | 18/08/2016                    | 09/09/2016                | 13/09/2016                                | 29/09/2016                        | 07/10/2016                         | 50            |
| 006/2016                    | 18/08/2016                    | 24/10/2016                | 10/11/2016                                | 18/11/2016                        | 29/11/2016                         | 103           |
| 007/2016                    | 14/09/2016                    | 07/11/2016                | 10/11/2016                                | 18/11/2016                        | 29/11/2016                         | 76            |
| <b>Númeromédio de dias</b>  |                               |                           |                                           |                                   |                                    | <b>154</b>    |
| <b>NúmeroMáximo de dias</b> |                               |                           |                                           |                                   |                                    | <b>390</b>    |
| <b>NúmeroMínimo de dias</b> |                               |                           |                                           |                                   |                                    | <b>50</b>     |
| <b>DesvioPadrão</b>         |                               |                           |                                           |                                   |                                    | <b>126,57</b> |

Fonte: Autoria própria (2017).

Constata-se que a fase interna teve duração, em média, de aproximadamente 154 dias, número bem superior ao encontrado por Gonçalves (2012), que foi próximo de 75 dias. Entretanto, o pregão mais célere teve a fase interna do processo concluída em 50 dias, o que significa dizer que, em tese<sup>5</sup>, é possível reduzir praticamente em um terço o tempo médio gasto na preparação dos processos. No entanto, houve um processo (pregão n.º 001/2016-EMATER) que chegou a levar 390 dias para sua preparação.

Observou-se no estudo, que todos os pregões eletrônicos que levaram maior tempo de execução na fase interna, os dois primeiros da tabela e que compreendem aproximadamente 33% da amostra, foram aqueles que também tiveram que ser submetidos à análise jurídica pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), conforme previa a legislação em vigor. O tempo médio de dias compreendido entre o envio à PGE e o retorno à EMATER foi de aproximadamente 66 dias, número, inclusive, superior ao conferido em toda fase interna do pregão 004/2016. Para este fato, podem-se apontar dois fatores preponderantes que contribuíram com esta morosidade. Primeiro, o grande volume de processos que passa pela PGE para

<sup>5</sup>Há de reforçar que cada pregão possui sua própria história e que, portanto, não há como prever o que pode ocorrer durante a realização de todas as subfases de um processo em relação ao consumo de tempo.

análise, e o segundo fator são as falhas na instrução do processo, gerando, assim, a necessidade de diligência para esclarecer ou sanar vícios apontados durante a análise.

Outro fator observado no caso do pregão n.º 001/2016-EMATER foi o impasse na emissão da informação orçamentária, haja vista que a pesquisa de preço apontava uma necessidade de recurso a ser aportado para a aquisição do objeto bem maior do que o previsto no orçamento anual da EMATER RN. Assim, o processo passou 35 dias no setor financeiro até que fosse emitida a dotação orçamentária, que só ocorreu após o ordenador de despesa autorizar a complementação de recurso.

Ainda é interessante observar o valor alto do desvio padrão, o que significa dizer que o comportamento dos processos em relação ao seu tempo de realização é bastante diferente, ou seja, cada pregão possui um comportamento próprio, em virtude do tipo de item a ser adquirido, do número de fornecedores participantes, da dedicação de tempo dos agentes envolvidos no processo, além de outras questões<sup>6</sup>. Em relação à fase externa, foram apontados os dados da Tabela 2.

**Tabela 2 – Tempo de realização dos pregões eletrônicos da EMATER/2016 – Fase externa**

| PREGÃO                       | DATA DE PUBLICAÇÃO DO EDITAL | DATA DE INÍCIO DE ABERTURA DO PREGÃO | DATA DE ADJUDICAÇÃO | DATA DA HOMOLOGAÇÃO | DIAS         |
|------------------------------|------------------------------|--------------------------------------|---------------------|---------------------|--------------|
| 001/2016                     | 30/05/2016                   | 09/06/2016                           | 01/07/2016          | 05/07/2016          | 36           |
| 002/2016                     | 02/08/2016                   | 12/08/2016                           | 01/09/2016          | 05/09/2016          | 35           |
| 003/2016                     | 09/11/2016                   | 23/11/2016                           | 29/12/2016          | 18/01/2017          | 70           |
| 004/2016                     | 07/10/2016                   | 20/10/2016                           | 31/10/2016          | 31/10/2016          | 24           |
| 006/2016                     | 29/11/2016                   | 09/12/2016                           | 22/12/2016          | 22/12/2016          | 23           |
| 007/2016                     | 29/11/2016                   | 09/12/2016                           | 20/12/2016          | 21/12/2016          | 22           |
| <b>Número Médio de dias</b>  |                              |                                      |                     |                     | <b>34,83</b> |
| <b>Número Máximo de dias</b> |                              |                                      |                     |                     | <b>70</b>    |
| <b>Número Mínimo de dias</b> |                              |                                      |                     |                     | <b>22</b>    |
| <b>Desvio Padrão</b>         |                              |                                      |                     |                     | <b>18,35</b> |

Fonte: Autoria própria (2017).

<sup>6</sup> Por conta dessas razões, também não foi possível, na análise de dados, detalhar todos os fatos ocorridos em todas as etapas de cada um dos pregões selecionados, visto que talvez todas as informações nem estivessem disponíveis e, mesmo que estivessem, isso demandaria um tempo muito grande e tornaria a pesquisa muito extensa.



Em relação ao tempo médio dos pregões eletrônicos, observa-se que a fase externa durou em torno de 34 dias, prazo bem maior do que a média apresentada nos estudos realizados por Faria (2009), que girou em torno de 15 dias. No entanto, constata-se que houve pregão cuja fase externa foi realizada em até 22 dias, o que fica próximo a média apontada pelo estudo levantado por Silva e Rocha (2006), que foi de 20 dias.

Dessa forma, hipoteticamente, seria possível realizar um processo de compra eletrônico na EMATER RN em 72 dias, 50 dias da fase interna (pregão n° 004/2016-EMATER) e 22 dias da fase externa (pregão n° 007/2016-EMATER), o que representa menos da metade do tempo da média dos prazos dos processos, que ficou em torno de 189 dias. É interessante reforçar que esse tempo do processo teve como início o momento em que as requisições de compras, acompanhadas das justificativas para aquisição, do termo de referência e da pesquisa de mercado que consome muito tempo por conta do desinteresse dos fornecedores em cotarem preços de itens que ainda irão ser licitados. Haja vista que essa dificuldade mudará, após a emissão da Instrução Normativa do Ministério do Planejamento que dispõe do Painel de Preços Públicos, um banco de preços governamentais que devem ser usados nas composições dos preços de referência.

Nota-se, ainda, que houve um processo que durou 70 dias (pregão n° 003/2016-EMATER RN), o que não parece razoável, mesmo considerando que o desvio padrão ficou em torno de 18 dias. Mais uma vez, os dados mostram que realmente não há uma uniformidade no comportamento dos prazos de execução dos pregões. É importante ressaltar que, dos 06 pregões eletrônicos selecionados, apenas no pregão n° 003/2016-EMATER houve a interposição de recurso. Logo, de maneira geral, para a EMATER RN, o número de recursos interposto não foi uma das razões preponderantes para a falta de celeridade nessa fase, como identificaram Carneiro e Pereira (2005) em seus estudos. Contudo, observou-se que no caso do pregão n° 003/2016-EMATER a interposição de recurso acarretou num aumento do prazo para a conclusão do certame em 25 dias. Conforme análise do processo, este lapso temporal, extenso, foi devido à demora (morosidade) na análise do recurso (razões e contrarrazões) por parte das autoridades competentes.

No que tange aos pregões realizados na forma presencial, a partir da análise dos Processos Administrativos (PA), foi possível identificar o número de dias que se fizeram necessários para execução da fase interna dos pregões presenciais

selecionados por meio da análise da execução das datas de início e fim das suas etapas, como se apresenta na Tabela 3.

Constata-se que a fase interna teve duração, em média, de aproximadamente 138 dias, número bem superior ao encontrado por Gonçalves (2012), que foi próximo de 75 dias. Entretanto, o pregão mais célere teve a fase interna do processo concluída em 38 dias, o que significa dizer que é possível reduzir significativamente o tempo médio gasto na preparação dos processos. No entanto, houve um processo que chegou a levar 228 dias para sua preparação.

**Tabela 3 – Tempo de realização dos pregões presenciais da EMATER-RN/2016 – Fase interna**

| PREGÃO                      | INÍCIO/<br>INSTRUÇÃO<br>DO PA | DATA DE<br>ENVIO À<br>CPL | DATA DE<br>ENVIO<br>DO PA À<br>COOJUR/PGE | DATA DE<br>RETORNO<br>DO PA À<br>CPL | DATA DE<br>PUBLICAÇÃO<br>DO EDITAL | DIAS         |
|-----------------------------|-------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|--------------|
| 005/2016                    | 12/01/2016                    | 14/03/2016                | 15/03/2016                                | 22/03/2016                           | 28/04/2016                         | 107          |
| 006/2016                    | 21/03/2016                    | 04/04/2016                | 04/04/2016                                | 19/04/2016                           | 28/04/2016                         | 38           |
| 022/2016                    | 12/04/2016                    | 20/07/2016                | 22/07/2016                                | 04/08/2016                           | 05/08/2016                         | 115          |
| 023/2016                    | 19/01/2016                    | 21/07/2016                | 22/07/2016                                | 03/08/2016                           | 03/09/2016                         | 228          |
| 024/2016                    | 15/01/2016                    | 18/07/2016                | 19/07/2016                                | 03/08/2016                           | 20/08/2016                         | 218          |
| 025/2016                    | 22/06/2016                    | 06/10/2016                | 10/10/2016                                | 20/10/2016                           | 21/10/2016                         | 122          |
| <b>Númeromédio de dias</b>  |                               |                           |                                           |                                      |                                    | <b>138</b>   |
| <b>NúmeroMáximo de dias</b> |                               |                           |                                           |                                      |                                    | <b>228</b>   |
| <b>NúmeroMínimo de dias</b> |                               |                           |                                           |                                      |                                    | <b>38</b>    |
| <b>DesvioPadrão</b>         |                               |                           |                                           |                                      |                                    | <b>72,45</b> |

Fonte: Autoria própria (2017).

Observou-se no estudo, que os pregões que levaram maior tempo de execução na fase interna, o quarto (pregão nº 023/2016-EMATER) e o quinto (pregão nº 024/2016-EMATER) da tabela e que compreendem aproximadamente 33% da amostra, o tempo necessário para a realização da pesquisa de preços foram de 66 e 95 dias respectivamente. Para este fato, podem-se apontar alguns fatores preponderantes que contribuíram com esta amorosidade.

No caso do nº 023/2016-EMATER, verificou-se que os preços obtidos durante a pesquisa para a aquisição de gêneros alimentícios estavam elevados, gerando, assim, uma demanda orçamentária superior ao previsto no orçamento anual da EMATER. Por causa deste impasse, o processo ficou parado 27 dias no setor financeiro para poder ser emitida a dotação orçamentária. Neste caso, a

solução encontrada foi a redução de itens a serem adquiridos. Com isso, foi necessário cortar 28 itens dos 138 itens previstos no início do processo.

Já no caso do pregão nº 024/2016-EMATER, que se tratava de aquisição de água mineral, o fator que influenciou na morosidade foi o fato de o levantamento de preços ter sido realizado nas dez regiões administrativas da EMATER, haja vista que a licitação foi realizada por lote e cada um correspondia a uma região administrativa. Neste caso, o intuito era obter preços de forma regionalizada, considerando que os preços do garrafão de água variam muito entre as regiões. Desta forma, foi possível obter um preço médio de referência para cada lote em disputa.

Ainda é interessante observar o valor alto do desvio padrão, o que significa dizer que o comportamento dos processos em relação ao seu tempo de realização é bastante diferente, ou seja, cada pregão possui um comportamento próprio, em virtude do tipo de item a ser adquirido, do planejamento elaborado para cada certame, bem como da dedicação de tempo dos agentes públicos envolvidos no processo. Em relação à fase externa, foram levantados os seguintes dados, dispostos na Tabela 4.

**Tabela 4 – Tempo de realização dos pregões presenciais da EMATER/2016 – Fase externa**

| PREGÃO                       | DATA DE PUBLICAÇÃO DO EDITAL | DATA DE INÍCIO DE ABERTURA DO PREGÃO | DATA DE ADJUDICAÇÃO | DATA DA HOMOLOGAÇÃO | DIAS        |
|------------------------------|------------------------------|--------------------------------------|---------------------|---------------------|-------------|
| 005/2016                     | 28/04/2016                   | 10/05/2016                           | 12/05/2016          | 13/05/2016          | 15          |
| 006/2016                     | 28/04/2016                   | 11/05/2016                           | 12/05/2016          | 13/05/2016          | 15          |
| 022/2016                     | 05/08/2016                   | 19/08/2016                           | 22/08/2016          | 23/08/2016          | 18          |
| 023/2016                     | 03/09/2016                   | 16/09/2016                           | 09/10/2016          | 10/10/2016          | 37          |
| 024/2016                     | 20/08/2016                   | 30/08/2016                           | 05/09/2016          | 06/09/2016          | 17          |
| 025/2016                     | 21/10/2016                   | 04/11/2016                           | 13/11/2016          | 14/11/2016          | 24          |
| <b>Número Médio de dias</b>  |                              |                                      |                     |                     | <b>21</b>   |
| <b>Número Máximo de dias</b> |                              |                                      |                     |                     | <b>37</b>   |
| <b>Número Mínimo de dias</b> |                              |                                      |                     |                     | <b>15</b>   |
| <b>Desvio Padrão</b>         |                              |                                      |                     |                     | <b>8,51</b> |

Fonte: Autoria própria (2017).

Em relação ao tempo médio dos pregões presenciais, pondera-se que a fase externa durou em torno de 21 dias, prazo próximo à média apontada pelo estudo

levantado por Silva e Rocha (2006), que foi de 20 dias para pregões eletrônicos, porém, abaixo da média obtida no estudo realizado por Moraes e Slomski (2006), que foi de 23 dias, tanto para pregão eletrônico quanto para pregão presencial. Contudo, cabe destacar que houve quatro pregões em que a fase externa durou menos de 20 dias, o que representa 66,6% das amostras analisadas.

Dessa forma, hipoteticamente, seria possível realizar um processo presencial na EMATER RN em 52 dias: 37 dias da fase interna (pregão n° 006/2016-EMATER) e 15 dias da fase externa (pregões n° 005 e 006/2016-EMATER), o que representa cerca de um terço do tempo da média dos prazos dos processos, que ficou em torno de 159 dias. Contudo, é importante frisar que o tempo de execução da fase interna vai depender da especificidade do objeto.

Nota-se, ainda, que houve um processo que durou 37 dias (pregão n° 023/2016-EMATER), o que não parece razoável, mesmo considerando o desvio padrão. Neste caso observou que os preços ofertados no ato pregão estavam superiores à pesquisa de mercado realizada na fase de instrução do certame. Com isso, embora tenha tido um licitante vencedor, a autoridade competente optou por aguardar um tempo para realizar a homologação até encontrar uma solução para o impasse.

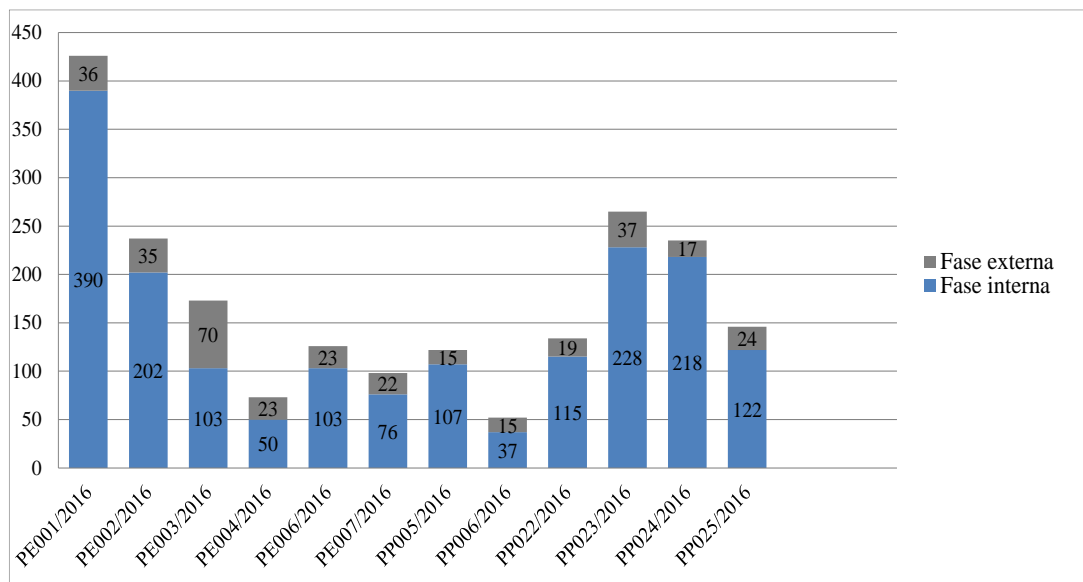
Face ao exposto, a solução encontrada pela administração foi à redução no ato da contratação das quantidades de produtos previstos para cada item. Assim a licitação foi adjudicada e homologada com o valor da melhor proposta apresentada no ato do pregão, contudo, a administração, não tendo como aportar mais recursos para a contratação integral dos itens, optou por celebrar o contrato conforme disponibilidade orçamentária. Mais uma vez, os dados mostram que não há uma uniformidade no comportamento dos prazos de execução dos pregões.

É importante destacar que em nenhum dos 06 pregões presenciais selecionados houve a interposição de recurso. Logo, para a EMATER RN, o recurso não pode ser atribuído com fator preponderante para a falta de celeridade nessa fase, como identificaram Carneiro e Pereira (2005) em seus estudos. Em síntese, a Figura 1 demonstra que houve pregão que teve a duração total de 52 dias, considerando ambas as fases, enquanto que o certame mais demorado consumiu 426 dias para a sua completa execução.

Em relação ao tempo médio, constata-se que os pregões realizados pela EMATER RN duraram aproximadamente 174 dias para serem concluídos,

permitindo confirmar que os processos carecem de celeridade, já que esse prazo ficou cerca de 49,43% superior ao prazo dos processos da Fiocruz-BA, como constatou Gonçalves (2012), e 44,25% superior ao prazo dos processos da FUB, como certificaram-se Silva e Rocha (2006).

**Figura 1 – Prazo, em dias, de realização dos pregões da EMATER em 2016.**



Fonte: Autoria própria (2017).

Vale ressaltar que, mesmo menores que os prazos da EMATER RN, esses autores consideraram morosos os processos de compras por meio do pregão, realizados pelas organizações pesquisadas, o que ratifica o entendimento de que falta celeridade aos pregões investigados. Ainda, diante dos dados apresentados nas tabelas 1, 2, 3 e 4, é possível elaborar a Tabela 5, que permite uma visualização dos prazos médios de cada uma das subfases definidas preliminarmente.

**Tabela 5 – Prazo, em dias, de realização das Subfases dos pregões da EMATER/2016.**

| <b>Pregão</b>              | <b>Subfase 1.1</b> | <b>Subfase 1.2</b> | <b>Subfase 1.3</b> | <b>Subfase 1.4</b> | <b>Subfase 2.1</b> | <b>Subfase 2.2</b> | <b>Subfase 2.3</b> | <b>Total</b>  |
|----------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------|
| PE001/2016                 | 134                | 20                 | 168                | 68                 | 10                 | 12                 | 4                  | 426           |
| PE002/2016                 | 84                 | 24                 | 81                 | 13                 | 10                 | 20                 | 5                  | 237           |
| PE003/2016                 | 26                 | 26                 | 37                 | 15                 | 14                 | 36                 | 20                 | 173           |
| PE004/2016                 | 22                 | 4                  | 16                 | 8                  | 13                 | 11                 | 0                  | 74            |
| PE006/2016                 | 67                 | 17                 | 8                  | 11                 | 10                 | 13                 | 0                  | 126           |
| PE007/2016                 | 54                 | 3                  | 8                  | 11                 | 10                 | 11                 | 1                  | 98            |
| PP005/2016                 | 62                 | 1                  | 8                  | 37                 | 13                 | 1                  | 1                  | 122           |
| PP006/2016                 | 14                 | 0                  | 15                 | 9                  | 12                 | 2                  | 1                  | 52            |
| PP022/2016                 | 99                 | 2                  | 13                 | 1                  | 15                 | 3                  | 1                  | 134           |
| PP023/2016                 | 184                | 1                  | 12                 | 30                 | 13                 | 23                 | 1                  | 265           |
| PP024/2016                 | 185                | 1                  | 15                 | 17                 | 10                 | 6                  | 1                  | 235           |
| PP025/2016                 | 106                | 4                  | 10                 | 1                  | 14                 | 9                  | 1                  | 146           |
| <b>Média Geral</b>         | <b>86,42</b>       | <b>8,58</b>        | <b>32,58</b>       | <b>18,42</b>       | <b>12</b>          | <b>12,25</b>       | <b>3</b>           | <b>174</b>    |
| <b>Média PE</b>            | <b>64,5</b>        | <b>15,7</b>        | <b>53</b>          | <b>21</b>          | <b>11,2</b>        | <b>17,2</b>        | <b>5</b>           | <b>189</b>    |
| <b>Média PP</b>            | <b>108,3</b>       | <b>1,5</b>         | <b>12,2</b>        | <b>15,8</b>        | <b>12,8</b>        | <b>7,3</b>         | <b>1</b>           | <b>159</b>    |
| <b>Desvio Padrão Geral</b> | <b>58,09</b>       | <b>10,02</b>       | <b>47,41</b>       | <b>18,82</b>       | <b>1,91</b>        | <b>10,05</b>       | <b>5,56</b>        | <b>103,37</b> |
| <b>Desvio Padrão PE</b>    | <b>41,5</b>        | <b>9,9</b>         | <b>62,7</b>        | <b>23,1</b>        | <b>1,8</b>         | <b>9,8</b>         | <b>7,6</b>         | <b>129,8</b>  |
| <b>Desvio Padrão PP</b>    | <b>67,4</b>        | <b>1,4</b>         | <b>2,8</b>         | <b>15,1</b>        | <b>1,7</b>         | <b>8,2</b>         | <b>0</b>           | <b>78,3</b>   |

Fonte: Autoria própria (2017).

A análise da Tabela 5 revela uma variação no número total de dias necessários para a realização dos pregões na EMATER RN, com o mínimo de 52 dias e o máximo de 426 dias, uma variação de mais de 800%. Por outro lado, hipoteticamente, seria possível realizar o certame em até 34 dias, se considerar a somatória dos prazos mínimos obtidos em cada uma das subfases. Nota-se que as subfases 1.1 (composição do PA), 1.3 (análise jurídica) e 1.4 (correção e publicação do edital) apresentaram um desvio padrão elevado, o que significa dizer que nelas ocorrem as maiores dispersões em relação ao tempo de execução. Ou seja, o tempo de execução dessas subfases não segue um padrão e, não por coincidência, foram elas que mais consumiram tempo, em média, para a conclusão do certame. Verifica-se, portanto, que das três subfases que provocaram um maior consumo de tempo para a sua realização, as subfases 1.1, 1.3 e 1.4 pertencem à fase interna do pregão.



Quanto à composição do processo de compras, subfase 1.1, observou-se que não são raros os processos de compras que chegam à Comissão de Licitação, com termo de referência descrito de forma errada ou incompleta dos itens, erros de padronização de itens, falta de assinaturas, além de outros equívocos, conforme se observou nos despachos exarados nos processos, por meio da observação direta. E essas falhas acontecem em virtude da falta de conhecimento e experiência dos requisitantes, bem como pela falta de um termo de referência padrão, bem como pela ausência de manual de instrução processual no contexto dos pregões.

Esses tipos de erros podem ser chamados de falhas operacionais, as quais interferem diretamente na celeridade do processo e na falta de uma maior integração entre os setores, o que potencializa o problema. Nessa perspectiva, Castro (2014) concluiu que o tempo destinado à elaboração correta das especificações e da pesquisa de mercado contribuiu para a demora nos processos de compras da Universidade Federal de Minas Gerais. A dificuldade na elaboração das especificações corretas e padronizadas de forma constante provoca um retrabalho e um grande consumo de tempo. Contudo, reforça-se que o problema poderia ser solucionado de forma mais rápida se houvesse uma maior integração entre os personagens envolvidos. Assim, constata-se que as falhas operacionais e a falta de integração entre setores de licitação e requisitantes acabam por interferir na celeridade da execução da subfase 1.1 (composição do PA) no universo da pesquisa.

Cabe frisar que o excesso e a rigidez das normas também se apresentam como um fator que provoca a demora na análise dos editais e na emissão do parecer efetuado pelo setor jurídico. Logo, é possível concluir que o excesso e rigidez das normas são fatores que afetam diretamente a celeridade das subfases 1.2 (elaboração da minuta do edital), 1.3 (análise jurídica) e 2.2 (adjudicação do objeto).

Segundo os dados apresentados e com base nas informações levantadas na literatura especializada, fica demonstrado que as compras na EMATER RN não são céleres e que, ao se comparar as médias dos tempos da fase externa com os demais estudos já realizados, conclui-se que a fase externa apresenta uma grande distorção, com média de, aproximadamente, 33 dias para a sua realização no caso dos pregões eletrônicos e 21 dias, em média nos pregões presenciais, contra 15 dias, em média, na maior parte das instituições pesquisadas.

A razão observada que determina a falta de celeridade na fase externa dos processos realizados na forma eletrônica é o fato de que as etapas que consistem na declaração de vencedor e adjudicação só serem realizadas após o recebimento dos documentos (proposta e de habilitação) em vias originais ou cópias autenticadas. O tempo consumido para concluir tais etapas é influenciado diretamente pelo fator distância, ou seja, a localização da sede da licitante é preponderante na celeridade do envio dos documentos e conseqüentemente na conclusão do certame. Ressalta-se que esta prática, que se configura excesso de formalismo, só ocorre porque os órgãos de controle exigem que os documentos (original ou cópia autenticada) sejam anexados nos autos do processo.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Por meio da observação direta dos Processos Administrativos de Compras (PA), foi possível identificar e analisar as datas em que as subfases foram iniciadas e concluídas, possibilitando a confecção de tabelas que discriminaram os dias que foram necessários para a conclusão dos 12 processos selecionados como amostra. Assim, foi possível descobrir, que as subfases 1.1, 1.3 e 1.4 são as que mais consomem o tempo destinado à execução dos processos de compras. A fase interna do procedimento necessita de melhorias, especialmente no tocante à fase de elaboração da especificação do objeto. Isso decorre desde o não acompanhamento da gestão, despreparo dos desenhos dos termos de referências, além de uma possível sobrecarga no jurídico, por não considerar a definição de prioridades na emissão dos pareceres de matéria administrativa.

Os dados apresentados demonstram que as compras na EMATER RN não são céleres, ao se comparar as médias dos tempos da fase externa com os demais estudos já realizados. Conclui-se que a fase externa apresenta uma grande distorção, com média de, aproximadamente, 33 dias para a sua realização, no caso dos pregões eletrônicos e 21 dias, em média, nos pregões presenciais, contra 15 dias, em média, na maior parte das instituições pesquisadas. O atraso pode ocorrer pela necessidade de respeitar as orientações dos órgãos de controle, o que se mostra desnecessário, afinal se houvesse diálogo com o jurídico as manifestações técnicas poderiam ocorrer com as documentações enviadas eletronicamente e depois substituídas nos autos.

Por fim, conclui-se que, de maneira geral, com o advento do pregão, ocorreu uma maior celeridade dos processos de aquisições públicas, mas apenas em relação à fase externa dos processos, ao inverter o procedimento das modalidades licitatórias tradicionais de avaliação de propostas e verificação de documentos de habilitação. Contudo, o processo eletrônico de compras no âmbito da EMATER, que deveria ser mais ágil, demonstrou uma morosidade em virtude de diversos fatores, a qual distorce a lógica da celeridade que se espera nesta modalidade. A procura pela minimização, ou até mesmo a eliminação, dos fatores que prejudicam o alcance do princípio da celeridade deve ser buscada por parte do corpo administrativo da EMATER.

Como sugestões de pesquisas futuras, sugere-se uma pesquisa qualitativa com os atores governamentais para compreender melhor esses lapsos temporais e as implicações disso no âmbito da demanda gerada na inicial pelo órgão.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alessandro Aníbal Martins de. Função compras no setor público: fatores preponderantes para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos da Base Aérea de Natal. 2016. 141 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2016.

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

BITTENCOURT, Sidney. Pregão passo a passo: uma nova modalidade de licitação. Rio de Janeiro: Temas & ideias, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21/06/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 6 jul. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 10 de jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17/07/2002. Legislação - Licitações – Pregão Presencial Eletrônico – Leis Complementares. 1 Ed. Curitiba: Negócios Públicos. 2008. 166 p.

CARNEIRO, R.; PEREIRA, A. V. Os Impactos e os limites da implantação do pregão como nova modalidade de licitação: uma abordagem a partir da experiência do Governo Mineiro. Belo Horizonte: ANPAD, 2005.

DANTAS, Luís Eduardo Fonseca. Pregão: instrumento de celeridade e eficácia nas contratações públicas. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 16 maio 2016. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.55914&seo=1>>. Acesso em: 08 fev. 2017.

FARIA, E. R. de. Desempenho, risco e funcionalidade do pregão eletrônico no setor público. 2009. 87 f. Dissertação (Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico, 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FONSECA, M. A. R.; PREGÃO ELETRÔNICO: uma análise de sua evolução histórico-legislativa e das inovações decorrentes do Decreto nº 5.450/2005. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19827-19828-1-PB.pdf>> Acesso em: 13 fev. 2017.

GIL, A. C. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GONÇALVES, M. de S. Um estudo sobre os fatores determinantes dos prazos das compras e contratações públicas através de pregão eletrônico no âmbito da Fiocruz-BA. 2012. 76 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16 Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Brasília: DOU, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm)>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 4ª Ed. Niterói: Editora Impetus, 2010.

MENEZES, R. A.; SILVA, R. B.; LINHARES, A. Leilões eletrônicos reversos multiatributo: uma abordagem de decisão multicritério aplicada às compras públicas brasileiras. RAC, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, pp. 11-33, 2007.

MORAES, R. O.; SLOMSKI, V. Pregão presencial e pregão eletrônico: instrumentos de agilidade e economicidade ao processo de Licitação Pública. São Paulo: ANPAG, 2006.

SILVA, E. de Q.; ROCHA, R. M. Compras Governamentais: uma análise das causas da morosidade dos processos de compras no âmbito da FUB. 2006. 54f. Monografia (Especialização em Desenvolvimento Gerencial) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

Submetido em: 20 de janeiro de 2018

Aceito em: 30 de junho de 2018