



NOTA TÉCNICA

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

Alberto José Lopes de Mendonça

José Ricardo Bezerra Nogueira

(Janeiro, 2024)

1. INTRODUÇÃO

O funcionamento dos órgãos públicos depende da aquisição de bens e da contratação de serviços ofertados pelo mercado que vão permitir atender às necessidades da sociedade. Para isso, a legislação brasileira exige que o agente público estabeleça um procedimento seletivo para escolha do fornecedor, o processo licitatório. O mercado de compras governamentais brasileiro representa cerca de 12,5% do PIB brasileiro (IPEA, 2019). O Hospital das Clínicas de Pernambuco (HC/UFPE) licitou nos últimos 5 anos cerca de 500 milhões de reais.

Apesar de alguns avanços nas legislações e mudanças tecnológicas que melhoraram o processo das compras públicas, o procedimento licitatório nos órgãos públicos ainda é moroso e repleto de etapas previstas nos normativos para serem seguidas pelos servidores públicos. Quanto mais se estende o processo de seleção do fornecedor e escolha do bem, aumenta o risco de faltar um insumo e assim prejudicar o bem-estar social. No Brasil, o modelo de seleção é marcadamente burocrático e formalista,



implicando redução da competitividade e aumento dos custos transacionais (Camelo, Nóbrega e Torres, 2022).

O HC/UFPE atualmente é gerido pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) e adota a modalidade do pregão, na sua forma eletrônica, para grande parte das contratações. Dentre as várias etapas do processo licitatório, uma delas consiste no setor jurídico avaliar o cumprimento das legalidades e práticas processuais, aprovando a minuta de edital. Contudo, devido ao grande volume de demandas judiciais que sobrecarregam esse setor dos hospitais universitários e de relatos de atrasos nas licitações, a regra que encaminhava à apreciação jurídica todos os pregões eletrônicos foi flexibilizada. Dessa forma, o **parecer referencial** passou a fazer parte da instrução processual do pregão e dispensou a análise individualizada de matérias recorrentes e de objetos menos complexos como medicamentos e materiais médicos hospitalares.

Nesse contexto, o presente trabalho pretende contribuir para a avaliação da implementação do parecer referencial no processo de compras públicas, com vistas a identificar suas possíveis melhorias efetivas (ganhos de eficiência na redução do tempo de tramitação do processo licitatório) e suas eventuais dificuldades e prejuízos relacionados à ausência da análise jurídica individualizada.

2. DADOS

O estudo avaliou um total de 819 pregões eletrônicos do hospital, contabilizando o somatório por ano de processos licitatórios (2017 a 2022). Foram considerados os dois formatos diferentes de pregões eletrônicos: aqueles que a instrução processual contemplava o envio ao setor jurídico - 615 processos, sendo a maior parte dos anos 2017 a 2020, quando não havia parecer referencial no órgão estudado - e o modelo mais recente abarcado pelo parecer referencial - 204 processos de 2021 e 2022.

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



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

3. MÉTODO

Foi utilizado o software SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) para realizar as análises estatísticas. Primeiramente, foram geradas tabelas com estatísticas descritivas das variáveis utilizadas. Em seguida, tabelas cruzadas da variável de interesse e dos demais indicadores de licitação foram produzidas para se analisar, em uma primeira instância, a correlação entre as variáveis dependentes e a variável independente, assim como mensurar a estatística descritiva das variáveis. Por último, foi realizada uma análise de regressão linear para estimar com maior rigor a correlação entre o tipo de processo licitatório e o tempo de tramitação do processo.

Uma análise suplementar foi empregada na forma da aplicação de questionário com os principais gestores e servidores da área administrativa, integrantes da equipe de licitação e setores demandantes de bens e serviços do Hospital das Clínicas, visando avaliar a percepção desses atores sobre o uso do parecer referencial.

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



4. RESULTADOS

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

4.1 Análise descritiva

O HC/UFPE licitou uma média anual de 137 pregões e um total de 4634 itens, além disso, os pregões eletrônicos homologados por ano somam em média 102 milhões de reais. Em relação aos itens analisados na amostra de 819 pregões eletrônicos, 13,17% dos itens foram fracassados e 6,22% foram desertos, totalizando um insucesso nos itens das licitações de 2017 a 2022 de 19,39%. Consequentemente, um pouco mais de 80% dos itens licitados foram homologados.

A duração média dos pregões eletrônicos do HC/UFPE referente aos seis anos avaliados é de aproximadamente 246 dias, dos quais 176,6 dias são de fase interna e 70 dias são de fase externa. Contudo, é importante destacar a mudança nos resultados quando se diferencia o fluxo antigo, em que o pregão dependia de parecer jurídico, e o fluxo novo com parecer referencial. Nesse caso, a duração total do processo é em média de 265 dias entre os processos com parecer jurídico e de 191 dias para os processos que utilizaram o parecer referencial. A fase interna no fluxo antigo é de 190 dias e cai para aproximadamente 136 dias no fluxo novo. Enquanto a fase externa passa de aproximadamente 75 dias no fluxo antigo para 54 dias no fluxo novo.

Foram processadas as tabelas cruzadas (*crosstabs*) no SPSS das variáveis do banco de dados. O nível de significância é de 0,05, então se $p < 0,05$, rejeita-se a hipótese nula de que as variáveis são independentes, e, portanto, adota-se a hipótese alternativa de que as variáveis têm alguma dependência. Essa análise foi possível a partir da análise do teste qui-quadrado de Pearson. Portanto, é possível observar que a relação entre ano e itens fracassados é estatisticamente significativa ($= 0,037$) pelo teste qui-quadrado de Pearson.

4.2 Regressão linear

A regressão linear é uma técnica que prevê o valor de dados desconhecidos usando outros valores de dados relacionados e conhecidos. Essa abordagem foi utilizada para avaliar possíveis correlações entre a variável tempo total de duração do processo



(dependente) e a variável fluxo (independente). O intercepto é igual a 339,31 e o coeficiente angular a -74,23, ambos são significantes. De acordo com a equação da regressão linear o uso do parecer referencial que foi denominado na pesquisa como fluxo novo **reduziu o tempo do processo em aproximadamente 74 dias**. A equação de regressão é $Y = 339,3 - 74,2x_1 + u$. O valor de “*t-student*” indica que a variável fluxo é importante para o modelo, pois o resultado foi igual a -8,062.

Por último, processou-se uma regressão linear múltipla com mais de uma variável independente (fluxo e fase interna) para analisar a correlação entre essas variáveis explicativas e o tempo total de tramitação do processo (variável explicada). O teste estatístico não mostrou problema de multicolinearidade, ou seja, não foi identificada uma forte relação entre o x_1 e o x_2 (variáveis independentes) da regressão. Nesse caso, a equação de regressão é $Y = 100,89 + 0,97x_1 - 21,78x_2 + u$. O coeficiente de determinação (R^2) foi de 0,81 ou 81%. Os valores de “*t*” demonstram que as variáveis fase interna e fluxo são importantes para o modelo, pois seus resultados foram iguais a 56,232 e -5,094, respectivamente.

4.2 Questionário

O questionário foi construído com perguntas e respostas voltadas a conhecer as opiniões dos principais atores (servidores e gestores) encarregados de atuar nas compras públicas do hospital estudado. Além de escolher alguma alternativa, o participante podia escrever comentários em campo próprio do documento, ajudando assim na avaliação da percepção desses gestores acerca da implantação do parecer referencial no HC/UFPE. A aplicação do questionário ocorreu em outubro de 2023, após a autorização do Comitê de Ética em Pesquisa do hospital. Ao todo, 18 pessoas participaram da pesquisa.

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



5. DISCUSSÃO

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

Os setores demandantes do hospital se baseiam no parecer referencial para montar o processo licitatório, posteriormente, ao receber o processo, a equipe de licitações avalia se o objeto do pregão se amolda ao escopo do parecer referencial, caso positivo é dispensado de análise jurídica. O parecer referencial vigente da Ebserh (nº 1/2022/SCAD/CONJUR/PRES-EBSERH) é voltado para matérias idênticas e recorrentes, quando há uma grande quantidade de processos impactando o setor jurídico ou a celeridade dos serviços administrativos.

O presente estudo mostrou o percentual de sucesso dos itens nos pregões eletrônicos do hospital, em média 80,6% dos itens são homologados, em contraposição, 13,2% são fracassados e 6,2 são desertos. Esse resultado foi alcançado a partir do banco de dados da pesquisa com os pregões eletrônicos dos anos de 2017 a 2022. Ao separar os processos com parecer jurídico, o percentual de itens homologados é de 83,3%, o de itens fracassados é de 11,2% e de desertos 5,5%.

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



Em uma análise preliminar, é possível observar que os pregões eletrônicos do Hospital das Clínicas de Pernambuco demoram em média 246 dias para serem concluídos. Somente de fase interna, são mais de 176 dias, e cerca de 70 dias de fase externa, ou seja, o planejamento da contratação corresponde a 71,54% da tramitação do processo. Também ficou evidenciado que antes da implementação do parecer referencial, o tempo de duração das licitações do hospital era ainda maior, como melhor explicado adiante. A pesquisa revelou quão demorado é o andamento de um pregão eletrônico no órgão estudado. Um resultado semelhante foi observado numa pesquisa realizada em 2014 no Instituto Federal do Sertão Pernambucano, em que 35 pregões eletrônicos foram avaliados e o tempo médio total dos processos foi de 236 dias (Brandão, 2016).

Segundo Fenili (2016), no setor público, a maioria de gestores e de profissionais dispõe de pouco tempo para se dedicar à inovação na prestação de serviços que culmine em celeridade ou redução de custos. Boa parte dos esforços é gasto para enfrentar a pressão cotidiana da condução de suas organizações. Ressalvadas as peculiaridades de cada instituição e considerando a complexidade de bens e serviços licitados em um hospital público que também funciona como estabelecimento de ensino, a redução de prazo deve ser buscada de maneira pragmática pela gestão hospitalar.

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

Por outro lado, a análise do processo por um advogado especialista pode ser muito importante, tendo em vista os apontamentos para corrigir possíveis inconsistências identificadas na instrução do processo e na minuta de edital. Assim, observa-se o resultado das entrevistas aplicadas, dos 18 respondentes do HC/UFPE, 7 afirmaram que



a conformidade do processo havia sido prejudicada com a implantação do parecer referencial, correspondendo a 38,8% dos participantes. E no caso do controle de legalidade administrativa dos processos licitatórios do órgão, 8 entrevistados responderam que foi prejudicada, representando 44,4%.

6. CONCLUSÃO

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

O parecer referencial trouxe ganhos de eficiência em termos de redução de tempo de conclusão do processo, mas a conformidade e controle de legalidade administrativa também devem ser ponderadas pela gestão hospitalar na aplicação da flexibilidade prevista no parecer. Deve-se avaliar sobre o nível de maturidade administrativa dos setores demandantes e equipe de licitação, além de garantir capacitação adequada para os colaboradores envolvidos com os processos de contratações. Não há interesse da gestão hospitalar em concluir um processo de maneira rápida, mas que não foi bem instruído, correndo o risco de ser fiscalizado pelos órgãos de controle.

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



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

7. REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

RIBEIRO, G. C., INÁCIO, E.; **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017)**: mensuração e análise. Texto para Discussão, IPEA, 2019.

<https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/boletim-de-servico/sede/2021/parecer-referencial-no-6-2020-gtpr-sjaa-conjur-pres-ebserh-aquisicao-de-bens-comuns-por-pregao-eletronico-com-ou-sem-registro-de-precos-rlce.pdf>