

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

ALEXANDRE FILGUEIRA SOUSA E SILVA

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DE BENS E SERVIÇOS: UMA PROPOSTA DE
INTERVENÇÃO NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE**

**NATAL
2018**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

ALEXANDRE FILGUEIRA SOUSA E SILVA

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DE BENS E SERVIÇOS: UMA PROPOSTA DE
INTERVENÇÃO NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE**

Projeto de Intervenção apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre no Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Hironobu Sano.

NATAL

2018

ALEXANDRE FILGUEIRA SOUSA E SILVA

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DE BENS E SERVIÇOS: UMA PROPOSTA DE
INTERVENÇÃO NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE**

Projeto de Intervenção apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre no Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Hironobu Sano.

Aprovado em: __/__/__.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Hironobu Sano
UFRN

Profa. Dra. Lilia Asuca Sumiya
UFRN

Prof. Dr. Lenin Cavalcanti Brito Guerra
IFRN

Silva, Alexandre Filgueira Sousa e.

Contratações Públicas de bens e serviços: uma proposta de intervenção na Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Norte / Alexandre Filgueira Sousa e Silva. - 2018.

88f.: il.

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós Graduação em Gestão Pública. Natal, RN, 2018.

Orientador: Prof. Dr. Hironobu Sano.

1. Contratações públicas - Dissertação. 2. Bens - Dissertação. 3. Serviços - Dissertação. 4. Licitações - Dissertação. 5. Pregão - Dissertação. I. Hironobu Sano. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/Biblioteca Setorial do CCSA

CDU 351.712.2

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Ivo e Goretti.

À minha esposa, Fátima.

Aos meus filhos João, Pedro e Paulo.

Aos meus irmãos, Adriano (in memoriam),

Álvaro e Allan.

*Aos meus verdadeiros amigos, contados
facilmente, e que todos sabem quem os são!
Sem vocês, nenhuma conquista valeria a pena,
nada disso teria sentido e, certamente, meu
mundo seria menor! Obrigado por tudo!*

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é um sonho realizado, tão distante em meus pensamentos, mas que rapidamente se tornou realidade, em um momento totalmente inesperado de minha vida!

Inicialmente, agradecer a Deus, essa força que tudo rege, por me permitir todas as coisas boas que tenho recebido! Ainda não descobri o que fiz para merecer tanto!

Aos meus pais, Ivo e Goretti, por terem me apresentado a importância do amor, da doação, da família, do caminho da honestidade, e por respeitarem as minhas decisões com relação aos meus estudos e à minha carreira! Tenham absoluta certeza que sou feliz!

A Fátima, minha esposa, companheira no amor, na vida e nos sonhos. Obrigado pelo apoio incondicional em todos os momentos, pelo zelo com nossos filhos e por acreditar que sem o estudo, não haverá nenhum lugar onde se possa chegar!

Aos meus filhos João Pedro e João Paulo, dois diamantes em lapidação, de todas as felicidades, eis as duas mais importantes! Inúmeras foram as vezes que, às 2 ou 3 horas da manhã, após concluir algum trabalho, fui ao quarto de cada um e lá permaneci, feliz por vocês fazerem parte da minha vida. As suas existências são o reflexo mais perfeito da existência de Deus!

Aos meus irmãos, Adriano (*in memoriam*), Álvaro e Allan, pelo apoio de sempre, e por serem homens de bem!

Aos verdadeiros e poucos amigos, cujos nomes são desnecessários nominar, pela ausência nesse período de estudo. Estou de volta!

Ao meu professor e orientador Hironobu Sano, que se portou como só o fazem os mestres! Fernando Abrúcio sabia bem o que dizia, quando certa vez me afirmou: “*você teve muita mais sorte no orientador do que o Hiro teve!*” Minha especial admiração e gratidão!

Aos membros da minha banca, Professora Lília Sumiya e Professor Lenin Guerra, pela disposição em ler e tentar compreender o que fora escrito. Obrigado pela atenção!

A todos os professores do programa, em especial às queridas professoras Teresa Pires e Arlete Araújo, por terem feito meus dias mais leves e felizes na UFRN!

Aos amigos do mestrado, meu muito obrigado pelo apoio, risos e companhia! Concluir mais essa etapa foi bem melhor na companhia de vocês! Nos encontramos pela vida!

Ao amigo Carlos Russo, pelas dicas fundamentais e de qualidade para que eu pudesse prosseguir na produção da dissertação!

Aos amigos do convívio diário do trabalho, Thiago Jácome, Thiago Antunes, Flaviana, Mariana e Daniela, pelo apoio nas minhas ausências da Coordenadoria, sem o qual eu não teria conseguido!

Ao amigo e Mestre Fernando Virgílio, por ter lá no início, quando o mestrado ainda sequer era realidade, me dado as primeiras orientações, incentivo e apoio incondicionais, acreditando que daria certo. Deu!

À Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, na pessoa do seu Presidente e amigo, o Deputado Ezequiel Ferreira, pela oportunidade de cursar, em nome dessa instituição, o mestrado. O Rio Grande do Norte e o Brasil precisam de homens que acreditem na educação!

Por fim, ao povo pobre e sofrido dessa nação, que com o dinheiro dos seus pesados impostos custearam esse mestrado, assim como outrora custearam minha graduação. À imensa maioria desse povo, que dificilmente terão a oportunidade de estarem sentados nesses bancos acadêmicos, o meu muito obrigado! Espero poder retribuir na gestão da coisa pública tudo o que fizeram por mim!

A todos vocês, meus mais sinceros agradecimentos.

“Leve na sua memória para o resto de sua vida, as coisas boas que surgiram no meio das dificuldades. Elas serão uma prova de sua capacidade em vencer as provas e lhe darão confiança na presença divina, que nos auxilia em qualquer situação, em qualquer tempo, diante de qualquer obstáculo.”
(Chico Xavier)

“Crê em ti mesmo, age e verás os resultados. Quando te esforças, a vida também se esforça para te ajudar.”
(Chico Xavier)

RESUMO

A presente proposta de intervenção apresenta um trabalho que visa propor práticas do processo de contratações públicas de bens e serviços da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, Brasil. Seguindo uma tendência internacional, a partir de 1980, mudanças substanciais ocorreram na prática da gestão pública. Nesse sentido, de acordo com os autores, na gestão de compras a oferta de lances efetuados pela gestão privada a fim de conquistar a venda do produto ou serviço por meio da maior vantagem ao Estado. Para compor esse processo licitatório, procedimento administrativo formal vinculado a administração pública direta ou indireta, onde convida-se empresas interessadas (licitantes) a apresentarem propostas a fim de oferecerem bens e serviços, todos colaborando para formar a vontade contratual (CINTRA, 2006), precisa ter um norte de procedimentos que garantam a boa execução do trâmite e que assim se possa averiguar quais são as melhorias na gestão de compras de bens e serviços no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte. Assim, esta pesquisa adotará a estratégia de preocupar-se com processos e padrões investigados em uma única organização. (MILLER, 1991, p. 22). George e Bannett (2005) propõem o uso do estudo de caso como uma forma de desembaralhar o emaranhado de causalidade que cerca um determinado fenômeno pesquisado. A pesquisa desenvolvida será de natureza descritiva, que segundo Vieira (2002) e Malhotra (2001), objetiva conhecer e interpretar a realidade, por meio da observação, descrição, classificação e interpretação de fenômenos, sem nela interferir para modificá-la. Finalmente, o modelo de análise e interpretação dos dados será estruturado a partir da análise de conteúdo categorial de Bardin, (1977). Segundo Joia (2004, p. 128), a análise de conteúdo tem como objetivo “descrever uma situação com profundidade, buscando ilustrar e dar realismo a ela, pela maior quantidade de dados e informações coletadas.” Pretende-se ainda com este projeto de intervenção contribuir para a evolução dos estudos de compras no âmbito Legislativo, especialmente no Estado do Rio Grande do Norte, bem como impulsionar o conhecimento sobre as técnicas ou procedimentos, os entraves, efeitos e desafios que possivelmente possam confrontar no seu dia-a-dia na área de compras.

Palavras-chave: Contratações públicas; Bens; Serviços; Licitações; Pregão.

ABSTRACT

The present proposal of intervention presents a work that proposes to propose practices of the process of public contracting of goods and services of the Legislative Assembly of the State of Rio Grande do Norte, Brazil. Following an international trend, since 1980, substantial changes have occurred in the practice of public management. In this sense, according to the authors, in the management of purchases the bidding of private management to win the sale of the product or service by the greater advantage to the State. In order to compose this bidding process, a formal administrative procedure linked to the right or indirect public administration, where interested companies (bidders) are invited to submit proposals in order to offer goods and services, all collaborating to form contractual will (CINTRA, 2006). needs to have a set of procedures that guarantee the proper execution of the process and so that it can ascertain what are the improvements in the management of purchases of goods and services in the scope of the Legislative Assembly of the State of Rio Grande do Norte. Thus, this research will adopt the strategy of caring about processes and standards investigated in a single organization. (MILLER, 1991, p.22). George and Bannett (2005) propose the use of case study as a way to untangle the tangle of causality that surrounds a particular phenomenon under investigation. The research developed will be descriptive in nature, which according to Vieira (2002) and Malhotra (2001) aims to know and interpret reality, through observation, description, classification and interpretation of phenomena, without interfering in it to modify it. Finally, the data analysis and interpretation model will be structured from the categorical content analysis of Bardin, (1977). According to Joia (2004: 128), content analysis aims to "describe a situation with depth, seeking to illustrate and give realism to it, by the greater amount of data and information collected." This proposal of intervention intends to contribute to the evolution of the studies of purchases in the Legislative scope, especially in the State of Rio Grande do Norte, as well as to promote the knowledge about the techniques or procedures, the obstacles, effects and challenges that they can possibly confront in their day-to-day in the area of shopping.

Keywords: Public contracts; Assets; Services; Tenders; Preach.

LISTA DE ABREVIATURAS

ALRN	Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte
CEFO	Coordenadoria de Execução Financeira e Orçamentária
CGU	Controladoria Geral da União
CLC	Coordenadoria de Licitações e Contratos
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
DOE-RN	Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte
LNL	Lei Nacional de Licitações
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PGAL	Procuradoria Geral da Assembleia Legislativa
RDC	Regime Diferenciado de Contratação
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TR	Termo de Referência

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Hierarquia do Setor de Compras da ALRN – Fluxo Organizacional.....	44
Figura 2 – Fluxograma de Compras, conforme legislação aplicada.....	46
Figura 3 – Comparativo de Licitações x Demais Compras	52
Figura 4 – Tempo médio de duração de uma contratação (em dias)	62
Figura 5 - Valores de Compras dos processos Licitatórios no Brasil.....	65
Figura 6 - Número de processos Licitatórios no Brasil	66

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Análise de Conteúdo.....	41
Tabela 2 – Valores dos Processos de Compras na ALRN por modalidade – 2009 a 2016	51
Tabela 3 – Plano de melhorias proposto para o Grupo Pedido de Compras.....	68
Tabela 4 – Plano de melhorias proposto para o Grupo Tramitação Processual.....	69
Tabela 5 – Plano de melhorias proposto para o Grupo Planejamento	71

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	JUSTIFICATIVA	22
2	REVISÃO DE LITERATURA	24
2.1	COMPRAS PÚBLICAS: ASPECTOS GERAIS	24
2.2	MODALIDADE PREGÃO	32
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	38
4	A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE	43
4.1	O PROCESSO DE COMPRA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	43
4.1.1	Análise do processo de compras para a contratação de bens e serviços na ALRN	47
4.2	ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS DA GESTÃO DE COMPRAS	55
5	PLANO DE MELHORIA DO PROCESSO DE COMPRAS DA ALRN	68
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS	86

1 INTRODUÇÃO

Seguindo uma tendência internacional, a partir de 1980, mudanças substanciais ocorreram na prática da gestão pública brasileira. Essas reformas foram motivadas pela competição territorial pelos investimentos privados (SUBIRATS e QUINTANA, 2005) e a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades (KOOIMAN, 1993). Segundo Bresser-Pereira (2014), o Brasil é uma das exceções do empreendedorismo da reforma do serviço público dentro da América Latina. Esse movimento reformista foi marcado pela implementação de um novo modelo de administração, atribuindo, essencialmente, o foco nos resultados. Esse novo modelo diz respeito à Nova Gestão Pública (NGP).

Nesse sentido, Bresser-Pereira, Wilhelm e Sola (2001), analisaram que a NGP foi implementada a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, e que contém três dimensões: institucional, cultural e gerencial. Essa última apresenta necessidades de introdução de técnicas e ferramentas gerenciais de administração, utilizadas na iniciativa privada, a fim de alcançar a modernização de práticas na administração Pública, trazendo à tona ferramentas de planejamento e gestão.

Especificamente no caso da gestão de compras ocorre como exemplo a oferta de lances efetuados pela gestão privada a fim de conquistar a venda do produto ou serviço pela maior vantagem ao Estado. E, para dirimir esses problemas, existe o processo licitatório que se trata de um procedimento administrativo formal vinculado à administração pública direta ou indireta, onde empresas interessadas (licitantes) apresentam propostas a fim de oferecerem bens e serviços, todos colaborando para formar a vontade contratual (CINTRA, 2006).

Não obstante, essas compras públicas impõem uma legislação ao administrador público que pode cancelar o processo de compras e apresenta o risco de levar à nulidade do processo licitatório, devolver os valores ou recursos utilizados para a compra do bem e, até mesmo, perder o cargo público (BRAGA, 2015). O autor ainda assevera que “a preocupação se revela no fato de que não basta uma simples aplicação da lei, mas, uma devida interpretação da lei, haja vista, que por mais completa, explicativa ou ampla que seja a lei, diversas e peculiares são as situações que podem ocorrer durante a gestão administrativa”.

Nesse sentido, para conhecer o que se pode ou não realizar, o gestor precisa entender que a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, institui normas para licitações e contratos na Administração Pública que estabelece, em seu art. 1º, as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras,

alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em seu artigo 3º a Lei torna evidente sua destinação ao defender que a mesma tem o intuito de garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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 (BRASIL, 1993).

A Constituição Federal ainda aponta expressamente o princípio da publicidade como um dos basilares da Administração Pública no Brasil, buscando, dessa forma, dar transparência aos atos administrativos e, mais especificamente, em relação às licitações, extinguir favoritismos, tráficos de influência e outras práticas que afrontam a moralidade e contribuem para a malversação do patrimônio público (SOARES, 2011).

Nesse sentido, os assuntos inerentes à contratação de bens e serviços pela gestão pública precisam ter divulgação e transparência e aparece, segundo Braga (2015), o principal instrumento: o edital. Nele é que deverão estar claramente presente as diretrizes que norteiam a administração pública, que está submetida a restrições estabelecidas pelo legislador. Assim, o processo de compra que atenda aos interesses pessoais em detrimento da coletividade, ao bem público e ao próprio interesse público são desqualificados. Assim, Barbosa (2011) mostra que a licitação é o processo que está pautado em instrumentos jurídicos que visam oferecer maior transparência, objetividade e moralidade nas contratações públicas, como explica Otero (2012, p. 19)¹.

Porém, nem sempre atender a legislação representa atingir a proposta mais vantajosa à instituição pública. Por exemplo, o fato de cumprir o rito de orçamentos pode não ser capaz de representar a realidade de mercado ou mesmo de garantir a eficácia desse processo, o que pode aparentar tratar-se de uma amostra insuficiente. Isso porque os fornecedores não possuem interesse em colaborar com a coisa pública e não têm qualquer obrigação de fornecer essa informação e, ainda que o façam, não se vinculam aos preços orçados por ocasião de uma futura licitação (COSTA JÚNIOR, 2016). Por essas e outras razões, cada vez menos os fornecedores respondem às solicitações da Administração ou, quando o fazem, apresentam preços superiores

¹ A licitação é uma obrigação constitucional no Brasil e está contida em três artigos diferentes, no art. 22, no qual se define que é competência da União legislar sobre normas gerais de licitação, no art. 37, inciso XXI, quando cria a obrigatoriedade para a Administração Pública, de fazer procedimento licitatório nas contratações de obras, compras, serviços e alienações e, ainda, o art. 175 que também obriga a fazer licitação nos casos de concessão ou a permissão.

àqueles praticados em condições habituais no mercado (COSTA JÚNIOR, 2016; OURA, KONO, *et al.*, 2012).

Em orientação recente, através do Acórdão nº 868/2013 – Plenário, do Tribunal de Contas da União, o ministro relator concluiu que “para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado” Ou seja, o *decisium* reconheceu, em certa medida, a insuficiência da pesquisa de preços realizada unicamente com base nos orçamentos fornecidos pela iniciativa privada.

Por outro lado, tomando como pressuposto que a atividade fim da Administração pública é de atender às necessidades da sociedade, mediante a prestação dos serviços públicos, as licitações são meios de alcançar os objetivos finais e por isso devem conter, somente, os elementos necessários para garantir uma boa contratação, apresentando conveniência para o serviço público e nunca se transformar em uma prova de obstáculos (OTERO, 2012).

As contratações públicas de bens e serviços na Administração Pública são de suma importância, haja vista que os gestores necessitam de ferramentas que possam medir e identificar os riscos, como falta de legitimidade, publicidade ou mesmo a garantia de eficácia dos processos desenvolvidos dentro da organização, buscando uma melhor eficiência na gestão. Existem riscos, como apontados por Castro (2007) como a corrupção associada à aquisição de bens e serviços pelo poder público, apropriação de recursos públicos, extorsão, entre outros.

Nesse contexto, o principal fator para a corrupção é o acúmulo de poder discricionário nas mãos de agentes públicos, que podem afetar as compras e pagamentos governamentais (ABRAMO e CAPOBIANCO, 2004). E é necessário se atentar a isso para toda e qualquer análise de vantagens e desvantagens das licitações públicas.

Algumas ações, se adotadas pelas instituições públicas, podem tornar o processo mais confiável, tais como: aumentar a publicidade das licitações, redução dos custos de entrada nas licitações públicas; formalização do contato entre o agente público e as empresas concorrentes; restrição às informações que permitam monitoramento de ações, diminuição de barreiras de entrada no processo, melhoria no monitoramento dos preços praticados e aumento da possibilidade de diferenciação de produtos por qualidade (CASTRO, 2007).

Assim, visando a garantir de lisura no processo, desde o pedido de compra já é necessário se preocupar com uma especificação detalhada, ou seja, mais extensa e clara, que permita ao licitante esclarecer dúvidas e atingir o objeto realmente desejado. É importante recordar que a Lei nº. 8666/93 prevê sanções ao ordenador de despesas, que por isso busca seguir o rigor legal e para isso conta com servidores de sua confiança, o que ocorre no caso da ALRN, no qual todos os envolvidos no processo licitatório são cargos comissionados, formando

uma “equipe de confiança” que respondeu aos questionários. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017).

Segundo estudo de Delzot e Barbosa (2016) sobre as boas práticas de compras nos estados brasileiros, o dimensionamento médio dessas unidades de compras indica que as atividades relacionadas com a execução do processo licitatório têm, no máximo, 14 servidores. A ALRN possui atualmente, atuando diretamente nos seus processos licitatórios, uma equipe formada por 06 servidores comissionados, todos lotados na Coordenadoria de Licitações e Contratos.

Por outro lado, existem itens que podem trazer vantagens ou desvantagens ao processo licitatório, tais como: padronização dos serviços, auditoria dos processos interna e externa, órgão licitante independente da estrutura de compras do órgão público, utilização de recursos eletrônicos, obrigatoriedade da modalidade de pregão, publicação oficial, manutenção de banco de dados de empresas para cada produto ou serviço, realização de convites, entre outros (CASTRO, 2007).

Entretanto, essas vantagens não são exigências das Constituições Federal e Estaduais, portanto são oportunidades de dotar a instituição de mecanismos que assegurem, entre outros aspectos, o cumprimento das exigências legais, a proteção de seu patrimônio e a otimização na aplicação dos recursos públicos, a gestão gerencial e financeira no serviço público, garantindo maior tranquilidade aos gestores e melhores resultados à sociedade. Essa busca pela melhoria do processo passa pela análise de formas de licitação previstos em Lei nº 8.666/93, como nos casos de dispensa de licitação e de inexigibilidade, ou ainda nas modalidades de carta-convite, de tomada de preço, de concorrência, do pregão ou pregão eletrônico. O entendimento do Regime Diferenciado de Contratação – RDC, que por questões legais, tem seu alcance restrito a algumas compras e contratações também é necessário para que seja preservada a forma mais eficaz de se realizar contratações públicas (BRASIL, 1993).

Assim, Batista e Maldonado (2008) propõem que a função principal da atividade de compras implementar o trabalho dos outros departamentos pela aquisição de insumos necessários para a realização dos trabalhos finalísticos da instituição, sendo a prática de execução de pedidos de compras uma função que nasce fora da estrutura de compras, porém é importante para a qualidade, eficácia e eficiência da compra pública.

Neste sentido, pode-se considerar compras como função administrativa, separada por diversos estágios que se relacionam entre si e necessitam de decisões a serem tomadas, associadas à qualidade, quantidade, origem, cronograma e custo de aquisição para melhor eficiência da administração pública, o que a enquadra com relevância estratégica dentro da

instituição pública. A gestão de compras é um instrumento facilitador de alcance da eficiência, e, também, impõe critérios analíticos que estudam as diferenças entre os objetivos, a abordagem, os métodos e técnicas de avaliação (ARRETCHE, 2003).

É no bojo dessa discussão que surge o planejamento de compras públicas, que precisa conter definição de políticas, normatização e coordenação das atividades dos órgãos e entidades estaduais em matéria de compras públicas, atuando enquanto órgão central do sistema. Para isso surge o desenvolvimento de um sistema que suporte usuários dentro da instituição, o que claro pode ser aproveitados de sistemas disponíveis por outros órgãos públicos ou mesmo o governo federal. Nesse sentido, é importante que se defina ainda indicadores de resultados em compras, bem como, principalmente efetivo foco para a melhoria da capacidade em planejar o trabalho dos setores de compras ao longo de cada exercício financeiro, bem como para o monitoramento dos resultados obtidos nos processos (VILHENA e HIRLE, 2013).

Com a execução do planejamento, podem ser entendidos os principais desafios e entraves existentes nas compras públicas. O principal desafio, contínuo no ambiente de compras públicas, é de realizar compras de produtos que atendam às necessidades (efetividade), tenham preço justo de acordo com pesquisa de mercado (eficácia) no menor prazo de tempo possível (eficiência). A partir dele, outras discussões entram em pauta, como qualidade dos produtos e serviços contratados, preço final obtido no processo licitatório, competitividade e um entrave que pode prejudicar a realidade da instituição, que é a questão de prioridade de realização da despesa em comparação com as demais necessidades existentes (VILHENA e HIRLE, 2013).

Um dos efeitos dessas medidas planejadas é o poder de dimensionamento dos processos de compras em contrapartida com o controle orçamentário definido para o período, ou seja, qual o volume financeiro movimentado e a movimentar para a realização de futuros procedimentos licitatórios, sendo que esse ponto é o 2º lugar no patamar das despesas realizadas na maioria dos órgãos governamentais de Minas Gerais, sendo inferior apenas à despesa com o funcionalismo público, no exemplo mineiro apontado por Vilhena e Hirle (2013, p. 10).

Portanto, por todo o exposto, é necessário a adequação de um planejamento de compras de forma a atingir melhorias no processo licitatório, que podem ser compreendidas como a utilização de tecnologia em prol do facilitação do foco operacional, atingido perspectiva estratégica com ênfase no gerenciamento da compra pública em busca de requisitos de eficiência, eficácia e efetividade narrados anteriormente, essenciais para o sucesso da instituição, bem como de seu reconhecimento de lisura (MENEZES, SILVA e LINHARES, 2007).

A principal característica das compras públicas é que apresentam forte relação com o Estado, no sentido de ativar dispositivos que promovam a economia local, uma vez que, segundo Cattani e Ferrarini (2010), movimentam recursos estimados em aproximadamente 10% do PIB brasileiro. “Trata-se de um mercado de mais R\$ 350 bilhões/ano, do qual apenas 20% dos pequenos negócios participam, mesmo considerando que esse tipo de negócio representa 99,2% das empresas formais brasileiras” (MORAIS *in* CALDAS e NONATO; p. 164, 2005).

Ainda são identificados entraves no processo licitatório que ocasionam interrupção ou cancelamento do trâmite de compras. Almeida (2016, p. 16) apresenta a morosidade, que segundo estudo de Silva e Rocha (2006) são resultados de falta de sistema informatizado de compras, uniformização de práticas, excesso de formalismo, rigurosidade legal. Já em estudo de Gonçalves (2012), aponta ainda outras razões, em seu estudo na FIOCRUZ, como erros na elaboração de edital, que podem ser desde erro na descrição, como de disposições legais obrigatórias ou falhas nas cotações de preços. Todos esses problemas dificultam a agilidade do processo e a consequente eficácia ou eficiência administrativa, que necessitam um estudo para que sejam incorporadas alternativas que viabilizem e agilizem o processo de compras, muitas vezes realizado em caráter de urgência e sem a devida previsão anterior à necessidade do objeto ou serviço.

Uma das dimensões mais discutidas nos processos de compras públicas está relacionada com o tempo médio da licitação. Delzolt e Barbosa (2016) apresenta as modalidades de compras como: concorrência, tomada de preço, convite, pregão presencial, pregão eletrônico, além de casos de dispensa de licitação para contratações abaixo de R\$ 8.000,00, demonstra diferença de até 276 dias dependendo da modalidade, sendo 31 dias a mais rápida (dispensa) e 307 a mais demorada (concorrência).

É importante destacar que o tempo médio é um indicador com uma série de limitações em função da grande dispersão que pode existir entre os processos licitatórios e o número de 307 dias necessários para realizar uma concorrência representa indicio da dificuldade na execução de compras de maior valor e complexidade como as realizadas nessa modalidade (DEZOLT e BARBOSA, 2016).

Especificamente o pregão, que apresenta entre 81 e 105 dias de trâmite, é um processo que apresenta aspectos singulares de cada tipo de produto ou serviço, possuindo rito próprio, sendo dentre as modalidades licitatórias em que há disputa de preços, a de maior brevidade em sua execução.

Quando se discute o aperfeiçoamento de um processo, preocupa-se em garantir eficiência, eficácia e efetividade, no caso em tela, ao sistema de compras. A partir da 61ª. Legislatura, iniciada em 02 de fevereiro de 2015, o Poder Legislativo Estadual assumiu uma necessidade de avanços na administração, pautando-se em uma gestão democrática, eficiente e participativa, com a realização de seu planejamento estratégico 2015-2016. Na realização deste planejamento estratégico a Assembleia Legislativa Estadual firmou compromisso de agir de forma eficiente, com política de gestão de recursos voltada à eficiência de um trabalho que se concretiza com a economicidade e eficiência (RUSSO, 2015).

Existe, porém, dificuldade de mobilizar os esforços para a efetiva melhoria dos serviços oferecidos na gestão de compras e licitações. As previsões realizadas no planejamento estratégico vislumbrou a necessidade de adaptação do orçamento e da busca por alternativas para distribuição de recursos, também nas situações emergenciais, em um de seus objetivos (RUSSO, 2015). O autor demonstra ainda que a ALRN utilizou como um instrumento de modernização administrativa e institucional em todos os setores com um planejamento integrado e inicialmente previu programas de Melhoria da Eficiência, Qualidade, Integração, Recursos Orçamentários, Recursos Humanos e Recursos Tecnológicos.

No setor de compras da Assembleia Legislativa, que atua com compras realizadas mediante dispensa de licitação, inexigibilidade ou licitação, não possui parâmetros de medição dos atributos de eficiência, eficácia e efetividade. É verdade, porém, que a ALRN atende o trâmite licitatório, que traz regulamentações extremamente complexas e, às vezes, morosas e, nesse caso, recorda-se que o excesso de formalismo e de uniformidade nos procedimentos desta Lei 8666 pode levar a uma demora excessiva para a realização de qualquer processo de compra, além de se apresentar como uma forma de controle burocrático de eficácia duvidosa (PIMENTA, 1998).

Outros fatores podem contribuir para o cálculo de eficiência como, por exemplo, a diminuição do tempo ou de eficácia com a medida do preço ou de efetividade, com a satisfação do cliente que realizou o pedido de compra, mas todos esses atributos ensejam para a melhor gestão de compras, ou seja, para a organização maximizar seu desempenho, faz-se necessário padronizar e harmonizar o conjunto de informações que integram o processo de gestão, aquele que prevê administrativa e financeiramente a realização dos trâmites necessários para o andamento da instituição, para conduzir de forma adequada o planejamento e a execução do plano de ação organizacional (COSTA JÚNIOR, 2016).

Dessa maneira, a Assembleia Legislativa possui um processo de licitação que tem como objetivo garantir, de acordo com a Lei nº 8.666, a utilização de normas e os princípios básicos

que regem a Administração Pública, previstos no art. 37 da CF, além daqueles mencionados no art. 2º da Lei nº 9.784/93, a saber, legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (BRASIL, 1993), porém isso é incapaz de garantir uma melhoria do processo, pois não existem índices que parametrizem os atributos do processo de compras.

E quando não se controla as variáveis, abre-se dúvidas se está sendo cumprido o pensamento de Di Pietro (2014), que, em suma, explica que a licitação pode ser conceituada como um procedimento que dá oportunidade aos interessados em contratar com a Administração, conforme critérios estabelecidos no instrumento convocatório, para que formulem suas propostas, dentre as quais será selecionada a mais conveniente para a contratação. E dentre as modalidades de licitação, será destacado o pregão, que é destinado à aquisição de bens e serviços comuns, e considerado a mais célere devido à inversão das fases de habilitação dos documentos e julgamento das propostas, o que proporciona agilidade nos procedimentos, quando comparados às compras efetuadas por meio de outras modalidades (JUSTEN FILHO, 2003; NEVES, 2013).

As principais dificuldades da área de compras da Assembleia está na conscientização para um processo de compras que não seja influenciado por transições ou crises, visto que todo processo de compras por si só sofre com entraves, efeitos e desafios que serão sempre existentes numa instituição com esse perfil, para a contratação de bens e serviços.

Assim, a presente pesquisa tem por objetivo propor um projeto de intervenção que apresente melhorias do processo de contratações públicas de bens e serviços através da modalidade de pregão, na busca pela eficiência, eficácia e efetividade na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte.

Adotar-se-á como objetivos específicos:

- a) Analisar como são feitos os pedidos de compras: origem, conteúdo e necessidade;
- b) Analisar os procedimentos realizados no setor de licitações da ALRN – fase interna e externa;
- c) Analisar o planejamento na parte que afeta o processo licitatório;
- d) Sugerir os requisitos necessários para a análise das melhorias – fase interna e externa.

1.1 JUSTIFICATIVA

O tema torna-se relevante por se tratar do diagnóstico do processo de compras da ALRN, a partir do mapeamento do processo de contratações públicas de bens e serviços realizados pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, que contribui para a manutenção de uma imagem de credibilidade da gestão pública. Nesse viés, a escolha do tema justifica-se pelo fato de todas as aquisições representarem custo administrativo, ocorridos nos processos de licitação, que são estudos permanentes no planejamento estratégico da casa que afirma que o Poder Legislativo Estadual passa por um momento de foco na eficiência, eficácia e efetividade (RUSSO, 2015).

Acentua-se a relevância dessa pesquisa pois contribui para o arcabouço de conhecimento sobre o tema, visto que, em se tratando de estudos no contexto acadêmico, apesar da variedade de pesquisas realizadas no Brasil sobre a temática compras públicas em diferentes bases nacionais de publicações científicas nacionais, como o portal *SPELL (Scientific Periodicals Eletronic Library)* e o Google Acadêmico, analisando os trabalhos publicados no período de 2008 a 2017, percebe-se referência no Executivo, especialmente o Federal, sendo nada verificados exemplos na área Legislativa, especialmente estaduais.

Assim, a proposta apresenta importância por detalhar quais são os problemas, as dificuldades, as falhas, vantagens, desvantagens das compras públicas realizadas na ALRN, a partir de diagnóstico do setor de Coordenadoria de Licitações e Contratos.

No caso, este projeto de intervenção poderá ainda impulsionar o setor na construção de procedimentos técnicos que poderão ter validade acadêmica. Este estudo possibilita aos gestores públicos o conhecimento sobre as técnicas ou procedimentos, os entraves, efeitos e desafios que possivelmente possam confrontar no seu dia-a-dia na área de compras.

Sendo assim, o estudo visa apresentar ao leitor procedimentos e dificuldades para se ter uma gestão de compras que atenda os conceitos de eficiência da gestão com diminuição do preço médio de compra, do tempo médio do processo licitatório entre outros. Além disso, atenção a todos entraves, efeitos e desafios vistos anteriormente e que são capazes de apresentar um desenvolvimento da organização a partir de um processo de contratações públicas de bens e serviços estruturado e com garantias de cumprimento integral da Lei Geral de Licitações (8.666/93).

Como resultado, espera-se contribuir para os estudos sobre ferramentas de gestão de compras da administração pública brasileira, como plano de melhorias, utilização de tecnologias, especialmente no âmbito Legislativo, com a abertura de uma discussão no caso da

Assembleia Legislativa que a possa utilizar para evoluir o monitoramento dos resultados obtidos nos processos (VILHENA e HIRLE, 2013).

Além dessa possibilidade acadêmica, é importante destacar que a exequibilidade se torna pertinente por ser realizada pelo responsável da área de Licitações e Contratos da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte, bem como a pesquisa se torna objeto de interesse da equipe para evolução do setor. A participação dos servidores na pesquisa se torna garantida não apenas pelo efetivo interesse dos Agentes Legislativos, bem como os conceitos de Gil (2007, p. 18): “o projeto interessa sobretudo ao pesquisador e a sua equipe, já que apresenta o roteiro das ações a serem desenvolvidas ao longo da pesquisa. Interessa também a muitos outros agentes. ”

Com tantos pontos relevantes para a contribuição deste estudo com a gestão pública e com o Poder Legislativo, o estudo dos processos de licitações da Assembleia contribuem para o avanço do processo licitatório transparente em busca de conceitos de eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 COMPRAS PÚBLICAS: ASPECTOS GERAIS

A revisão de literatura está focada no processo de compras públicas, apresentando conceitos da administração pública e contando com uma seção que aborda as modalidades de compras públicas no Brasil que está separado em dois estudos: licitações e pregões.

Em se tratando de estudos no contexto acadêmico, percebe-se avanços, quando se trata da variedade de pesquisas realizadas no Brasil sobre a temática compras públicas (CALDAS e NONATO, 2014; SILVA e BARKI, 2012; SILVA e ROCHA, 2006), licitações (BARBOSA, 2011; CGU, 2011; CINTRA, 2006; JUSTEN FILHO, 2004; 2010; ESCOBAR, 1999), pregão (BITTENCOURT, 2004; JUSTEN FILHO, 2003; MOTTA, 2001; SCARPINELLA, 2003), pregão eletrônico (FERNANDES, 2007; SILVA, RIBEIRO e RODRIGUES, 2002; JUSTEN FILHO, 2003). Foram considerados os trabalhos publicados em diferentes bases nacionais de publicações científicas nacionais, como o portal *SPELL (Scientific Periodicals Eletronic Library)* e o Google Acadêmico, analisando os trabalhos publicados no período de 2008 a 2017.

Ao observar o cenário nacional, nos últimos dez anos, por exemplo, tem-se o desenvolvimento de pesquisas sobre gestão das contas públicas como instrumento e estratégia de desenvolvimento local, o poder de compras dos municípios como fator de desenvolvimento local, o papel do comprador no processo de compras em instituições públicas e as compras compartilhadas com foco nas licitações sustentáveis.

O estudo do CPqAM/Fiocruz, realizado por Batista e Maldonado (2008) abordou o papel do comprador público, trazendo características e causas que potencializam os contextos da gestão das compras institucionais, os aspectos da administração pública brasileira, a função administrativa de compra, o comportamento ético, perfil e papel, bem como a possibilidade de redução de custos na aquisição de materiais para a pesquisa científica. Nesse sentido, em uma visão geral sobre Administração Pública no Brasil, que desde os seus primórdios possuía como objetivo principal adaptar as normas vindas do governo central às unidades da federação e passou por diversas transformações, sendo que continuamente evoluiu num processo de modernização, transformação e reestruturação administrativa (COSTA, 2008).

Ambos os estudos podem ser traduzidos pela ideia de Bresser-Pereira (1998) sobre a nova governança no setor público, sob renovações no estilo de liderança, no compromisso, na integridade, na concepção de responsabilidade (*accountability*), na transparência e na integração com a sociedade. Desde o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado –

PDRAE, elaborado em 1995 pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, identificou que no Brasil existem três fases da administração pública: Administração Pública Patrimonialista, a Burocrática e a Gerencial, mas sem uma se sobrepor a outra, conforme formas de legitimação de Marx Weber (WEBER, 1982).

[...] partindo-se de uma perspectiva histórica verificamos que a administração pública - cujos princípios e características não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas - evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Estas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada (BRASIL, 1995, p. 14-15).

No bojo da discussão de compras, o modelo burocrático é base para os aspectos formais, que controlam os processos de decisão, e estabelecem uma hierarquia funcional rígida, baseada em princípios de profissionalização e formalismo. Esse modelo burocrático traz novos critérios como a impessoalidade, o formalismo, a criação de regras, hierarquia e controles, muitos desses identificados no cenário da ALRN. Todavia, a lei brasileira de licitações vem sofrendo críticas por seu excesso de formalismo e de uniformidade de procedimentos, que implicam em uma demora excessiva para a realização de qualquer procedimento licitatório. Esse formalismo exagerado acaba por dificultar as ações públicas, deixando-a rígida (VILHENA e HIRLE, 2013).

Justen Filho (2004) também concorda com esse pensamento, afirmando que a “Lei nº 8.666/93 consagrou o princípio do formalismo, sem margem de escolha para o aplicador. E se sustenta que os malefícios do formalismo”. Entretanto, o autor revela que são compensados pela eliminação dos riscos de protecionismo indevido e desvios éticos. Enfim, o preço a pagar pela probidade seria a rigidez da disciplina legislativa.

Outro modelo que atinge influência no sistema de compras é o gerencial, que tem como foco o aumento da qualidade dos serviços e a redução dos custos, como nos mostra PDRAE.

[...] A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (BRASIL, 1995, p. 16).

A dificuldade de se deixar o modelo administrativo burocrático adotado e isso afeta diretamente as decisões que ficam restritas e com controles burocráticos excessivos, privilegiando o controle de processos ao invés do controle de resultados. A esse respeito, o ex-ministro Bresser-Pereira (BRESSER-PEREIRA, 1997) advoga que “enquanto a administração

pública burocrática se concentra no processo legalmente definido, em definir procedimentos para contratação de pessoal; para compra de bens e serviços; e em satisfazer as demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial orienta-se para resultados”.

As informações trazidas assim por Castro (2007), assumem a discussão do controle de processos pelo controle de resultados, onde o primeiro é representado por processos como padronização dos serviços, auditoria dos processos interna e externas, órgão licitante da estrutura independente do órgão licitante, utilização de recursos eletrônicos, definição de modalidade de licitação, publicação oficial, realização de convites, etc. Enquanto isso, o controle de resultado busca deter processos confiáveis, através do aumento da publicidade, da redução dos custos, do aumento de fornecedores envolvidos, da formalização do contato e do monitoramento de ações, conforme analisado por enquanto os tramites processuais como (CASTRO, 2007).

Não obstante, a burocracia concentra-se nos processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção, que afetam as compras e pagamentos governamentais (ABRAMO e CAPOBIANCO, 2004). Antes de qualquer analisar qualquer burocracia imposta, é importante recordar que a premissa que norteia o procedimento licitatório é essa diretriz do direito administrativo de acordo com Bandeira de Mello (2009) e Vareschini (2014). Por isso, os estudos sobre esse tema, necessariamente, requerem destaque ao dispositivo da Constituição Federal de 1988, que trouxe no inciso XXI do art. 37 a previsão legal que obriga que as obras, serviços, compras e alienações públicas sejam feitas através de processo licitatório, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes e que disciplina o processo licitatório e o subordina a toda Administração Pública. Neste sentido, a legislação exige, como regra geral, que as contratações públicas sejam precedidas de processo licitatório e, para isso, o arcabouço normativo. (COSTA JÚNIOR, 2016)

De qualquer forma, a administração pública, seguindo o exemplo narrado por Vilhena e Hirle (2013) sobre o caso mineiro, acompanha as tendências de reforma na gestão, e implementa mudanças, realizando o que ficou conhecido como o “Choque de Gestão”, que aqui, especificamente, a reforma empreendida na esfera das compras públicas, buscando imprimir maior eficiência aos processos dos setores de compras. Assim, os controles preventivos vêm a priori. Entende, além disso, que punir os desvios é sempre difícil, se não impossível; prefere, pois, prevenir, estabelecendo estritos controles legais.

A rigor, objetivos principais devem ser esperados, como a sistematização e controle dos processos de compras, bem como a formação de uma base de dados sobre as compras, com

registros históricos, para permitir a análise e formulação de políticas de compras e dos respectivos indicadores de acompanhamento. Porém, sem objetivos claros que definam indicadores de desempenho, que é tarefa extremamente difícil, não se tem outra alternativa senão controlar os procedimentos (VILHENA e HIRLE, 2013).

E, na discussão sobre compras públicas, especificamente a licitação pública é, em suma, um procedimento formal e transparente para aquisição de bens e serviços, cujos fornecedores possuem igualdade de condições para contratar com a Administração. O procedimento licitatório visa principalmente garantir que, entre outros, seja observado o princípio constitucional da isonomia e que seja selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração. (COSTA JÚNIOR, 2016)

Os problemas, entretanto, que aparecem nesse momento surgem da falta de planejamento de compras públicas, no qual Vilhena e Hirle (2013) apontam que nesse planejamento deveria ter definição de políticas, normatização e coordenação das atividades dos órgãos e entidades estaduais em matéria de compras públicas, atuando enquanto órgão central do sistema. O principal desafio é ressaltado pelas autoras como melhorar a eficácia dos procedimentos licitatórios. A partir dele, outras discussões entram em pauta, como qualidade dos produtos e serviços contratados, preço final obtido no processo licitatório e competitividade.

Um dos pontos mais importantes desse planejamento é a questão de priorização para a realização da despesa em comparação com as demais necessidades existentes que traz consigo e traz uma adequação da operacionalidade e uma visão estratégica, como apontado por Moreira e Morais (2003), em busca de requisitos de eficiência, eficácia e efetividade, essenciais para o sucesso da instituição (MENEZES, SILVA e LINHARES, 2007).

Outra dificuldade que se encontra no processo de compras é referente aos agentes envolvidos, onde são destacados casos de carência de estrutura de cargos por Almeida (2016), além do baixo conhecimento sobre o processo apontados por Silva e Rocha (2006). Esses dois primeiros juntamente com a necessidade de modernização da Gestão Pública é que se obrigam a apresentar procedimentos normatizados pela instituição, como forma de evitar desvios de conduta dos agentes, maus resultados dos órgãos públicos como a demora de processos de compra ou mesmo o cancelamento dos mesmos. Para isso, também é necessário que estejam de acordo com a finalidade de manter processos administrativos que disciplinem a conduta profissional e regimental na instituição.

E é nesse sentido de aferição dos resultados que a Controladoria Geral da União (CGU) define o conceito de Licitação Pública como procedimento administrativo formal e isonômico

com vistas à escolha da melhor proposta para a Instituição Pública através de parâmetros e critérios definidos e realizados antecipadamente à efetivação da compra (CGU, 2011).

Para melhoria do processo de compra, Meirelles (2003) ressalta que os princípios que regem o processo de licitação, em qualquer de suas modalidades que podem ser representados por: “procedimento formal; publicidade de seus atos, igualdade entre os licitantes; sigilo na apresentação das propostas; vinculação ao edital ou convite; julgamento objetivo; adjudicação compulsória ao vencedor”.

Além desses dois casos ligados a recursos humanos, se aponta ainda a necessidade de dimensionar as unidades de compras, citada por Delzot e Barbosa (2016), que especialmente na execução do processo licitatório se apontam como fatores prejudicial à eficiência do sistema de compras, e assim gera desmotivação.

No entanto, com a crescente preocupação com o uso eficiente dos recursos públicos, tem resultado em iniciativas voltadas para o controle das despesas com compras e contratações. Embora essas despesas representem uma parcela menor no orçamento relativamente às despesas com pessoal, o bom gerenciamento dos recursos aplicados em custeio constitui uma alternativa complementar para o aumento da eficiência na utilização dos gastos públicos e para melhorar o desempenho das organizações governamentais. (ENAP, 2002).

Sem ter eficiência no sistema de compras também se trava a instituição para avanços como a definição de Silva e Barki (2012) sobre o desafio do tema compras públicas sustentáveis, como instrumento econômico capaz de estimular padrões de consumo que incluam critérios ambientais na aquisição de bens e serviços na administração pública.

Além disso, a preocupação com o tempo médio da licitação só ocorre efetivamente no momento do pedido de urgência, como apontado por Delzot e Barbosa (2016) que apresenta o tempo médio das compras por tipo de modalidade nos Estados brasileiros separados por concorrência, tomada de preço, convite, pregão presencial, pregão eletrônico, além de casos de dispensa de licitação para contratações abaixo de R\$ 8.000,00.

Entretanto, percebe-se em todas as modalidades, pelo artigo 22, que compete à União as normas gerais de licitação e contratação, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigação de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da Lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação

técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1993).

Além disso, o tempo pode ter influência das partes da licitação como na fase interna, ou seja, do pedido de compra até confecção do edital, onde pode haver atrasos nas especificações técnicas, em caso de falta de detalhamento ou imprecisão. Qualquer inconsistência dificulta a utilização de critérios técnicos de seleção de propostas que não tenham sido previamente estipulados no edital e recomeçar todo o processo. Na fase externa, desde a proposição até a compra efetiva, podem surgir recursos ou questionamentos sobre a regularidade que podem atrasar o processo (FERNANDES, 2005).

No tocante ao tempo das contratações de bens e serviços, nas modalidades convite, tomada de preços e concorrência, a fase de habilitação pode demorar vários dias, por conta da necessidade de verificação dos requisitos de habilitação, que não são poucos, e de todos os interessados em participar do certame. O estudo de Dezolt e Barbosa (2016) traz a informação de pesquisa nos processos realizadas nas instituições públicas estaduais brasileiras onde o pregão aponta um tempo médio de, aproximadamente, 90 dias. Como forma comparativa, é quase que o triplo do tempo quando adotado a dispensa de licitação e um terço do tempo da concorrência. Entretanto, o valor envolvido pode aumentar o formalismo da Lei, aliado a certo despreparo dos agentes públicos destacado por Silva e Rocha (2006), além dos casos narrados pelos autores Moreira e Morais (2003) em busca de requisitos de eficiência, eficácia e efetividade, carência de estrutura de cargos por Almeida (2016), bem como os participantes apresentam uma série de recursos uns contra os outros, na tentativa de inabilitar os concorrentes impedindo-os de continuarem no processo, sem uma efetiva sanção administrativa ao fornecedor (LOBÃO, 2016).

Além da questão de tempo, eficiência, Boynton, Johnson e Kell (2002) afirmam que as licitações são procedimentos adotados pela administração pública e outras pessoas, delineado para fornecer segurança razoável quanto à consecução de objetivos nas seguintes categorias: confiabilidade de informações financeiras, adequação às leis e regulamentos aplicáveis e eficácia e efetividade de operações.

Logo, pela perspectiva da eficácia, Pinto (2002) afirma que “o objetivo da redução de custos e a agilização de rotinas e procedimentos nas compras e contratações têm sido uma prioridade na administração federal brasileira”. Faria, Ferreira e outros (2010) que indicam no resultado de pesquisa realizada sobre os fatores determinantes na variação de preço que o número de participantes diminui o valor pago pelo bem a ser comprado pelos órgãos públicos.

Fernandes (2005) aponta que a redução de custos pode ser obtida por meio da facilitação da comparação de custos, da agilização do processo de compras ou mesmo por meio da “fuga” aos procedimentos de licitação, inexigibilidade ou dispensa, o que não é o objeto de estudo. O autor aponta ainda a transparência como determinante para uma redução de custos das transações no setor público.

No tocante à efetividade, o que pode impedir a satisfação do cumprimento é o não-comparecimento do vencedor ou de perda dos requisitos da habilitação até a data da assinatura do contrato até a efetiva execução dos contratos com a entrega do bem ou serviço contratado, que deve passar pelo atestado de cumprimento do contrato (FERNANDES, 2005).

Estudo recente mostra que a previsão constitucional foi regulamentada pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, atualizada pelas Leis nº 8.883, de 8 de junho de 1994, 9.648, de 27 de maio de 1998 e pela Lei 9.854, de 27 de outubro de 1999. É a Lei geral de Licitações e Contratos Administrativos. Apesar de ter sido sancionada sobre o período de influência da política gerencial, 1993 até a implementação do Plano Diretor de 1995, a Lei que normatiza os processos de compras da administração pública no Brasil, é caracterizada pela sua rigidez e elevado controle burocrático (COSTA JÚNIOR, 2016).

Vale ressaltar, entretanto, que própria legislação prevê casos em que a licitação possa ser dispensada ou inexigível. Isso ocorre visto que a obrigatoriedade da licitação não é procedimento único e exclusivo na contratação pública. Por essa razão, é fundamental ter o procedimento licitatório de contratação como um processo balizador das contratações públicas brasileiras. Com isso, entende-se que as normas de licitação são o fio condutor de orientação ao gestor público para a compra ou contratação de bens e serviços ou obras para a administração e, assim, o gestor público se torna apto para atender a legislação vigente no assunto e avaliar aspectos como: necessidade, possibilidade e razoabilidade de licitação impostas pela legislação, ou mesmo dispensá-las ou declará-las inexigível, como por exemplo os casos de contratação de especialistas. Para a segurança desse gestor público, ainda é imposto a ele, observar os conceitos de responsabilização de seu cargo, aplicáveis à Gestão Pública no Brasil hoje e/ou aqueles aplicáveis à própria licitação pública (COSTA JÚNIOR, 2016).

E é nesse sentido que o estudo realizado por Costa (1998) já teorizava acerca da concorrência, como uma dinâmica imposta pelo mercado para a criação ou lançamento de novos produtos, onde o consumo faz com que os fabricantes estejam constantemente criando bens e serviços que agregam novas tecnologias, bem como novos processos produtivos que os diferenciam dos demais. E nisso recai uma atenção ainda maior ao pedido de compra a ser elaborado pelo departamento solicitante. O autor ainda aponta exemplos de casos da agilidade

na modernização de conceitos em tecnologia da informação e também no conceito de sustentabilidade que é adotado como atributo de responsabilidade do gestor público, que pode auxiliar na redução de custos e na diminuição de tempo de processo, ou seja, afetando diretamente a eficiência e eficácia. Isso pode apresentar necessidades de mudanças no processo de contratações.

Não obstante, é importante recordar que os conceitos jurídicos trazem os receios de Justen Filho (2010) sobre as formalidades do processo que por meio do aumento do tempo do certame pode afetar a eficiência não permitirem na transformação da Licitação Pública em uma atividade protocolar, que fere a legislação tanto quanto não ser realizada devido ao gestor público ter o dever de assegurar o valor real do produto no mercado, na defesa pelos princípios da Administração Pública. A legalidade do certame é ponto essencial para proceder com a análise do processo de compras.

É no bojo dessa discussão que se percebe discordância dos autores responsáveis pela literatura sobre o tema. A vantagem do interesse coletivo sobre o privado, visto que a transparência é apontada por Fernandes (2005) como um dos atributos para eficiência. Nesse sentido, Justen Filho (2010) defende a dignidade da pessoa (física ou jurídica) como bem maior que o interesse público, conflita com autores como Niebuhr (2008) que asseveram que para a Administração Pública é fundamental recordar que as prerrogativas da preservação do interesse público e da garantia da formalidade dos atos públicos formam uma condição imposta à Administração Pública e nos estudos se apresentam como cláusulas contratuais exorbitantes que servem para conferir à Administração Pública as vantagens sobre o interesse do particular.

Ainda na questão da influência da transparência para a eficiência do processo, a discussão apontada como pertinente por Costa Júnior (2016) é sobre o respeito ao fundamento da licitação em busca da garantia do contrato administrativo que mantenha o pressuposto de equilíbrio entre as partes ou seja, dentro a instituição pública licitante e o particular. Porém, sem esquecer da garantia do Poder Público em garantir seu direito de estipular determinadas regras, que ao serem aceitas pelo vencedor do trâmite, o vincula por todo o período da contratação, o que pode afetar a efetividade da compra.

Enfim, é importante verificar ainda que existe uma burocracia que pode trazer à ineficiência, ineficácia ou inefetividade às licitações devido ao excesso de regras, como descrita por Gercina Oliveira (1970) como sendo “uma tentativa de organizar as atividades humanas por critérios puramente racionais e seculares que permitam o exercício da autoridade sobre as pessoas e os fatos, dentro de uma área determinada em que tais atividades se desenvolvem”.

No entanto,, os autores como Niebuhr (2008) e Costa Júnior (2016) discordam de Oliveira que asseguram que não é a exigência de licitação a responsável por resultados ineficientes ou ineficácia ou falta de efetividade da atividade administrativa no Setor Público, como demora de compra, cancelamento de processos, recursos, gestão das necessidades de compras, preços acima do mercado, entre outros, como analisado anteriormente.

Desta forma, os conceitos apresentados podem trazer a discussão da Lei Geral de Licitações (8.666/93) vinculando toda a Administração Pública brasileira. Porém, a Lei se torna ineficiente quanto ao prazo de compra e agilidade do processo quando comparada com as modalidades de contratação implementadas nos últimos anos, como o Pregão (Lei nº. 10.520/2002) e o Regime Diferenciado de Contratações - RDC (Lei nº. 12.464/2011). Vale ressaltar ainda que a Lei geral de licitações acumula críticas desde a sua promulgação ao compararem as normas com as normas mais recentes que disciplinam as modalidades de contratação tipo pregão e o RDC (FIUZA e MEDEIROS, 2014).

Assim, com a conclusão dos aspectos dos processos de compras, no próximo tópico será abordado a contratação tipo pregão, fruto de maior análise nesse projeto de intervenção e necessária para a proposta de mudanças, apresentando as especificações que caracterizam essa modalidade de compras.

2.2 MODALIDADE PREGÃO

O pregão, regulamentado pelo Decreto nº. 5.450/2005 (BRASIL, 2005)² no âmbito da Administração Pública Federal, pode ser realizado de duas formas: Pregão Presencial ou, preferencialmente, na sua forma eletrônica, conhecida como Pregão Eletrônico (JUSTEN FILHO, 2004).

Uma característica marcante do Pregão é a inversão de fases dos procedimentos licitatórios, diferente do rito estabelecido nas licitações públicas, no qual o pregoeiro apura inicialmente o vencedor da concorrência por preço, para, em seguida, promover a fase de habilitação que consiste na verificação dos cumprimentos legais da proposta, para que seja, então, declarado o vencedor do trâmite (BRASIL, 1993; 2005).

O pregão é absolutamente peculiar, visto que ainda apresenta possibilidade de renovação de lances por todos ou alguns dos licitantes, até chegar-se à proposta mais vantajosa

² O pregão foi criado a partir da Instrução Normativa (IN) nº 2.026/2000 (BRASIL, 2000), pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério Planejamento Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG) e Decreto 3.555/2000 (BRASIL, 2000), reeditada por dezessete vezes até sua última edição, a medida provisória nº 2.182-18 (BRASIL, 2001), com validade de um ano, que foi convertida na Lei nº 10.520 de 17/07/2002 (BRASIL, 2002).

à administração pública. Assim, o pregão comporta propostas por escrito, mas o desenvolvimento do certame envolve a formação de novas proposições ("lances"), sobre forma verbal (ou, mesmo, por via eletrônica). Em terceiro lugar, podem participar quaisquer pessoas, inclusive aqueles não inscritos em cadastro. Sob certo ângulo, o pregão é uma modalidade muito similar ao leilão, apenas que não se destina a alienação de bens públicos e à obtenção da maior oferta possível. O pregão visa à aquisição de bens ou contratações de serviços comuns, pelo menor preço (JUSTEN FILHO, 2004).

A modalidade pregão ainda apresenta dois pontos ditos negativos por Oliveira (1970), onde um diz respeito ao tipo de objeto a ser licitado e o outro a adoção desta modalidade ser restrita a bens e serviços comuns. Ou seja, apesar de ser uma modalidade muito mais ágil que a de concorrência, em alguns casos, a aquisição do produto ou serviço não pode ser realizada via pregão devido a essas limitações. A relevância do pensamento de Oliveira (1970) se perpetua até a presente data, como corroborado por Costa Júnior (2016), quando essa questão gerou muita discussão no âmbito do Serviço Público, assim como entre os teóricos da Administração Pública, bem como nos órgãos de controle (CGU, 2011) como uma limitação do pregão, apesar de mais célere que a concorrência. O autor acrescenta outro ponto que é a sua não obrigatoriedade de adoção por parte do gestor público (COSTA JÚNIOR, 2016).

Essas barreiras apresentadas pelos autores a respeito do pregão podem ser diminuídos ou eliminados e o exemplo do Governo Mineiro narrado por Hirle (2016) apresenta um exemplo efetivo de planejamento da gestão de compras com a utilização de regras, parâmetros e modernização da ferramenta de suporte para o funcionamento, como a manutenção de um banco de preços dentro do sistema de compras da instituição, estimativa de preços em licitações para o período, registro de parâmetros de preços praticados que permite a melhoria do sistema de compras.

Por outro lado, o pregão se apresenta como fase fundamental para obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração e compõe preliminarmente de uma fase interna (preparatória) das licitações tradicionais, ou seja, fase antes da publicação do edital, na qual a Administração deve avaliar se possui recursos orçamentários para efetivar a contratação por meio das planilhas de custos, também conhecidas como planilhas de preços, que servem para apuração do preço estimado. Para Oura, Kono *et al* (2012, p. 262), esses recursos orçamentários previamente disponibilizados “vem revolucionando os processos de compras dos órgãos da administração pública federal direta e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União”. Essa revolução aponta nas vantagens que afetam o tempo do processo de compras, a qualidade da compra, o menor valor do produto ou serviço, e que são apresentadas a seguir.

Autores apontam pontos relevantes para apresentar vantagens da realização da modalidade de pregão. No caso da eficiência Baradel e Silva (2008) apresentam a desburocratização e a celeridade nos processos comparado com as demais modalidades. Neste viés, essa inversão de fases é um fator que contribui para eficiência e eficácia do processo de contas, apontada, inclusive, como um ponto alto do certame de pregão no entendimento de Rigolin (2012), obviamente atrasos podem ocorrer devido os problemas já informados anteriormente a todas as modalidades de processos licitatórios.

Essas e outras muitas vantagens da modalidade de pregão são apresentadas por Santana e Santos (2012) como: economia aos cofres públicos, para melhorar o desempenho das organizações governamentais (ENAP, 2002) e transparência com a maior publicidade dos eventos e mais genérica quanto à sua aplicação e incremento da competitividade, visto que a chamada se torna visível a qualquer interessado (CASTRO, 2007). Ainda existem outras vantagens, trazidas por autores, como economicidade e eficiência na gestão dos recursos públicos apontados por Neves (2013) quando da utilização do pregão, como também a questão de celeridade apresentada por Baradel e Silva (2008).

As necessidades de eficiência do serviço público têm motivado diversos estudos no meio acadêmico, bem como na própria Administração Pública, como os autores Santana e Santos (2012), que analisaram as restrições legais quanto ao uso dessa modalidade, onde também Scarpinella (2003) aponta que o pregão reduz o número de contratações diretas, proporcionando confiabilidade e aumento da transparência nos procedimentos licitatórios.

Para o caso de eficácia, a estimativa de preços de mercado proporciona uma avaliação segura das propostas dos licitantes pela Administração (HIRLE, 2016), é uma ferramenta importante indispensável para que os agentes públicos possam ter um parâmetro dos preços praticados. Isso pode aumentar a eficácia e vem sido feito com frequência em todos os órgãos públicos com preocupações em eficiência, eficácia e efetividade, visto que, conseqüentemente, conforme os critérios de aceitabilidade das propostas fixados no edital, decidirem sobre a possível contratação (FERNANDES, 2005).

Além disso, a pesquisa documentada ou devidamente atuada no processo administrativo, serve para que os órgãos de controle possam avaliar a eficácia das contratações praticadas pela Administração quanto ao valor do produto ou mesmo a qualidade esperada. Para obtenção do preço de mercado deve-se considerar, em linhas gerais, a variação da quantidade, o volume da demanda e o local da entrega, atributos que atacam diretamente na eficiência e eficácia da compra. Nesse sentido, segundo Fernandes (2007, p. 239), “a Administração não é

obrigada a contratar pelo mesmo preço que o faz a iniciativa privada, porque essa só é parâmetro para condições de aquisição e pagamento idênticas.”

Existe ainda o caso de sistema de registro de preço - SRP, onde, por meio de uma ata de registro de preços, que é o documento que vincula a Administração Pública aos preços e ao fornecedor que venceu a licitação. Nela devem constar as obrigações do órgão gerenciador, dos órgãos participantes e dos fornecedores, além, dos preços, especificações técnicas, inclusive a marca conforme especificações do edital e da proposta de preços (NEGRÃO e MATOS, 2016), pontos que contribuem com a agilidade de sua utilização e também da busca pelo melhor preço.

No caso, a utilização do SRP, segundo o estudo de Negrão e Matos (2016) no governo do Pará, representa inúmeras vantagens da centralização das compras, nos quais destacam: retardamento da comprovação da dotação orçamentária, parcelamento dos pedidos de compra; redução do número de licitações e padronização dos materiais e equipamentos até a redução dos preços praticados, por meio da economia de escala. Benefícios esses somente são possíveis para aquilo que é classificado como bem e serviço comum.

Entretanto, Menezes, Silva e Linhares (2007), apesar de concordarem que os processos de pregão eletrônico e sistema de registro de preços têm sido úteis para a garantia de eficácia, eficiência e efetividade, em atendimento às normativas legais, apontam que o Governo não consegue exercer nenhum poder de negociação na condição de cliente, quando se tem baixa quantidade de fornecedores cadastrados e habilitados no sistema. Esse número de fornecedores são ocasionados por diversos fatores, como a obrigatoriedade de apresentar regularidade fiscal, regularidade trabalhista entre outras limitações impeditivos devido a dificuldades do cenário das empresas brasileiras que apresentam novamente a inabilidade do fornecedor (COSTA JÚNIOR, 2016; OURA, KONO, *et al.*, 2012).

Por esta ótica, tem-se, sempre que possível, a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), o qual ocorre por meio de licitação na modalidade de concorrência ou pregão, e constitui-se num conjunto de procedimentos formais utilizados para contratações futuras de bens e serviços, mediante o registro formal de preços em uma ata específica, por um período de até 12 meses (CGU, 2011), atualmente regulamentado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 (BRASIL, 2013). Esse sistema de preço auxilia e muito, tanto na obtenção de melhor custo-benefício, como também na agilidade do processo, desta forma, é um importante ponto do Pregão para aumento de eficiência e eficácia (FERNANDES, 2005).

Além disso, dentre as vantagens possíveis na sua utilização, o SRP pode possibilitar: a redução no número de licitações instauradas para aquisição de um mesmo objeto ou daqueles que guardem similaridade, bem como a padronização de itens; a redução dos preços dos

produtos adquiridos com economia de escala; a celeridade nas contratações e redução dos custos processuais; otimização dos estoques, que são virtuais (VARESCHINI, 2014; CARVALHO FILHO, 2012).

Nos pregões, incluindo o SRP, e nas licitações em geral, existe ainda a questão da pesquisa prévia de preços, a qual é determinante para o sucesso das contratações, ou seja, as compras sejam concluídas com eficiência e eficácia, já que a Administração não poderá aceitar propostas ou lances com preços superiores aos fixados no edital como preço de referência, ou seja, a necessidade de atualização e modernização está presente em todo o aparelho estatal.

Sendo assim, a Lei Nacional de Licitações recomenda em seu art. 15, inciso V, que a Instituição Pública deve ter como base os preços praticados no âmbito da própria Administração Pública, sendo necessário para isso que a própria instituição mantenha um banco de dados atualizado ou consulte outros órgãos e entidades públicas. Não havendo essa possibilidade ou se houver um número insuficiente de preços para se determinar o preço de mercado, deverá de qualquer forma ser realizada a pesquisa de mercado (BRASIL, 2002). Isso faz com que os órgãos se atentem à realização da estimativa de preço citada anteriormente.

Oura *et al* (2012) apresentam uma evolução tecnológica que trouxe ao pregão que culminou em medidas protetivas em busca da garantia pela eficiência da ação do Estado. Nesse sentido, Fernandes (2014) complementa que o sistema informatizado de apoio ao pregão do Governo Federal, o SIASG/Comprasnet, hoje conhecido como portal de compras do Governo Federal ou Compras Governamentais, é a base de inovações no tema, como: monitoramento e diagnósticos das compras públicas realizadas, melhoria no planejamento das compras públicas, implementação de políticas de compras, estimativa de preços, sistema de registro de preços, atributos esses que auxiliam a eficiência, eficácia e efetividade dos processos de compras (DEZOLT, TACHLIAN, *et al.*, 2016).

E dessa forma, no caminho de melhoria de eficácia, eficiência e efetividade, iniciou-se o processo de pregão por via eletrônica o que difunde o termo pregão eletrônico. O “novo” pregão eletrônico é um sistema de compras públicas implementados e desenvolvidos em busca da eficiência. Oura *et al* (2012, p. 271) afirmam que “o Comprasnet é o sistema eletrônico, operado na internet, de compras do Governo Federal”. Segundo Costa Júnior (2016, p. 55) foi a criação desses instrumentos de compras que se desenvolveu nas diversas esferas de governo sendo a referência do Compras Governamentais, no endereço: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br>, de competência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A instituição da modalidade de Pregão Eletrônico nos processos de licitações, assim como a criação do Portal Comprasnet, são parte de um contexto mais amplo de introdução das práticas de Governo Eletrônico, no Brasil (MENEZES, SILVA e LINHARES, 2007), que auxiliam na melhoria do processo em todos aspectos analisados. Segundo Ruediger (2002), o termo Governo Eletrônico pode ser visto como o uso de novas tecnologias de informação e comunicação, aplicadas a um amplo arco das funções de governo, sobretudo na relação deste para com a sociedade.

Com isso, além da promoção de melhorias na gestão, torna-se potencial catalisador de transformações profundas nas estruturas governamentais, contribuindo para o aumento da eficiência, da transparência e do desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão. Ou seja, não é uma nova modalidade, mas a utilização de tecnologia para garantir o sucesso da modalidade de pregão (MENEZES, SILVA e LINHARES, 2007).

Um dos pontos, por fim, que carece de modernização é a forma de apuração do preço de referência utilizado como critério para aceitabilidade das propostas pelos órgãos públicos, é uma matéria relativamente complexa, precedida de outras etapas relativas à fase interna do processo de licitação (HIRLE, 2016). Ocorre que, geralmente, uma negociação envolve a consideração de outros atributos, muitas vezes mais importantes do que o preço. Para se ter uma correta construção de preços é preciso primeiramente especificar bem o objeto a ser licitado, além de algum conhecimento de mercado e, provavelmente, facilidade para utilização de cálculos estatísticos. Entretanto, restrito à variável preço, o Pregão, em qualquer das formas: presencial ou eletrônico, poderia ser adequado para os processos aquisitivos referentes a alguns tipos de commodities ou MRO, entretanto isso se torna impossível para bens e serviços de maior valor agregado (MENEZES, SILVA e LINHARES, 2007).

O pregão eletrônico, portanto, possui as mesmas fases de qualquer outro processo licitatório, pedido de compra (fase interna), planejamento (fase interna) e tramitação processual (interna e externa). Logo, esses grupos foram criados para facilitar a análise prevista no objetivo específico desta proposta, bem como na proposta de melhoria ao pregão realizado na ALRN, a partir do quarto grupo com as sugestões e percepções dos servidores, que afetam prazos, preços e outros atributos que influenciam na eficiência, efetividade e eficácia das compras realizadas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a consecução do objetivo geral, inicialmente foram identificados os tipos de processos de compras que ocorrem na ALRN para a contratação de bens e serviços. Esta pesquisa adotou a estratégia de preocupar-se com processos e padrões investigados em uma única organização.” (MILLER, 1991, p. 22). Assim, foram adotados na pesquisa uma “investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto ainda não estão claramente definidos.” (YIN, 2001, p. 32). George e Bannett (2005) propõem o uso do estudo de caso como uma forma de desembaralhar o emaranhado de causalidade que cerca um determinado fenômeno pesquisado.

A pesquisa desenvolvida foi de natureza descritiva. Vieira (2002) e Malhotra (2001), afirmam que a pesquisa descritiva objetiva conhecer e interpretar a realidade, por meio da observação, descrição, classificação e interpretação de fenômenos, sem nela interferir para modificá-la. Descritiva, porque analisou o processo de contratações públicas de bens e serviços, tomando como espaço de investigação a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte.

Richardson (1999, p. 80), explica que:

Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades dos comportamentos dos indivíduos.

Em termos de características, é importante ressaltar que os estudos de pesquisa qualitativa diferem entre si quanto ao método, à forma e aos objetivos. Godoy (1995a, p. 62) ressalta a diversidade existente entre os trabalhos qualitativos e enumera um conjunto de características essenciais capazes de identificar uma pesquisa desse tipo:

- (1) O ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental;
- (2) O caráter descritivo;
- (3) O significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida como preocupação do investigador;

(4) Enfoque indutivo.

A pesquisa qualitativa é mais utilizada quando se possui pouca informação a respeito do fenômeno em questão, ou, em situações que se deseja conhecer um processo, ou problema complexo, com restrições nos dados de partida. Alguns objetivos desta pesquisa requerem abordagem flexível, e, nestas circunstâncias, a aplicação de técnicas qualitativas é recomendada (SAMPSON, 1991, p. 30).

A partir desses conceitos metodológicos é que se procedeu com a análise do processo de compras para a contratação de bens e serviços na Assembleia Legislativa, capítulo 4.1.1 deste projeto de intervenção. Na sequência do trabalho, o capítulo 4.2 abordou os procedimentos da gestão de compras onde foram utilizados métodos qualitativos, que trazem como contribuição no trabalho de pesquisa uma mistura de procedimentos de cunho racional e intuitivo capazes de contribuir para a melhor compreensão dos fenômenos estudados. Nas ciências sociais, os pesquisadores, ao empregarem métodos qualitativos, estão mais preocupados com o processo social do que com a estrutura social. Buscam visualizar conceitos e, se possível, ter uma integração empática com o objeto de estudo implicando, assim, uma melhor compreensão do fenômeno (PAIVA, 2010). A população a ser pesquisada, ou o universo da pesquisa, é definida como o conjunto de indivíduos que partilham de, pelo menos, uma característica em comum (MARCONI e LAKATOS, 1996; LEVIN, 1985).

Dessa forma, a população deste estudo será os servidores que compõe o quadro do departamento de compras da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, especificamente a Coordenadoria de Licitações e Contratos, setor composto atualmente por 06 (seis) servidores, apesar desse quantitativo não estar regulamentado na Resolução 050/2012 (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE, 2012).

O campo de investigação aqui estudado foi a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte e a coleta dos dados pretendidos na presente pesquisa ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas em profundidade, com os servidores ativos da Coordenadoria de Licitações e Contratos (CLC) da Assembleia Legislativa, tomando como foco análises das contratações públicas de bens e serviços na Assembleia Legislativa a partir das visões desses sujeitos.

No caso do primeiro objetivo específico tratado se utilizou dos mesmos procedimentos metodológicos descritos na seção anterior, que é o exame dos procedimentos realizados no setor de licitações da ALRN para a eficiência, eficácia e efetividade da gestão. Assim, as entrevistas em profundidade, que segundo Malhotra (2001) podem ser de grande

validade quando os problemas de pesquisa exigem discussão de tópicos confidenciais, compreensão detalhada de um determinado assunto ou comportamento complicado, entrevistas com profissionais ou pessoas diretamente ligadas ao problema proposto, se utilizará do roteiro de entrevistas. Esse roteiro foi estruturado no apêndice 01 do trabalho e levou em consideração os atributos do pedido de compras, tramitação processual, planejamento, entraves, efeitos e resultados.

Todavia, antes de se colocar em prática as entrevistas, foi realizado um pré-teste do roteiro de entrevistas aplicados a um coordenador participante do processo de compras da Assembleia, para aferir necessidades de clareza ou reformulação de algumas perguntas, para que não ocorra indução de respostas ou falta de entendimento que prejudique a análise dos dados coletados.

A partir disso, quanto à quantidade de amostra, todos os seis servidores da Coordenadoria de Licitações e Contratos responderam os questionários no período de 30 dias, desde o dia 10 de dezembro de 2017 até o dia 10 de janeiro de 2018. A pesquisa deteve a participação de todos os servidores devido a participarem do dia-a-dia da Coordenadoria de Licitações e Contratos, e também ao comprometimento do gestor e pesquisador.

As respostas foram enquadradas em 04 grupos, sendo: pedido de compras, tramitação processual, planejamento de compras e sugestões e percepções. A fase interna antes da chegada do processo na Coordenadoria de Licitações e Contratos é a fase de pedido de compras, ou tudo aquilo que acontece até a chegada do pedido ao setor, que é o grupo que exige regulamentações complexas que trazem uma verificação da burocracia ressaltada por Pimenta (1998). Essa etapa visou perceber os efeitos que perpassam uma sensação de morosidade no trâmite, como percebido pela fase de implantação do planejamento estratégico da ALRN.

O segundo grupo, que é o de tramitação processual, está alinhado a analisar as questões que dificultam o processo tendo em vista o modelo administrativo adotado e que pode afetar diretamente nas decisões de eficácia, eficiência e efetividade, para poder auxiliar na escolha do controle de processos ou controle de resultados, como trazido por Castro (2007). No terceiro grupo foi buscado entender a ineficiência envolvida no processo devido a erros de planejamento, que podem interferir na sistematização e controle dos processos de compras, bem como a formação de uma base de dados sobre as compras, com registros históricos, para permitir a análise e formulação de políticas de compras e dos respectivos indicadores de acompanhamento (VILHENA e HIRLE, 2013).

Finalmente, o quarto grupo de perguntas foi para entender o que pode ser feito em busca de criar um processo pautado em políticas, normatizações e coordenação das atividades em

matéria de compras públicas (VILHENA e HIRLE, 2013), e ainda com foco na definição de prioridades para a realização da despesa em comparação com as demais necessidades existentes na ALRN, ou seja, a adequação da operacionalidade e da visão estratégica, apontados por Moreira e Morais (2003), em busca de requisitos de eficiência, eficácia e efetividade, essenciais para o sucesso da instituição (MENEZES, SILVA e LINHARES, 2007).

Esses grupos foram distribuídos na resolução dos objetivos específicos: examinar os procedimentos realizados no setor de licitações da ALRN (3.2) e sugerir as mudanças necessárias para a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade das contratações públicas de bens e serviços (3.3), todos são apresentados na Tabela 1, bem como foram utilizados na proposta final deste artigo.

Tabela 1 - Análise de Conteúdo

Tema	Objetivo do Grupo
Pedido de Compras	Analisar como são feitos os pedidos de compras: origem, conteúdo, necessidade.
Tramitação Processual	Analisar os procedimentos realizados no setor de licitações da ALRN – fase interna e externa.
Planejamento	Analisar o planejamento na parte que afeta o processo licitatório.
Sugestões e percepções	Sugerir os requisitos necessários para a análise das melhorias – fase interna e externa

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2017.

Finalmente, para a análise de requisitos necessários para proposta de intervenção, a partir das respostas dos entrevistados apresentados na seção anterior é que foi tomado como modelo de análise e interpretação dos dados a análise de conteúdo categorial de Bardin, (1977). Segundo Joia (2004, p. 128), a análise de conteúdo tem como objetivo “descrever uma situação com profundidade, buscando ilustrar e dar realismo a ela, pela maior quantidade de dados e informações coletadas.”

Segundo a conceituação de Bardin (2011) e as etapas da técnica explicitadas por este autor, que é o mais citado no Brasil em pesquisas que adotam esse tipo de análise, a avaliação foi organizada em três fases: 1) Pré-análise: nessa fase, serão coletadas informações através de um formulário de pesquisa (roteiro de entrevistas semiestruturadas), contendo perguntas abertas. O material coletado será processado manualmente, tendo em vista o caráter subjetivo

das respostas e a importância de uma análise cuidadosa do seu conteúdo. Assim, as informações serão submetidas, inicialmente, a um exame amplo, em que se buscará identificar o conteúdo geral apresentado pelos participantes; 2) Descrição analítica: aqui se dará a categorização das informações de acordo com os grupos de análise: pedido de compras, tramitação, planejamento e sugestões, utilizando-se como unidade de registro o critério temático relacionado a cada dimensão no intuito de responder às questões de pesquisas propostas. A partir daí, serão elencados temas coincidentes e divergentes, representativos das opiniões dos sujeitos; 3) Interpretação referencial: nesta fase procede-se a uma interpretação mais detalhada das informações, explorando-se cada categoria individualmente, buscando-se identificar o conteúdo manifesto dos respondentes e as relações deste com as conceituações previstas no referencial teórico. Vale ressaltar que as etapas da análise de conteúdo privilegiaram a fecundidade da subjetividade, enfatizando as percepções do pesquisador (BARDIN, 2011).

Essa técnica que foi utilizada, segundo Quivy e Campenhoudt (1998, p. 226), é frequentemente aplicada com utilidade, como complemento a outros métodos, fazendo parte de uma das variantes da análise de conteúdo apresentado por Bardin denominadas análises grupais, que buscam “revelar as representações sociais ou juízos dos locutores a partir do exame de certos elementos constitutivos do discurso”. Essa análise de conteúdo será essencial para se atingir o último objetivo específico, ou seja, para sugerir os requisitos necessários para a análise das melhorias no processo de contratações públicas de bens e serviços no âmbito da ALRN.

Assim, as respostas quanto a sugestões e percepções foram inseridas no contexto da pesquisa para que se possa ensejar na proposta de melhoria do processo de compras, especialmente o pregão presencial ou eletrônico, que é o objeto principal da Coordenadoria de Licitações e Contratos da Assembleia Legislativa e foram divididas em três tópicos: sugestões ou percepções, vantagens e desvantagens ou problemas.

Finalmente, a proposta de intervenção emergiu respostas encontradas e analisadas com a preparação de um plano de melhorias a partir de três dos quatro grupos: pedidos de compras, tramitação processual e planejamento com as sugestões verificadas, tendo o quarto grupo auxiliado com sugestões e problemas utilizados como parâmetros para propostas e setores envolvidos nesse plano de melhorias.

4 A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE

As Assembleias Legislativas Estaduais surgiram com o advento da República, rebatizadas do nome originário de Assembleias Legislativas das Províncias. Especificamente no caso do Estado do Rio Grande do Norte, a Assembleia da Província foi instalada a 02 de fevereiro de 1835, e, segundo informações no site oficial, informa que a mesma se instalou, inicialmente, na sede da Câmara Municipal. Desde então, o próximo evento histórico que apresenta relevância à reforma administrativa da Casa é o fato de que, em 31 de janeiro de 1983, inaugurou-se a sede atual da Casa Legislativa, no Palácio José Augusto, que foi ampliada em 2002 (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017).

Hoje, o número de servidores do quadro ativo é o número total apresentado no portal da transparência em novembro/2017, que é de 2.102, (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017) e a estrutura organizacional é demonstrada pela resolução 050/2012, onde todos os setores podem participar iniciando o pedido de compras (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE, 2012).

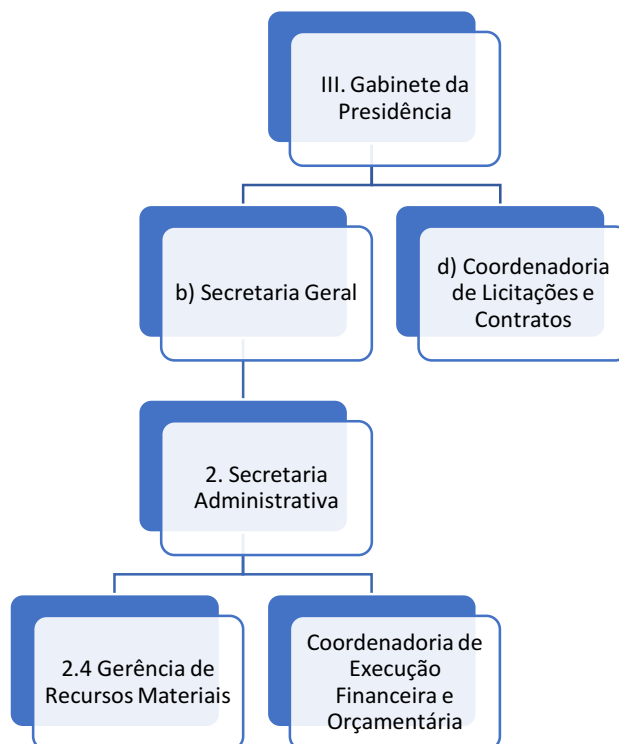
4.1 O PROCESSO DE COMPRA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

A Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte tem sua estrutura organizacional disposta por meio de sua Resolução 050/2012. Nessa mesma resolução, informa que a Assembleia detém a seguinte organização administrativa: I- Plenário (gabinetes dos deputados e comissões permanentes); II- Mesa Diretora; III- Gabinete da Presidência, que detém a estrutura administrativa com Secretaria Administrativa e Geral e com suas coordenadorias. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE, 2012).

As compras realizadas pela instituição estão sujeitas à seguinte hierarquia funcional, que é ditada pela Resolução vigente como demonstrado pela

Figura 1.

Figura 1 - Hierarquia do Setor de Compras da ALRN – Fluxo Organizacional



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da Resolução 50/2012, Art. 2, da ALRN

Analisando a hierarquia apresentada pela estrutura organizacional da Assembleia Legislativa na

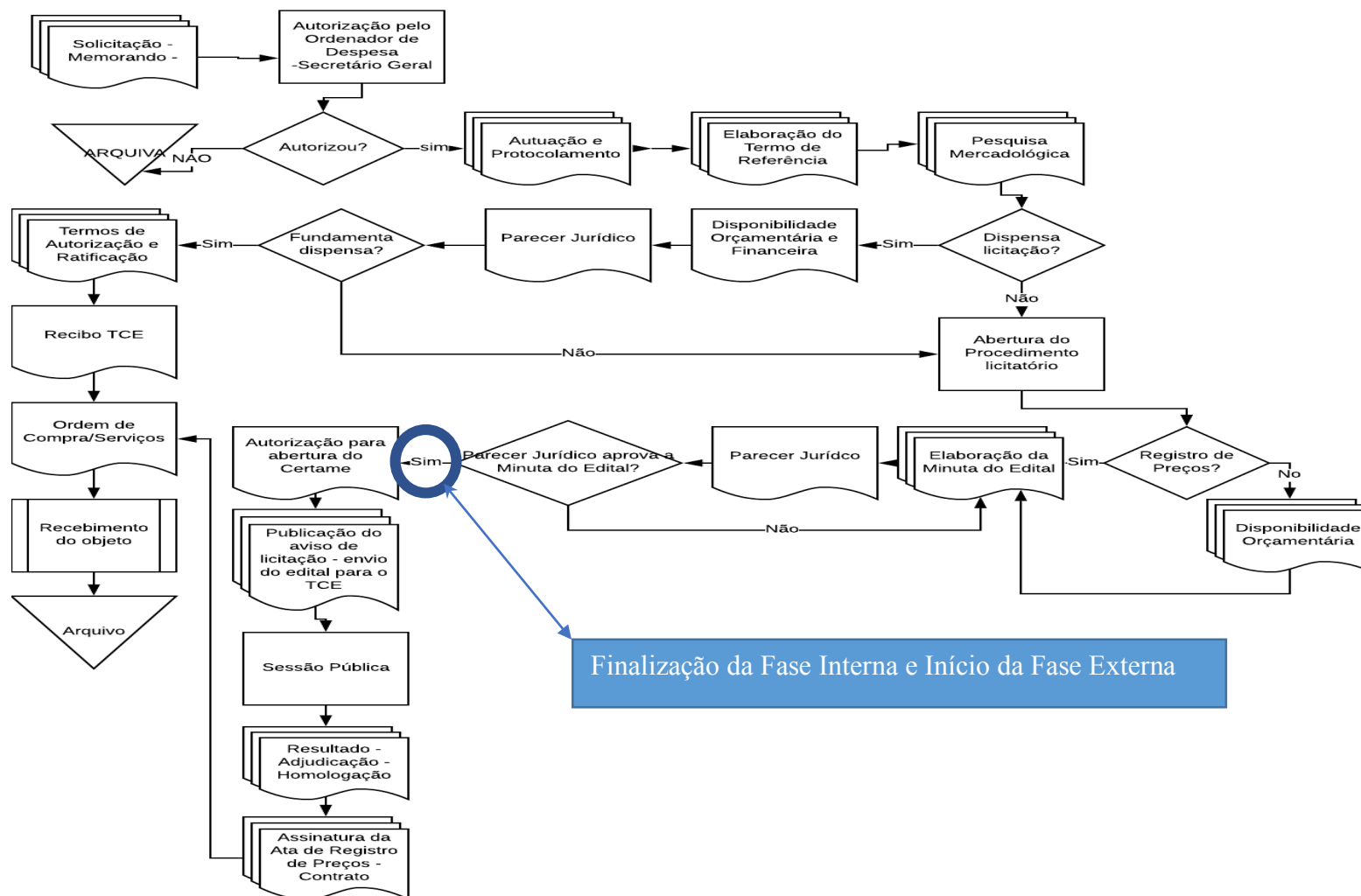
Figura 1, vê-se que o setor de compras do legislativo estadual conta com dois setores independentes e sem condição hierárquica entre eles. O primeiro é uma Gerência de Recursos Materiais que trabalha com foco na definição do objeto de compra, definindo o item de compra junto ao setor responsável pelo pedido, trabalha na pesquisa de preço e na confecção do termo de referência, bem como aguarda todas as aprovações necessárias para que passe ao trâmite licitatório. A partir da conclusão do trabalho da Gerência de Recursos Materiais, em não se tratando de processo licitatório de inexigibilidade ou de dispensa de licitação, ou seja, possuindo a compra o valor acima de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), o trâmite parte para o segundo setor, que é a Coordenadoria de Licitações e Contratos, responsável pela preparação do edital e a realização do trâmite licitatório, que é essencialmente a realização da hasta pública do pregão (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE, 2012).

Essa informação se dá visto que, nos últimos 12 meses, houve apenas dois de 16 processos licitatórios que não se utilizaram da modalidade de pregão, sendo um processo de tomada de preço e outro de carta convite, mas evidencia a tendência quanto à modalidade pregão para as compras do legislativo estadual, com 87,5% dos casos de licitação, o que não computa casos de dispensa de licitação. Assim, a ALRN efetivamente trabalha com seu processo de licitação subdividido em 04 modalidades, sendo elas: tomada de preço, carta convite, pregão presencial e pregão eletrônico. Como o sistema de compras não é informatizado, foi iniciado o pregão eletrônico em 2017, estando previsto a criação de um software de gestão de compras, não existente até o momento. A Coordenadoria de Licitações e Contratos atua em todas as modalidades, por intermédio do aparato legal, em busca de assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigação de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, de acordo com a Lei nº. 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Entretanto, sem o entendimento do fluxo do processo de compras, baseado no que estabelece a Lei nº 8.666/93, é impossível uma análise e portanto se verifica o processo em duas fases: interna e externa. Na fase interna, pode se perceber que o setor de compras presencia as seguintes etapas: 1) Solicitação inicial de compras, 2) autorização para prosseguimento do processo, 3) confecção de termo de referência; 4) pesquisa de preço; 5) análise orçamentária; 6) disponibilização orçamentária; 7) confecção de edital de compras; 8) parecer da Procuradoria Geral da Assembleia e 9) inserção no sistema de compras, como pode ser verificado na

Figura 2.

Figura 2 – Fluxograma de Compras, conforme legislação aplicada



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para o desmembramento das fases de compras é necessário entender que o setor de compras na ALRN é composto, por ora, pela Gerência de Recursos Materiais, ligada diretamente à secretaria administrativa. Dentro do organograma administrativo da ALRN – Resolução 050/2012, fica sob responsabilidade da chefia de controle de processos de compras de bens, com as atribuições de: a) realizar levantamento prévio de preços (orçamento); b) formalizar e encaminhar processos à Coordenadoria de Execução Financeira e Orçamentária; c) organizar e instruir processos licitatórios; d) emitir ordens de compra; e) providenciar a reposição dos bens patrimoniais irrecuperáveis, quando solicitado; f) elaborar mapas de compras de bens e serviços; e g) identificar a modalidade de compra, se direta ou através de processos licitatórios. Após o levantamento de preços e identificada a modalidade, o processo é encaminhado para a CLC, a qual é responsável por conduzir o procedimento licitatório.

Finalmente, na fase externa passa pela 10) Publicação da licitação no DOE-RN; 11) Realização do pregão na data e hora especificados; 12) Homologação do processo licitatório pelo ordenador de despesas, com posterior publicação; 13) Confeção de ata de registro de preços, 14) Contratação do objeto mediante contrato; 15) Empenho da despesa pelo financeiro; 16) Análise do processo por parte da Comissão de Controle Interno; 17) Entrega do produto ou serviço e 18) Fluxo de pagamento. Essas duas fases foram verificadas na análise do trâmite de compras da ALRN verificado na próxima seção deste trabalho.

Com o conhecimento do processo de compras na ALRN se torna possível iniciar a pesquisa através de metodologia de pesquisa, como conjunto de procedimentos através do qual a investigação do problema proposto é viabilizada, a fim de que os objetivos traçados sejam atingidos. No caso em tela, o presente projeto de intervenção tem por objetivo propor um projeto de intervenção que apresente as melhorias para o processo de contratações públicas de bens e serviços na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte.

4.1.1 Análise do processo de compras para a contratação de bens e serviços na ALRN

Para a consecução deste objetivo a pesquisa qualitativa abordada, verificando todo o modelo atual de compras parte da solicitação inicial de compras – expressa do setor requisitante interessado, com indicação de sua necessidade, conforme o artigo 3º, inciso II, da Lei 10.520/02 (BRASIL, 2002). A partir daí, é necessária a autorização para prosseguimento do processo por parte da Secretaria Administrativa ou Secretaria Geral, ou em alguns casos passando por ambos, dependendo para onde fora encaminhado o pedido. Observe-se que não há um padrão para onde deve ser enviada a solicitação. E geralmente a decisão fica restrita apenas a uma autorização de

prosseguimento, sem um devido reconhecimento da conveniência e oportunidade da compra, ou seja, sem uma análise Técnica e Financeira – justificativa técnica da contratação e existência de classificação econômica para atendimento da despesa (BRASIL, 2002).

Assim, o processo para aquisição de bens ou a contratação de serviços iniciado com o pedido por meio de memorando, documento formal feito pelo setor requisitante, é encaminhado para autorização do Secretário Geral – AL/RN, após a devida autorização, para ter aberto o processo administrativo no setor de protocolo, nos parâmetros definidos pela Resolução 011/2016 do Tribunal de Contas do Estado do RN (RIO GRANDE DO NORTE, 2016).

Em seguida o processo devidamente instruído e com numeração própria é encaminhado para ser elaborado o termo de referência (TR) por funcionário da gerência de recursos materiais, com consulta e apoio do setor requisitante do produto ou serviço, caso necessário. Após anexado o TR ficam definidas todas as características dos serviços e/ou produtos, além do fornecimento (forma de entrega, os prazos, local, entrega ou execução dos serviços), bem como as responsabilidades, tanto da ALRN, como da futura contratada. Ato contínuo, com as características definidas, é realizada a pesquisa mercadológica para levantamento dos preços médios do mercado, o que irá balizar a contratação, assim definindo se o objeto pode ser adquirido por dispensa de licitação nos moldes do art. 24, incisos I e II, da Lei Federal nº 8.666/93, ou se deverá ser precedido de licitação, caso o valor ultrapasse o valor da dispensa (BRASIL, 1993).

Em caso de ser definida a modalidade, na maioria das vezes, pregão eletrônico, o processo é novamente direcionado ao secretário geral da casa para que ele avalie o orçamento a ser gasto com os produtos e/ou serviços, e autorize a contratação. Após autorizado, o processo é encaminhado à CLC para elaborar a minuta do edital. Com a minuta pronta, o processo é direcionado para a PGALRN, para ser analisado e emitido o parecer da minuta do edital e andamento processual. Após aprovação da minuta e seus anexos, o processo é novamente devolvido ao ordenador de despesas, que pode ser o presidente do legislativo estadual potiguar ou o secretário geral, para ser acolhido, conforme legislação. Diante do “acolho”, o processo é encaminhado ao pregoeiro da casa legislativa para publicação.

Após essa autorização, a fase interna dá prosseguimento com a confecção de termo de referência, pela Gerência de Recursos Materiais, em comum acordo com o setor solicitante, o qual assinará referido termo, com isso se torna possível que seja realizada a pesquisa de preços por outra equipe da Gerência de Recursos Materiais que remete o processo, quando concluído, para a Coordenadoria de Licitações e Contratos (CLC).

É necessário, entretanto, na chegada à CLC, verificar se haverá a aquisição integral e imediata do material ou a contratação do serviço. Em sendo o caso, o processo é enviado à Coordenadoria de Execução Financeira e Orçamentária (CEFO) para que seja informada a disponibilidade orçamentária para aquisição. Em não possuindo, a compra será cancelada ou deverá aguardar o remanejamento de recursos. Em sendo o caso de material que será fornecido ao longo do tempo, durante todo o exercício financeiro anual, teremos aí a situação de Registro de Preços, modalidade na qual o processo não necessita ir à Coordenadoria de Execução Financeira e Orçamentária (CEFO) para consulta da disponibilidade orçamentária, já que essa só será necessária no período em que referida aquisição for ocorrer. Assim, após ambos os casos, a CLC, órgão pertencente ao setor de compras, insere a documentação de habilitação do pregoeiro e equipe de apoio, é confeccionada a minuta do edital, seguindo o processo para a Procuradoria Geral da Assembleia Legislativa, onde ocorrerá a análise de todo o processo administrativo, minuta do edital e seus anexos, com a consequente emissão de parecer jurídico.

Na PGAL é realizado o parecer da Procuradoria de Finanças, que submetido ao gabinete do Procurador Geral, e sendo pelo mesmo acolhido, segue posteriormente para autorização definitiva do Secretário Geral do Poder Legislativo Estadual que, com as atribuições de ordenador de despesas outorgadas pela Presidência, acata ou não o parecer, autorizando o prosseguimento do processo, encaminhando o mesmo ao pregoeiro.

A fase interna conclui, após o parecer da Procuradoria Geral e da autorização da autoridade superior (ordenador de despesa), o Edital pode ser inserido no sistema eletrônico COMPRASNET do Governo Federal (pregão eletrônico) e publicado na imprensa oficial, que é o Diário Oficial do Estado (DOE) do RN e o Boletim Eletrônico da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (BE-ALRN), bem como também em jornal local de grande circulação e o sítio eletrônico na internet da Assembleia Legislativa do RN, o que é conhecido como etapa de convocação, conforme artigo 38, inciso II, da Lei nº. 8.666/93 (BRASIL, 1993).

A fase externa então pode ser iniciada, com a publicação do edital, a partir do qual os interessados (licitantes) passam a ter conhecimento da intenção de compra/contratação da Assembleia Legislativa. Em data estabelecida no edital, ocorrerá a realização da hasta pública do pregão, conduzida pelo pregoeiro, com a consequente escolha da empresa que ofertou a proposta mais vantajosa. Todo o processo é realizado no sistema COMPRASNET. Para a conclusão, existe a adjudicação (entrega) por parte do pregoeiro do objeto licitado à empresa vencedora, sendo posteriormente realizada a homologação de todos os atos praticados no processo pelo presidente da ALRN. Em ambas as situações, ser dará publicidade desses atos praticados.

Com isso, é possível dar prosseguimento com a lavratura e assinatura do contrato por parte da Presidência do Poder Legislativo, no caso de aquisição integral e imediata do material ou contratação do serviço, com posterior publicação do extrato do contrato no BE-ALRN. Em se tratando de registro de preços, é confeccionada a ata de registro de preços, assinada pela empresa e também pela Presidência da Assembleia, sendo posteriormente realizada a publicação do extrato da ata no boletim eletrônico. Assim, é realizado o cumprimento da obrigação contratual, com o fornecimento do material ou do serviço, de acordo com o artigo 66 e seguintes da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Desta forma, o contrato fica apto para a fiscalização da execução do fornecimento e/ou serviços, bem como para proceder com o recebimento provisório e/ou definitivo do objeto contratado conforme os artigos 73 e 74, da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993). O provento do Planejamento Estratégico 2015-2016 da casa encontrou uma necessidade nessa etapa, onde em seu projeto 1.1, indicou o treinamento e preparação dos gestores de contratos para essa finalidade (RUSSO, 2015).

Esse trâmite interno e externo pode ter longo prazo de tempo, ou seja, ultrapassar a média de tempo no processo, tanto devido a falhas no andamento interno do processo como pesquisa de preço incorreta, atrasos no fluxo do processo e outras, ou a possibilidade de recursos e processos judiciais que possam ocorrer, e com isso, uma maior celeridade é necessária, conforme discussão dos autores Baradel e Silva (2008) sobre as ideias de problemas de burocracia no trâmite licitatório, e tendo em vista que aparenta como um grande problema da Coordenadoria de Licitações e Contratos, que para redução prática do tempo do processo, busca sempre que possível, utilizar o pregão presencial. O pregão eletrônico também reduziria o prazo, mas, somente a partir de agosto de 2017, o pregão eletrônico fora implantado definitivamente na ALRN, com a expectativa de trabalhar efetivamente com foco na eficiência e eficácia da compra em relação ao preço de mercado e ao tempo do processo de compra e não apenas com o tempo total do processo entre o pedido inicial e a contratação.

Nesse sentido, a Assembleia Legislativa hoje trabalha com compras de material de expediente, estrutura de tecnologia da informações, serviços de obras e manutenção, segurança e limpeza seguindo os trâmites licitatórios, que são solicitados de forma “urgente”, ou seja, quando o setor interessado percebe a falta do produto ou serviço, o que causa uma impressão de morosidade, como citado por Almeida (2016, p. 16), visto que a parte administrativa da ALRN, notadamente os setores requisitantes e interessados na aquisição ou contratação do serviço, não estão devidamente treinados ou preparados para o envolvimento no processo de compras, como previsto por Almeida (2016) e Silva e Rocha (2006), ou seja, é necessário um

melhor planejamento de compras, no qual Vilhena e Hirle (2013) apontam que nesse planejamento deveria ter definição de políticas, normatização e coordenação das atividades dos órgãos e entidades estaduais em matéria de compras públicas, atuando enquanto órgão central do sistema.

A Tabela 2 apresenta os processos de compras e contratação de serviços realizados na Assembleia Legislativa do ano de 2009 a 2016, de acordo com os registros encontrados na CLC, onde percebe-se que apesar de menor quantidade de processos, o pregão presencial representa mais de 50% do valor dos processos de compras.

Tabela 2 – Valores dos Processos de Compras na ALRN por modalidade – 2009 a 2016

	Carta Convite		Inexigibilidade ou Dispensa	
	Número de processos	R\$	Número de processos	R\$
2009	00	Não houve	01	12.780,00
2010	00	Não houve	100	838.996,43
2011	03	182.395,00	90	342.883,04
2012	00	Não houve	08	49.534,44
2013	01	32.676,00	91	333.153,09
2014	01	91.124,38	85	1.727.847,69
2015	00	Não houve	88	484.256,94
2016	00	Não houve	89	403.955,04
TOTAL	05	306.195,38	552	4.193.406,67
	Concorrência		Pregão Presencial ou Eletrônico	
	Número de processos	R\$	Número de processos	R\$
2009	00	Não houve	05	1.916.120,80
2010	00	Não houve	00	Não houve
2011	00	Não houve	07	10.244.249,36
2012	00	Não houve	04	478.769,94
2013	00	Não houve	08	801.873,19
2014	00	Não houve	14	3.912.076,51
2015	00	Não houve	04	1.365.842,94
2016	01	2.278.976,35	10	1.923.826,47
TOTAL	01	2.278.976,35	52	20.642.759,21

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

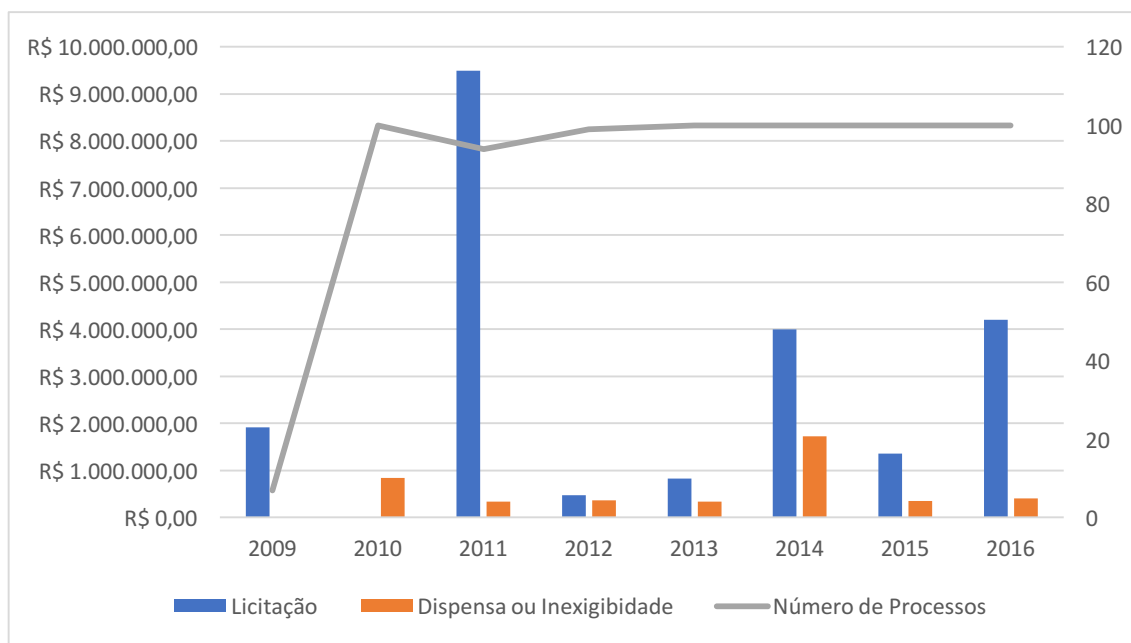
Analisando o quadro, pode ser constatado que os processos licitatórios que ocorreram de 2015 e 2016, ou seja, na atual gestão da casa, foram 14 via modalidade pregão e 01 por meio

de concorrência. Todos os demais ocorreram via dispensa de licitação ou inexigibilidade. Desta forma, de um total de 192 processos de compra, 177 tiveram dispensados a licitação, o que equivale a 92,20%. Por outro lado, dos processos licitatórios, em 93,33% dos casos ocorreram pregão presencial ou eletrônico.

Para esse mesmo período, o total de compras representou um custo de R\$ 6.456.858,10 aos cofres públicos em questão de valores acumulados em 2015 e 2016, sendo a concorrência apresentou o valor de R\$ 2.278.976,35 (35,30%), o pregão circulou o montante de R\$ 3.289.669,41 (50,95%) e os processos sem a utilização de licitação, por dispensa ou inexigibilidade atingiram as cifras de R\$ 888.212,34 (13,76%).

Outro ponto que se pode verificar é o valor médio dos processos, onde a modalidade de concorrência atingiu o valor de R\$ 2.278.976,35 por ocorrência, enquanto os pregões atingiram R\$ 234.976,39, pouco mais de 10% do valor das concorrências e a dispensa ou inexigibilidade atingiram média de R\$ 5.018,15, quase 2,14% do valor dos pregões. Esses resultados demonstram que o pregão é o processo mais realizado e, por outro lado, os casos de dispensa ou de inexigibilidade são financeiramente baixos quando comparados ao montante das licitações, ou seja, são ágeis, porém com preços mais baixos, o que não pode ocorrer efetivamente nos casos de compras mais caras aos cofres públicos.

Figura 3 – Comparativo de Licitações x Demais Compras



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Assim, apesar do volume maior de dispensa de licitação ou inexigibilidade, de acordo com a Lei 8666/93, o volume financeiro demonstra a importância da realização das licitações, o que na ALRN, quase 95% das vezes ocorrem por meio de pregão presencial ou eletrônico. E, caso ocorra atraso do trâmite licitatório, esse não se dá necessariamente na Coordenadoria de Licitações e Contratos, mas essencialmente pela demora da chegada do processo para o efetivo tramite da licitação propriamente dita ou mesmo autorizações para isso. Duas situações nesse sentido estão presentes em todas as respostas desta pesquisa que são o fato de muitos setores não informarem antecipadamente suas necessidades, bem como uma falta de esclarecimentos da gestão administrativa para todos os setores que podem iniciar tal pedido, demonstram que a gestão da Assembleia não possui um efetivo planejamento de compras, apesar de existir um planejamento estratégico vigente que propôs um projeto para otimizar a utilização de recursos orçamentários através de uma gestão eficaz com economicidade e eficiência da gestão (RUSSO, 2015).

Então, conhecido o processo realizado para as compras, pode se perceber que o procedimento para se realizar a compra de materiais ou a contratação de serviços na ALRN passa efetivamente pelos seguintes processos:

- 1- Identificação da necessidade pelo setor responsável, com a respectiva solicitação de aquisição, definindo o objeto ou serviço a ser contratado, bem como seu quantitativo;
- 2- Autorização da Secretaria Administrativa e Secretaria Geral;
- 3- Encaminhamento à Gerência de Recursos Materiais para preparação do processo, com a correta definição do objeto;
- 4- Confeção do termo de referência;
- 5- Aprovação do termo de referência pelo setor requisitante ou Secretário Geral.

A partir desses primeiros 5 passos, é que se pode conhecer o preço de mercado do item de compra, que a partir disso, segue os processos a seguir:

- 6- Pesquisa de preço de mercado;
- 7- Verificação da disponibilidade orçamentária, em não se tratando da modalidade licitatória de registro de preços;
- 8- Análise do processo e da minuta do edital com a emissão de parecer pela Procuradoria Jurídica;
- 9- Acatamento ou não do parecer jurídico pelo ordenador de despesas;
- 10- Encaminhamento para a CLC;

- 11- Publicação da licitação no DOE-RN, no BE-ALRN, e informação da licitação para o Tribunal de Contas do Estado;
- 12- Realização da hasta pública do pregão na data e hora especificados;
- 13- Adjudicação do objeto licitado pelo pregoeiro, com posterior publicação;
- 14- Homologação do processo licitatório pelo ordenador de despesas, com posterior publicação.

Após homologação do processo, os trâmites finais se resumem a:

- 15- Confeção de ata de registro de preços, em sendo o caso, com posterior publicação;
- 16- Contratação do objeto mediante a celebração de contrato, com posterior publicação;
- 17- Empenho da despesa pelo financeiro;
- 18- Análise de todo o processo por parte da Comissão de Controle Interno;
- 19- Entrega do produto ou serviço;
- 20- Pagamento.

Nos questionários aplicados, as respostas apontaram que o Legislativo Estadual realiza suas compras para artigos autorizados pela Secretaria Geral para o funcionamento, comuns a todos os órgãos públicos, tais como material de consumo, água mineral, gêneros alimentícios (café, polpa de fruta, açúcar, adoçante, leite em pó), como também material de limpeza, material de expediente, tonners e cartuchos para impressoras, locação de veículos, contratação de mão de obra (serviços gerais, segurança). Entretanto, em se tratando de uma casa onde existem diversas atividades de cunho político e social, também é necessário promover licitações de flores, placas para homenagens, fardamento (aos funcionários de manutenção, copa, segurança, coral).

Diante da possibilidade de aparecimento de outras necessidades que porventura virão no decorrer do ano, o ordenador de despesas juntamente com sua equipe, analisam as contratações ou compras que seguirão necessariamente os mesmos trâmites informados anteriormente, terminando ao fim na CLC, isso ocorre devido a necessidade de planejar a questão de priorização para a realização da despesa em comparação com as demais necessidades existentes que traz consigo e traz uma adequação da operacionalidade e uma visão estratégica, como apontado por Moreira e Morais (2003), em busca de requisitos de eficiência, eficácia e efetividade, essenciais para o sucesso da instituição (MENEZES, SILVA e LINHARES, 2007).

Entretanto, existem problemas que são enfrentados no dia-a-dia, como: a) falta de planejamento como analisado por Moreira e Morais (2003), uma vez que os processos são instruídos com antecedência, entretanto, processos urgentes são feitos sem a devida organização; b) dificuldade no levantamento de preços do mercado, presente no estudo de Hirle (2016), tendo em vista que as empresas atualmente não possuem interesse em fornecer ou facilitar o acesso aos preços; c) elaboração de um Termo de Referência bem detalhado, identificando de forma pormenorizada o material e serviço a serem contratados, muitas vezes por ausência de definição objetiva e técnica do produto ou serviço, por parte do setor interessado, como percebido por Vilhena e Hirle (2013).

Um ponto informado na maioria das respostas é que muitas vezes o setor requisitante sobrecarrega e relega a confecção pormenorizada do material ou serviço a serem contratados aos funcionários da gerência de recursos materiais, os quais embora detenham técnica na realização do TR, não possuem, conhecimento de todas as áreas do ALRN. É fato que cursos nessas áreas são oferecidos, com atenção especial às oficinas técnicas, na qual todos os servidores do setor participa de, em média, quinze por ano, desde 2015, oferecidas pela Escola da Assembleia em busca de atender a capacitação dos agentes que se encontravam despreparados como destacado por Silva e Rocha (2006), mas é necessário o compromisso não apenas da Coordenadoria de Licitações e Contratos, mas de todos os setores que realizam pedidos de compras, para que essas oportunidades de aprendizado sejam efetivamente realizadas pelos solicitantes.

Apesar de todos esses problemas, existem evoluções que podem ser destacadas nas respostas como vantagens, como por exemplo: “a implementação do pregão eletrônico”, uma vez que a ampliação da concorrência se tornou nacional. É de se destacar ainda que devido ao Poder Legislativo estar localizado fisicamente apenas na capital do Estado, os diversos setores possuem aproximação física e de inter-relacionamento facilitados, o que acaba por proporcionar uma boa integralidade no quesito localização, apesar de não poder dizer o mesmo quanto ao fluxo de processos ser facilitado com uma integração de fato.

4.2 ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS DA GESTÃO DE COMPRAS

Para o prosseguimento da pesquisa foram utilizados os resultados encontrados na pesquisa, iniciando pelo grupo de pedido de compras e onde foi atribuída à etapa inicial do processo uma aprovação de 78%. O pensamento de Costa (2008) demonstra que é necessário uma visão geral sobre Administração Pública no Brasil, para um processo de modernização,

transformação e reestruturação administrativa, que se faz necessário para que o pedido de compra, que é realizado por outros setores da Assembleia Legislativa, seja evoluído nesses 22% que pode evoluir para melhor eficácia do processo.

Nesse quesito, esses 22 % são abordados nas respostas como falhas nas especificações técnicas dos produtos ou serviços solicitados ou melhor apresentação das justificativas necessárias a essa contratação, ou mesmo a qualidade do produto ou serviço. Outro fator comentado e que corrobora o pensamento de Bresser-Pereira (1998), especialmente na concepção de responsabilidade (*accountability*) e na transparência foi a avaliação de real necessidade de compra ou mesmo o fato do produto ou serviço ser imprescindível ou não para contratação.

Nesse sentido, o PDRAE, que já impunha, desde 1995, uma necessidade de redução de custos e aumento da qualidade dos serviços ao cidadão se torna um exemplo a ser seguido para se tornar o pensamento de todos os envolvidos no processo, para evitar que um pedido realizado por todos os setores seja impossível de ser atendido, como afirmado por todos os servidores que responderam o questionário, ter problemas com chegar com problemas como falta de orçamentos mínimos necessários para prosseguimento, cotação realizada fora dos padrões de preços do mercado quando se realiza a média aritmética das propostas ou mesmo uma das propostas é fora do valor de mercado, o que ocorre quando atinge empresas de regiões diferentes do Brasil. Quando ocorre erro nas cotações, os processos atrasam ou recomeçam, gerando retrabalho e aumento do fluxo processual, e, nesse momento, é que as formas de legitimação de Marx Weber (WEBER, 1982) propõem princípios burocráticos, gerenciais e patrimonialistas que devem se preocupar com tal situação.

Esses princípios burocráticos de Weber devem ser responsáveis por precaver as principais falhas de início do processo que ocorrem nos pedidos de compras, e segundo as respostas à indagação: aponte falhas nos pedidos de compras, foi unanimidade que a falta de planejamento da gestão administrativa da casa são os principais problemas encontrados, além de outros pontos citados individualmente, como divergência orçamentária, problemas para descrição das especificações técnicas, questões de qualidade esperada e erros no termo de referência, que no bojo da discussão do uso eficiente dos recursos públicos impõe bom gerenciamento dos recursos conforme discutidos pelo ENAP acerca dos gastos públicos e da melhoria do desempenho (2002).

Essas respostas impõem ao gestor a adoção de procedimentos delineados para fornecer segurança na confiabilidade de informações financeiras, adequação às leis e regulamentos aplicáveis e eficácia e eficiência de operações. E isso somente pode ser realizado se houver um

planejamento proposto para padronizar e harmonizar o conjunto de informações que integram o processo de gestão, conforme pensamento de Costa Júnior (2016) embasados na Lei 8666/93 nos quesitos de legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (BRASIL, 1993). A partir daí é importante partir para a análise da tramitação processual, sua estimativa de tempo e eficiência.

No segundo bloco de respostas, sobre o processo licitatório percebe-se que todos servidores conhecem bem a sequência processual contida na legislação federal, entretanto, nenhum dos servidores apresentou fluxo idêntico um ao outro, o que demonstra que não existe uma regra clara e documental para tal execução ou falta de entendimento na Coordenadoria de Licitações e Contratos, o que pode gerar falhas no processo devido ao desconhecimento ou mesmo esquecimento de alguma fase do processo de compras. Destaca-se aqui a inexistência, no âmbito da ALRN, de regra estabelecendo o trâmite dos seus processos administrativos. Isso se apresentou em desacordo com o que a CGU orienta sobre a modernização da Gestão Pública com a utilização de procedimentos normatizados pela instituição (CGU, 2011), se fazendo assim necessário que futuramente venha a se concentrar em processos claros e definidos.

Essa necessidade pode interferir diretamente no prazo do processo, o que no caso do processo licitatório da ALRN apresentou valores médios de 80 dias, incluindo nesse tempo ambas as fases interna e externa, o que demonstra ser um excelente tempo, por apresentar uma rapidez na realização do processo de compras acima do tempo estimado no estudo de Dezolt e Barbosa (2016) para pregão, que é de 90 dias. Verificou-se ainda nas respostas uma variação de 20 a 120 dias na duração do processo, demonstrando uma falta de efetivo conhecimento e noção de tempo de todos os envolvidos na real duração do procedimento licitatório, por parte dos servidores da Coordenadoria de Licitações e Contratos.

Nesse sentido, o conflito de Justen Filho (2010) com Niebuhr (2008) sobre os fundamentos da Administração Pública impõem ainda mais a necessidade de preservação do interesse público e da garantia da formalidade dos atos públicos, elementos que podem alterar o prazo do processo, e aumenta a necessidade do procedimento sobre tais prazos estarem expostos aos servidores do Poder Legislativo Estadual.

Percebe-se nas respostas das entrevistas a preocupação dos servidores da Coordenadoria de Licitações e Contratos quanto à garantia da formalidade dos atos, quando avaliadas as respostas sobre qual a incidência de pedidos de cancelamentos, recursos e homologações diretas. Os servidores informaram, de forma unânime, que são raros os pedidos de cancelamento, bem como afirmam que “um a cada três processos passam por recursos”, o que

demonstra não haver morosidade nessa fase processual. Isso está de acordo com o pensamento de Fiuza e Medeiros (2014) sobre o acúmulo de críticas às normas que disciplinam as modalidades de contratação tipo pregão e o RDC.

Dentre os recursos apresentados, notou-se que os mesmos permanentemente ocorrem por insatisfação do licitante em não ter sua pretensão de venda acolhida pelo pregoeiro, visando assim atender obviamente seus próprios interesses na venda de seus produtos ou serviços e nesse ponto é importante recordar Costa Júnior (2016) segundo o qual o respeito ao fundamento da licitação em busca da garantia do contrato administrativo que mantenha o pressuposto de equilíbrio entre as partes, ou seja, entre a instituição pública licitante e o particular. Esses pontos de impugnação também estão de acordo com a pesquisa de Batista e Maldonado (2008) sobre o papel do comprador público.

Foi verificado nas respostas que a homologação de todo o processo licitatório não é realizada pela Coordenadoria de Licitações e Contratos, sendo a homologação realizada pelo ordenador de despesa, justamente como determina a Lei nº 8.666/93, verificando aqui a inexistência de excesso de regras, como descrito por Gercina Oliveira (1970), mas que Niebuhr (2008) e Costa Júnior (2016) e Cretella Júnior (2006), informam ser procedimento necessário para efeitos ou fins da Lei nº 8.666/93.

Antes da exposição dos dados de planejamento, entraves e efeitos, que é o terceiro aspecto verificado, é importante recordar que Bandeira de Mello (2009) e Vareschini (2014) informam que a premissa do procedimento licitatório é o direito administrativo. Por isso, toda e qualquer gestão de compras necessariamente requer atenção ao dispositivo da Constituição Federal de 1988.

Constatou--se a inexistência do planejamento das compras para antecipação dos pedidos, como sugerido nos estudos de Vilhena e Hirle (2013), bem como na adequação da operacionalidade e da visão estratégica, apontados por Moreira e Morais (2003), em busca de requisitos de eficiência, eficácia e efetividade, essenciais para o sucesso da instituição (MENEZES, SILVA e LINHARES, 2007). As respostas unânimes quanto ao tema planejamento apontaram o resultado fraco ou muito fraco quanto às compras realizadas pela ALRN.

O não planejamento das compras, conforme contido no estudo de Dezolt e Barbosa (2016), é tido como o problema principal nas compras realizadas pela ALRN, o que se dá notadamente pela falta de gestão das mesmas. O administrador público, logo, necessita se planejar de forma antecipada à aquisição de bens e serviços de terceiros. A evolução do Estado

citada por Costa Júnior (2016) como responsável pelo instituto das licitações, deve ser realizada de forma planejada, diferente do que ocorre hoje no Poder Legislativo Estadual.

Esse planejamento não deve ocorrer pelos princípios que regem o processo de licitação, conforme Meirelles (2003), “procedimento formal; publicidade de seus atos, igualdade entre os licitantes; sigilo na apresentação das propostas; vinculação ao edital ou convite; julgamento objetivo; adjudicação compulsória ao vencedor”, mas sim de todo o trâmite que envolve a gestão coordenada das ações, com capacitações e treinamentos a todos os integrantes, bem como a atualização e divulgação do fluxo do processo de compras a toda instituição. Ressalte-se nesse ponto o interesse permanente dos servidores da Coordenadoria de Licitações e Contratos, que sempre têm procurado e realizado na Escola da Assembleia, oficinas e treinamentos com enfoque no tema licitações.

Por outro aspecto, não adianta ter um processo planejado se não tiver também o interesse dos vendedores nos processos realizados pela Assembleia e, para isso, os entrevistados afirmaram que “os licitantes possuem grandes interesses nos processos licitatórios realizados pela AL/RN”, e acrescentam que “já que a mesma tem suas finanças organizadas e cumpre com os seus pagamentos junto aos fornecedores, isso desperta o interesse dos mesmos em fornecer ao Poder Legislativo Estadual”.

Assim, em que pese a rigidez e o elevado controle burocrático, conforme descreve Costa Júnior (2016) se faz importante o trâmite transparente e com confiabilidade existentes nas compras realizadas pela ALRN, atributos esses que fazem com que se mantenha uma boa demanda de vendedores interessados em vender e atrelar o nome de seu produto ou marca a um ente público que detenha boa imagem, afirmativa essa apoiada em respostas como: “Por ser um órgão conhecido por ter bastantes recursos financeiros e por pagar em dia, os fornecedores tem um alto grau de interesse” ou “A ALRN mantém seu fluxo de pagamento de fornecedores em dia, aumentando o interesse na participação nos processos licitatórios”.

Como nas administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1993), que estão regidos pela legislação, o procedimento licitatório também é, dessa forma, além da dispensa de licitação e da inexigibilidade, outras foram apresentadas pelos servidores que participaram desta pesquisa, como pregão presencial ou eletrônico, tomada de preços, carta convite, concorrência. Porém, em todas as entrevistas foi informado que: “o setor realiza efetivamente, em maior escala, a modalidade de pregão.” O pregão, regulamentado pelo Decreto 5.450/2005 (BRASIL, 2005), vem sendo realizado preferencialmente na modalidade eletrônica desde 2017, implantado que fora após a realização de oficinas técnicas com os servidores da Coordenadoria de Licitações e

Contratos da ALRN, ministrados pela Escola da Assembleia, modalidade essa que ficou conhecida como Pregão Eletrônico segundo Justen Filho (2004).

A partir das respostas dos entrevistados apresentados é que surgiram sugestões e percepções que foram inseridas no contexto da pesquisa para que se possa ensejar na proposta de melhoria do processo de compras, especialmente o pregão presencial ou eletrônico, que é o objeto principal da Coordenadoria de Licitações e Contratos da Assembleia Legislativa. Dessa forma, as sugestões apresentadas nas respostas foram: boa descrição dos produtos, confecção de calendário de compras e contratação de serviços, contribuição com o meio-ambiente, economia no resultado final do processo licitatório e tempo do processo licitatório ou melhoria no atendimento dos prazos de compras.

No caso de “boa descrição de produtos”, recorda-se que além da burocracia concentrada nos processos que afetam as compras e pagamentos governamentais segundo Abramo e Capobianco (2004), uma melhoria nesse processo faz com que diminuam os prazos de processo de compra, bem como garantem qualidade dos produtos e serviços contratados, preço final obtido no processo licitatório e competitividade, como defendido por Vilhena e Hirle (2013) como principal na melhoria da eficácia dos procedimentos licitatórios.

Esse conhecimento do produto irá capacitar a instituição para atender a segunda sugestão apresentada, que foi a elaboração de “calendário de compras e contratação de serviços para evitar que o mesmo objeto seja licitado por diversas vezes no decorrer do ano”. Entretanto, resolver esse ponto é um procedimento estratégico e operacional importante como trata Vilhena e Hirle (2013), recordando que as autoras inserem nesse planejamento a definição de políticas, a normatização de procedimentos e a coordenação das atividades com o foco na melhoria da eficácia dos procedimentos licitatórios.

Nesse sentido, a reclamação de um “objeto ser licitado diversas vezes durante o ano” pode ser resolvida com a inserção no planejamento da questão de priorização para a realização da despesa em comparação com as demais necessidades existentes como apontado por Moreira e Moraes (2003), em busca de requisitos de eficiência, eficácia e efetividade, essenciais para o sucesso da instituição (MENEZES, SILVA e LINHARES, 2007).

Por outro lado, uma contribuição com o meio-ambiente é analisado na questão do processo de compras sustentáveis, como apresentado por Silva e Barki (2012), como desafio do tema compras públicas. O tema somente pode ser tratado após ser resolvida a questão de planejamento do processo de compras, fazendo-o como instrumento econômico capaz de estimular padrões de consumo que incluam critérios ambientais na aquisição de bens e serviços na administração pública.

Nesse mesmo viés, outras medidas de eficiência são necessárias para avanços de economia no resultado final do processo licitatório, retornando assim como premissa a questão do planejamento incluído na discussão apresentada por Castro (2007) entre o controle de resultado que busca processos confiáveis, redução dos custos, diminuição do tempo do processo, aumento de fornecedores *versus* os tramites processuais, em qualquer um dos casos atendendo o arcabouço normativo do processo licitatório (COSTA JÚNIOR, 2016).

Outro item que deve estar no planejamento é a questão do tempo do processo licitatório, como requisito de melhoria da eficiência do processo. Nesse caso, o pedido de compras deve fazer parte no processo, mesmo na fase interna e precedente ao processo de compras. Muitas vezes, esse passo somente pode ser dado se utilizar o exemplo mineiro apresentado por Vilhena e Hirle (2013), para com isso alterar toda dinâmica e definir tendências aos setores, monitorados pelo departamento de compras, seja com controles preventivos, seja com estabelecimento de treinamentos e ações para atingir os estritos controles legais.

Nesse ponto é importante destacar que os agentes da ALRN envolvidos em qualquer fase do processo, com exceção da equipe da Coordenadoria de Licitações e Contratos, carecem de conhecimento sobre o processo como apontado pelas entrevistas e sugerido por Silva e Rocha (2006) e precisa estar inclusa em qualquer tipo de treinamento sobre o tema, mas principalmente no dimensionamento da equipe e na unidade de compras, citada por Delzot e Barbosa (2016).

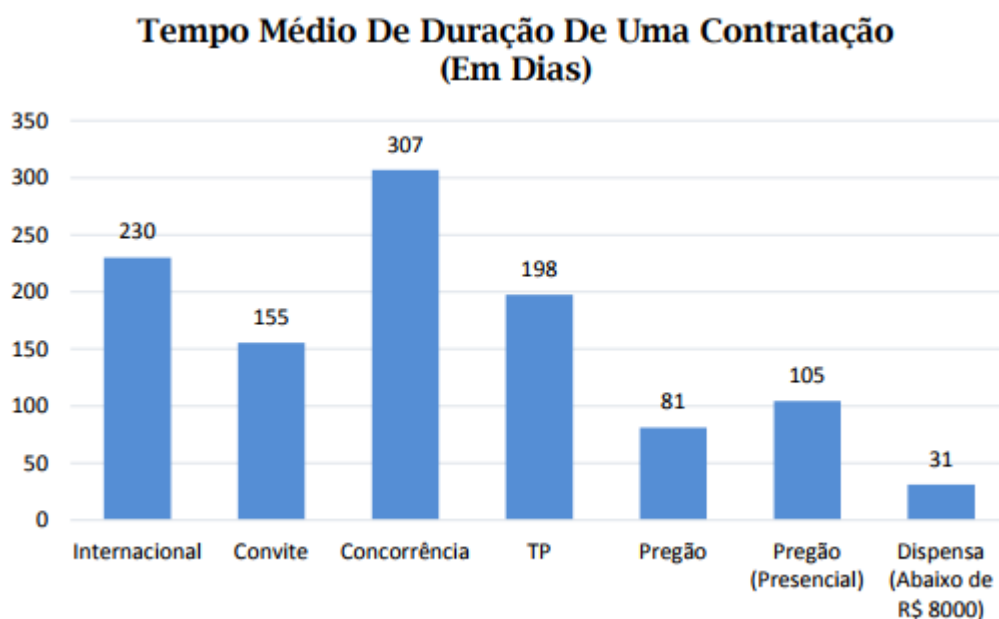
A questão do tempo do processo de compras é um item de difícil discussão, visto que o excesso de formalismo e de uniformidade nos procedimentos da Lei 8666/93 ocasiona à demora excessiva e traz o sentimento de eficácia duvidosa como descrito por Pimenta (1998). Com essa discussão, Dezolt e Barbosa (2016) apresentaram discussão do tempo médio de um pregão eletrônico ou presencial sendo de 93 dias, que é o prazo de tempo mais curto quando se utiliza qualquer modalidade de licitação, com exceção das dispensas e inexigibilidades, que são mais rápidas. Porém, para o cálculo do tempo é importante estabelecer critérios e planejamento, visto que hoje como já dito, na ALRN os servidores não souberam quantificar com exatidão os tempos médios dos processos.

E o processo de globalização vivido nos últimos anos vem exigir do Poder Público uma posição cada vez mais eficaz quando o assunto é gastos públicos, o que traz na questão de tempo e gastos uma relação que requer atenção. Diante essa evolução, o Estado criou o instituto das licitações (COSTA JÚNIOR, 2016). De qualquer forma, na análise do processo de compras de bens e serviços comparar os tempos médios ocorridos em estudo nos estados brasileiros por tipo de modalidade de compras públicas, visto que é um índice medidor da eficiência do

processo. A demonstra esse dado de pesquisa que foi utilizada como parâmetro para o tempo médio do processo realizado na Assembleia Legislativa.

Figura 4 demonstra esse dado de pesquisa que foi utilizada como parâmetro para o tempo médio do processo realizado na Assembleia Legislativa.

Figura 4 – Tempo médio de duração de uma contratação (em dias)



Fonte: Dezolt e Barbosa (2016, p. 24).

Verifica-se nesse estudo de Dezolt e Barbosa (2016) que o tempo médio de um pregão é de 81 a 105 dias enquanto que os processos que detêm dispensa de licitação são de aproximadamente um mês. Assim, a Administração Pública, gestora de interesses coletivos, exerce atividade complexa e necessita de amparo diretamente relacionado à aquisição de bens e serviços de terceiros, firmando contratos para realização de obras, prestação de serviços, etc. Esse processo demanda tempo. Um ponto que chama atenção é que a diferença entre o tempo médio de pregão e de concorrência, superior a 210 dias, isso pode representar um obstáculo para a realização de concorrência e aumentar a utilidade do pregão, que possui melhor eficiência na tramitação licitatória (ALMEIDA, 2016).

Com essa parametrização será possível identificar a eficiência do pregão eletrônico da ALRN, bem como buscar artifícios como a utilização dos sites de compras apta para acesso à informação, reduzindo riscos de privilegiar qualquer fornecedor, tendo em vista que

disponibilizam acesso mais amplo e detalhado a informações sobre as contratações (BNDES, 2002, p. 3-4).

Quanto à questão das vantagens do processo licitatório da ALRN, as respostas apontaram os seguintes pontos: processos transparentes e com lisura, cumprimento do princípio da publicidade, processos seguem os trâmites regidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, órgão fiscalizador, todos os processos são tratados com máxima prioridade, economia, e início da realização de forma eletrônica da modalidade pregão, processo licitatório mais realizado pela Assembleia, cada uma tendo sido trabalhada anteriormente na análise de conteúdo.

Como definido por Meirelles (2003) como fator de melhoria do processo de compra, ter “processos transparentes e com lisura e cumprimento do princípio da publicidade” são vantagens apontadas que na verdade são parte obrigatórias do processo de licitação, em qualquer de suas modalidades. Isso está atrelado com o pensamento de Boynton, Johnson e Kell (2002) sobre procedimentos adotados pela administração pública para fornecer segurança razoável quanto à confiabilidade de informações financeiras, adequação às leis e regulamentos aplicáveis e eficácia e eficiência de operações.

É importante, não obstante, perceber que essa prática não é vantagem, mas obrigatoriedade. Isso faz parte do processo de aferição dos resultados que a Controladoria Geral da União (CGU) impõe à Instituição Pública através de parâmetros e critérios definidos e realizados antecipadamente à efetivação da compra (CGU, 2011) e que “são seguidos nos trâmites regidos pelo Tribunal de Contas do Estados do Rio Grande do Norte”, órgão fiscalizador da ALRN, o que traz confiabilidade ao sistema de compras.

A questão de “economia” apontada em uma das respostas não pode ser considerada uma vantagem, visto que não existe parâmetros comparativos desta economia por tipo de item comprado pela ALRN, como verificado nas respostas. Também não pode ser afirmado como vantagem a questão de que “todos os processos são tratados com máxima prioridade”. Se isso ocorre é obviamente uma fuga da decisão sobre prioridades, que faz parte da tomada de decisão estratégica ou operacional no planejamento de compras da ALRN, como verificado no estudo de Castro (2007).

Por outra ótica, pode realmente ser visto como vantagem o que ocorreu em 2017, que foi o “início da realização de forma eletrônica da modalidade pregão”, isso traz vantagens na diminuição de tempo médio da licitação como apontado no estudo de Delzolt e Barbosa (2016)

por tipo de modalidade nos Estados brasileiros, onde há uma diferença de 24 dias entre o tempo médio do pregão eletrônico e o pregão presencial.

Com isso, vale recordar que a característica do Pregão é a inversão de fases dos procedimentos licitatórios, diferente do rito estabelecido nas licitações públicas, no qual o pregoeiro apura inicialmente o vencedor da concorrência por preço, para, em seguida, promover a fase de habilitação que consiste na verificação dos cumprimentos legais da proposta, para que seja, então, declarado o vencedor do trâmite (COSTA JÚNIOR, 2016) e com isso a utilização de tecnologia acelera ainda mais o processo realizado para ser mais rápido, trazendo como vantagem a celeridade nos processos como apresentado por Baradel e Silva (2008).

Além disso, a sistematização e controle dos processos de compras, bem como a formação de uma base de dados sobre as compras, com registros históricos, fica facilitada quando iniciado um processo eletrônico que pode facilitar a criação de indicadores de acompanhamento (VILHENA e HIRLE, 2013). Com o sistema eletrônico, fica facilitada a utilização do sistema de pesquisa de preços e a integração da gestão de compras ao sistema de gestão orçamentária utilizado (VILHENA e HIRLE, 2013).

Ainda é importante relevar os pensamentos de autores sobre as vantagens da implementação do pregão eletrônico, como: Oura, Kono e outros (2012) informando que culminou em medidas protetivas em busca da garantia pela eficiência da ação do Estado e Fernandes (2014) complementando que o sistema informatizado de apoio ao pregão do Governo Federal, o SIASG/Comprasnet, hoje conhecido como portal de compras do Governo Federal ou Compras Governamentais, é a base de inovações no tema. Dzolt, Tachlan e outros (2016) apontam ainda inovações oriundas do pregão eletrônico como: monitoramento e diagnósticos das compras públicas realizadas, melhoria no planejamento das compras públicas, implementação de políticas de compras, estimativa de preços, sistema de registro de preços, avanços nos processos de compras entre outros. Ruediger (2002) e Menezes, Silva e Linhares (2007) pontam para introdução das práticas de Governo Eletrônico, no Brasil, ou seja, não é uma nova modalidade, mas a utilização de tecnologia para garantir o sucesso da modalidade de pregão (MENEZES, SILVA e LINHARES, 2007).

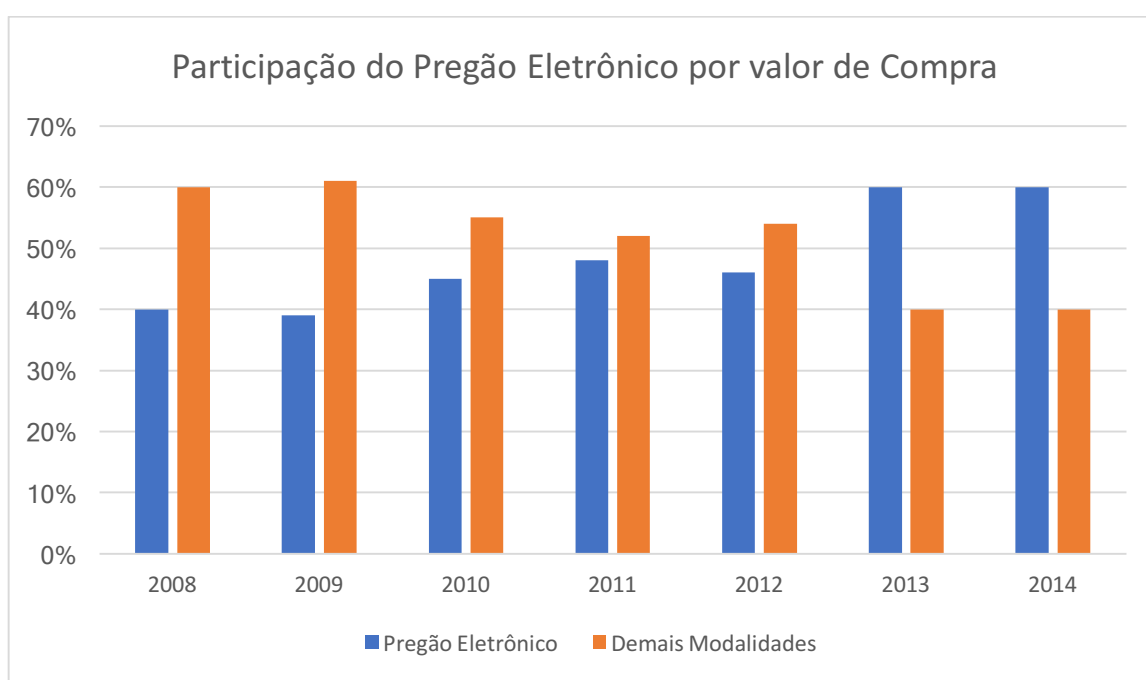
Costa Júnior (2016) aponta mais um fator positivo ao pregão, que é o aumento considerável do número de participantes nessa modalidade em relação às demais modalidades de licitações públicas, que traz uma contribuição ocasionada pela necessidade de diminuição nos preços para aumento das chances de se tornar vencedor do trâmite licitatório. Outro ponto ilustrado pelo autor é o fato de ter disputa de preços durante o processo, o que ocasiona “lances livres” após a abertura dos envelopes e ordenamento das melhores propostas para que seja

oferecida chances iguais a todos de igualar ou diminuir o preço, para a eficácia da gestão de compras públicas com a economicidade que pode ser trazida aos cofres públicos.

Esse modelo de licitação está em franca evolução no Brasil, como é apontado pelo Ministério do Planejamento, através do Comprasnet que, de 2008 a 2014, apresentou um crescimento da utilização do pregão eletrônico, especialmente nos valores de compras, onde, até 2012, as demais modalidades de compra representavam maioria e que desde 2013 se tornou 60% oriundas dos pregões eletrônicos, como pode ser verificado na

Figura 5.

Figura 5 - Valores de Compras dos processos Licitatórios no Brasil

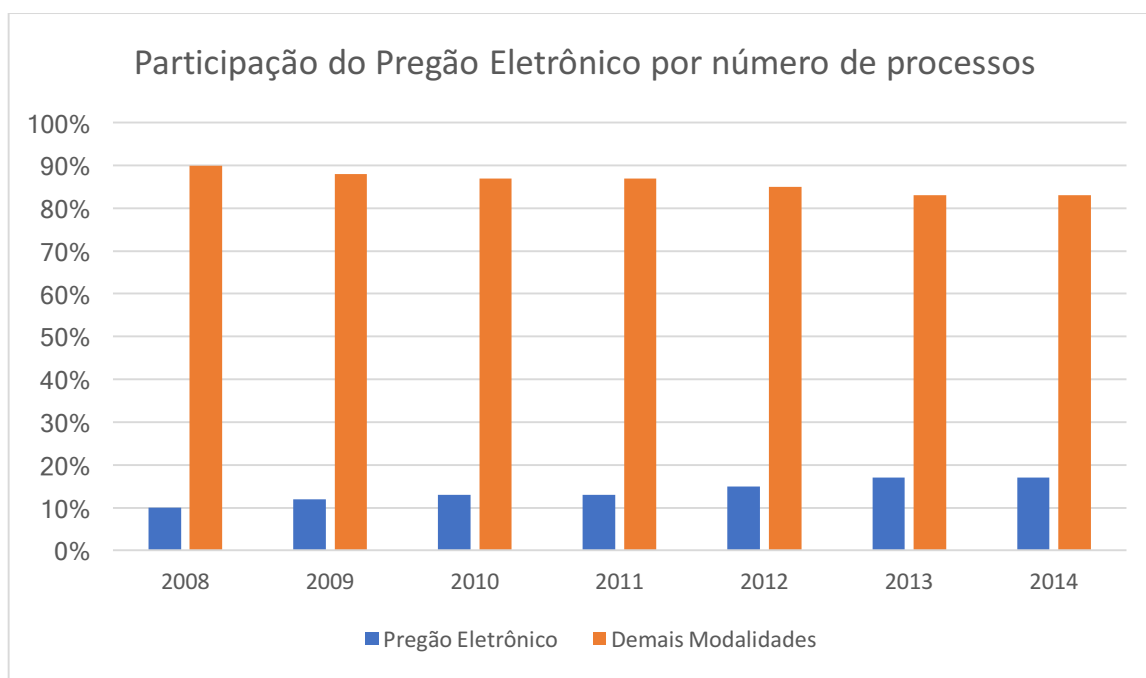


Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Comprasnet.

Para o mesmo período, pode ser verificado o crescimento de aproximadamente dos números de processos realizados através do pregão eletrônico, como pode ser verificado também pelo Ministério do Planejamento, através do Comprasnet para o mesmo período, de 2008 a 2014, onde o pregão eletrônico passou de 10% dos processos, em 2008, para 17% em 2014, como pode ser verificado na

Figura 6.

Figura 6 - Número de processos Licitatórios no Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Comprasnet.

Desta forma, percebe-se uma crescente utilização da modalidade de pregão eletrônico, não apenas na quantidade de realizações no Brasil, mas principalmente na quantidade de valores envolvidos nessa prática de compras públicas.

Finalmente, no quesito de problemas, as respostas apontaram a duas questões específicas, sendo que uma delas já apresentadas como sugestão: confecção de calendário de compras e contratação de serviços. Além disso, é ressaltada por todos os envolvidos na pesquisa a questão de falta de planejamento, que afetam outros pontos como: solicitação de despesas fracionadas, dificuldade de elaboração de termo de referência, pequenos entraves, falta de planejamento setorial.

Percebe-se que a preocupação para um melhor planejamento de compras são indícios da crescente preocupação com o uso eficiente dos recursos públicos tem resultado em iniciativas voltadas para o controle das despesas com compras e contratações, como forma de melhorar o desempenho das organizações governamentais (ENAP, 2002).

Porém, para isso outros fatores podem contribuir para maximizar o desempenho, que é a padronização e harmonização do conjunto de informações para efetiva execução do plano de ação organizacional (COSTA JÚNIOR, 2016) e fazem parte da discordância dos autores como Niebuhr (2008) e Oliveira (1970) sobre resultados ineficientes da atividade administrativa no Setor Público, como demora de compra, cancelamento de processos, recursos, gestão das necessidades de compras entre outros.

A partir da premissa de que o pregão visa à aquisição de bens ou contratações de serviços comuns, pelo menor preço (JUSTEN FILHO, 2004), o planejamento pode transformar problemas em um sistema de avaliação onde a administração se capacite e esteja preparada para aferir a sua compatibilidade com os preços praticados no mercado, através de treinamentos como realização de uma boa estimativa de preços (HIRLE, 2016), ou ainda o planejamento dos pedidos de compra ligado à sistematização de um banco de preços praticados e definição de regras para a utilização das informações disponibilizadas (HIRLE, 2016).

Vale recordar que Fernandes (2007, p. 239), afirma que “a Administração não é obrigada a contratar pelo mesmo preço que o faz a iniciativa privada, porque essa só é parâmetro para condições de aquisição e pagamento idênticas”, mas isso não diminui a busca pelo menor preço e maior qualidade possíveis no processo de compras conseguido com um planejamento das compras públicas, evitando fracionar pedidos e mantendo um calendário de compras adequado para o bom funcionamento da ALRN, sempre dentro do princípio constitucional da isonomia e que seja selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração. (COSTA JÚNIOR, 2016)

A utilização do planejamento também auxilia no pensamento de Oura, Kono *et al* (2012, p. 262) quanto a utilização dos recursos orçamentários previamente disponibilizados, e bem como a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), com o objetivo de facilitação e agilidade, mediante o registro formal de preços em uma ata específica, por um período de até 12 meses (CGU, 2011).

5 PLANO DE MELHORIA DO PROCESSO DE COMPRAS DA ALRN

Da análise do processo de compras da ALRN, resulta um plano de melhorias a partir de três dos quatro grupos: pedidos de compras, tramitação processual e planejamento, com as sugestões verificadas a partir da análise desse estudo e que pode ser representado pelas Tabela 3, Tabela 4 e Tabela 5. O quarto grupo auxiliou com sugestões e problemas utilizados como parâmetros para propostas e setores envolvidos nesse plano de melhorias.

Tabela 3 – Plano de melhorias proposto para o Grupo Pedido de Compras

Problema	Proposta	Setores envolvidos
3.1 Falta de planejamento da administração em unificar repetidos pedidos, de idênticas compras, de diversos setores, em um único processo de compras.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Criar um grupo de apoio ao planejamento da gestão de compras (VILHENA e HIRLE, 2013); ✓ Definir políticas, normatização e coordenação das atividades de compras públicas e apontar o principal desafio de como melhorar a eficácia dos procedimentos licitatórios (VILHENA e HIRLE, 2013). 	Secretaria Administrativa

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2017.

Com a falta de planejamento no âmbito da administração pública, torna-se evidente a possibilidade de diminuição da eficiência, eficácia e efetividade (ARRETCHE, 2003). Com isso, propõe-se a criação de um grupo de apoio ao planejamento da gestão de compras com propostas de procedimentos estratégico e operacional como tratado por Vilhena e Hirle (2013). Além disso, as autoras sugerem que o grupo deve embasar as decisões desse planejamento em definição de políticas, normatização e coordenação das atividades de compras públicas e apontam o principal desafio de como melhorar a eficácia dos procedimentos licitatórios.

Na sequência, verificou-se com subsídio da Tabela 4 as questões de tramitação processual.

Tabela 4 – Plano de melhorias proposto para o Grupo Tramitação Processual

Problema	Proposta	Setores envolvidos
4.1 Inexistência no âmbito da ALRN, de regra estabelecendo o trâmite dos seus processos administrativos.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Criar e normatizar um fluxograma para a tramitação processual, baseado na Lei nº 8.666/93 e normas do TCE/RN; ✓ O fluxograma da ALRN deve ser alterado nos pontos de pedido de compras, que são a principal causa de atraso ou erros no processo ou no termo de referência. 	Secretaria Administrativa, Procuradoria Geral e todos os setores envolvidos no processo de compras.
4.2 Erros nos Termos de Referência.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Implantar o controle de resultado (CASTRO, 2007); ✓ Preparar modelos padrões de Termos de Referência a partir de definições colhidas juntamente o Tribunal de Contas do Estado; 	Secretaria Administrativa, Gerência de Recursos Materiais.
4.3 Ausência de conhecimento do processo de compras como um todo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Capacitar os envolvidos (SILVA e ROCHA, 2006); 	Todos os setores envolvidos no processo de compras.

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2017.

Com a percepção de que nenhum dos servidores apresentou nas respostas fluxo processual idêntico um ao outro, demonstra-se que não existe uma regra clara e documental sobre o andamento dos processos de compras, o que pode gerar falhas nos mesmos, devido ao desconhecimento ou mesmo esquecimento de alguma fase do processo, o que estaria em desacordo com o que a CGU orienta sobre a modernização da Gestão Pública com a utilização de procedimentos normatizados pela instituição (CGU, 2011).

Além disso, o fluxograma existente hoje em dia na ALRN deve ser alterado, principalmente nos pontos referente a fase inicial de pedido de compras, que se mostra como a principal causa de atraso ou erros no processo, entretanto a proposta deve ser desenvolvida por um estudo que aborde as causas que fazem cada setor realizar o pedido de urgência, o que apresenta mais falhas, ou mesmo o planejamento e gerenciamento desses pedidos, pela administração central do Poder Legislativo Estadual.

Na interpretação das melhorias de tramitação processual, o controle de resultado em busca de processos confiáveis (CASTRO, 2007) será responsável por projetos de redução dos custos, diminuição do tempo do processo que devem ser parametrizados. Isso precisa ser demonstrado aos envolvidos, bem como deve ser preparado um roteiro de termo de referência (TR) para que seja utilizado pelos setores no momento da realização do pedido de compras, em qualquer fase do fluxo processual, o que somente pode ser realizado juntamente com uma equipe de gestão (MENEZES, SILVA e LINHARES, 2007), prevista também para a fase de pedido de compra, que é quando se inicia o processo. Isso pode ser realizado conforme exemplo mineiro narrado por Vilhena e Hirle (2013), para alterar dinâmicas e propor tendências aos setores, monitorados pelo departamento de compras.

Nesse caso, os termos de referências precisam estar de acordo com as recomendações do órgão fiscalizador, no caso, o TCE-RN, e seguir parametrização ou exemplos para cada tipo de produto ou serviço necessário. Esses exemplos de termo de referência devem estar disponibilizados para os setores, para que sejam interpretados as reais necessidades de cada pedido. O acerto do pedido de compra, evoluirá conjuntamente com a eficiência do termo de referência e consequente compra a ser realizada.

A carência de conhecimento sobre o processo como apontado pelas entrevistas e sugerido por Silva e Rocha (2006) precisa estar incluída em qualquer tipo de treinamento sobre o tema, mas principalmente no dimensionamento da equipe e na unidade de compras, citada por Delzot e Barbosa (2016).

Para o encerramento da proposta, verificou-se ainda com subsídio da Tabela 5 as questões de planejamento, onde é necessário em primeiro lugar criar grupo para planejamento de compras e contratações que diminua os entraves. Problemas ocorridos devem balizar a gestão pública no tocante ao planejamento de compras e contratações. Assim, surgem novas demandas, como integração do planejamento financeiro com atenção às necessidades de todos os setores, bem como as informações das compras e contratações públicas previstas ou realizadas com a análise do consumo médio e controle de estoque ajudam que se evite tais problemas (LIMA, 2016). Dessa forma, a criação de um grupo de apoio ao planejamento da gestão de compras com servidores de todos os setores envolvidos e com propostas de procedimentos estratégico e operacional se torna necessário para o ajuste estratégico e operacional do processo de compras (VILHENA e HIRLE, 2013).

Tabela 5 – Plano de melhorias proposto para o Grupo Planejamento

Problemas	Proposta	Setores envolvidos
5.1 Falta de planejamento de compras e contratações	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Levantar base de dados (VILHENA e HIRLE, 2013); ✓ Controlar estoque e consumo médio (LIMA, 2016); ✓ Criar um grupo de apoio ao planejamento da gestão de compras (VILHENA e HIRLE, 2013); ✓ Adquirir Software de gestão de compras; 	Todos os setores que solicitam compra de materiais, equipe de gestão de contratos, CLC e CEFO.
5.2 Falta de calendário de compras e contratações	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Criar um grupo de apoio ao planejamento da gestão de compras (VILHENA e HIRLE, 2013); ✓ Elaborar base de dados (VILHENA e HIRLE, 2013); ✓ Priorizar (MOREIRA e MORAIS, 2003); 	Secretaria Administrativa, equipe de gestão de contratos, CLC e CEFO.

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2017.

Com esse planejamento, portanto, é possível realizar um calendário de compras e contratações que possa auxiliar a evolução dos requisitos da casa para ter efetividade nas necessidades de cada um dos setores, treinamento da equipe envolvida em todo o processo de compras, realização de previsões e ajustes temporais para que possa ser seguido um calendário de compras e não apenas se atue de forma “urgente”, ou seja, imediatamente à percepção de alguma necessidade de material, como se identifica claramente nas respostas das pesquisas.

O levantamento de dados, para formação da base, deverá conter um histórico de itens pedidos, exemplos de órgãos que possuem processo licitatório de itens equivalentes, fornecedores existentes no mercado, quantidade necessária por período de tempo e outros fatores que influenciarão na tomada de decisão de compra e, principalmente, neste caso, na melhoria do processo de compra, como o exemplo de Lima (2016) sobre o controle de estoque e consumo médio.

Com isso, um grupo de apoio a esse planejamento se faz necessário, conforme (VILHENA e HIRLE, 2013) e será o ponto principal para fornecer dados ao software de gestão, que deverá conter relatórios de monitoramento dos processos de compras e, especialmente, os que envolvam processos licitatórios, visto que possuem maior representatividade de valores. Além disso, os tipos de pedidos de compra, os tipos de produtos e serviços, o consumo médio, os setores que utilizam tais produtos ou serviços, bem como o orçamento disponível para o

período são fatores que influenciam na tomada de decisão de compra e na melhoria do processo em busca da eficiência da compra pública na ALRN.

Enfim, os resultados esperados com esse proposta de melhorias no processo de compras da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte, é o de que se eliminem falhas processuais, falta de planejamento, e que a equipe de compras atue mais próxima da equipe gestora administrativa e financeira, de forma que possam atuar em conjunto na decisão de prioridades, na execução de um planejamento de compras e que visem a facilitar como um todo o resultado dos processos de compras da instituição.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espera-se com a análise e apresentação de um modelo de melhoria do processo de compras da Assembleia Legislativa, que seja atingido o objetivo do presente estudo, realizado a partir das sugestões e problemas apontados pelos questionários aplicados, em busca de melhor eficiência, eficácia e efetividade. O caso proposto para a Assembleia Legislativa é uma ação específica para as análises realizadas para o Poder Legislativo Estadual do Rio Grande do Norte, devido ao fato de ter partido de respostas de questionários a servidores envolvidos no processo de compras.

Nesse sentido, a pesquisa foi realizada apenas com servidores da Coordenadoria de Licitações e Contratos, não se estendendo a servidores da Secretaria Administrativa ou mesmo da Gerência de Recursos Materiais, bem como da CEFO e da PGALRN, tendo em vista que aqueles atuam diretamente em todos os processos. Assim, é sugerida análise futura, com possibilidade de novas pesquisas, ou seja, a unificação das respostas de todos os setores diretamente ligados, para ampliação do processo de compras, focado no pregão presencial e eletrônico, visando identificar o resultado final para todo e qualquer processo de compra, seja inexigível, com dispensa de licitação ou qualquer outro tipo de contratação ou compra através de licitação.

Por outro lado, as análises do processo de compras da ALRN já realizados demonstram que não houve, até o momento, um pensamento de planejamento de compras a médio ou longo prazo e, sim, foram efetuados sempre de forma emergencial, para atender as demandas dos setores, sem nenhuma prioridade definida.

Também se percebe que a equipe de licitações da Assembleia Legislativa avaliou e está satisfeita com o andamento das compras através das licitações já realizadas. Entretanto, ressaltam a existência de barreiras que possam prejudicar o trâmite processual, através de pedidos de compras com falhas e principalmente uma má gestão de compras através de planejamento de compras.

Dessa forma, avalia-se que a proposta apresentada está pautada em oportunidades reais de “choque de gestão”, para que seja entendida como possível de realização, ainda mais com a necessidade de criação de sistema de gestão, de monitoramento e análise de compras, para que possa partir para inovações clamadas para melhoria do processo. Com isso, se espera que o Poder Legislativo busque superar obstáculos para evoluir o processo de compras com eficiência, eficácia e efetividade.

Infelizmente, esse estudo apresenta um pequeno percentual de pessoas envolvidas no processo de compras, apesar da participação de 100% dos servidores lotados na Coordenadoria de Licitações e Contratos, o que não interfere no resultado final, mas que pode aumentar as sugestões e valias para evolução das compras públicas na ALRN. Portanto, caso a proposta não seja apreciada pela equipe gestora capaz de modificar o atual modelo, em um intervalo de tempo curto, a pesquisa deve ser refeita, visto que os resultados referentes a 2017, período no qual iniciou o pregão eletrônico, somente podem ser aferidos a partir de fevereiro de 2018.

Um ponto que ainda pode levar à reflexão e estudo é a questão de definição de prazos de processos e também de redução de preços, visto que existe a necessidade de se criar parâmetros para que se possam criar indicadores que tragam os processos para avaliação por resultados e não por processos. Entretanto, para a realização plena das mudanças sugeridas, nota-se a existência de limitações devido ao fato do ordenador de despesas deter para si o processo de decisão, que seria compartilhado na equipe de apoio ao processo de compras sugerido.

Em relação à crise financeira do Estado, ela pode influenciar, mas em maneira alguma será impeditiva ao plano de melhorias proposto, isso porque é possível se realizar todo e qualquer processo com política de economicidade do gasto público, atrelada aos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade presentes no estudo.

Finalmente, essa apreciação, por mais pautada em referências, é factível de outras interpretações, mas a experiência com o grupo total que atua com licitações buscou validar esses resultados para que pudessem ser enquadrados dentro da realidade atual do sistema de compras por licitação existente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, C. W.; CAPOBIANCO, E. R. Licitaciones y Contratos Públicos. **Nueva Sociedad**, v. 194, p. 69-90, 2004.
- ABREU, A. C. D.; HELOU, A. R. H. A.; FIALHO, F. A. P. Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público. **Caderno EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 608-620, dez 2013.
- ACKOFF, R. L. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: LTC, 1976.
- AKAO, Y. **Hoshin Kanri: Policy Deployment for Successful TQM**. Productivity Press. Cambridge, MA. 1991.
- ALMEIDA, A. A. M. D. **Função compras no setor público: fatores preponderantes para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos da Base Aérea de Natal**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Dissertação de Mestrado Profissional em Gestão Pública. Natal-RN, p. 141. 2016.
- ALMEIDA, A. A.; MENEZES, J. D. F. A importância do planejamento estratégico como fator preponderante ao crescimento organizacional. **Revista Eletrônica**, Lagarto, SE, n. 8, p. 60-76, setembro 2013.
- ALRN. Portal da Transparência. **Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte**, 2016. Disponível em: <<http://www.al.rn.gov.br/portal/>>. Acesso em: 28 jul. 2017.
- ANPAD. **Reforma do Estado X Reforma do aparelho do Estado X Reforma administrativa: uma breve análise**. Anpad. Maringá. 1997.
- ANSOFF, H. I. **A nova estratégia empresarial**. São Paulo: Atlas, 1990.
- ANTUNES, M. C. **Maturidade do alinhamento estratégico entre o plano plurianual e os órgãos de controle: Um estudo de caso no Ministério Público da União**. Universidade de Brasília. Brasília, p. 139. 2011.
- ARAGÃO, C. V. D. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, p. 104-132, 1997.
- ARAÚJO, R. M. D.; GOMES, F. P.; LOPES, A. D. O. B. Pesquisa em Administração: qualitativa ou quantitativa? **Revista das Faculdades Integradas Vianna Júnior**, Juiz de Fora, v. 3, p. 151-175, jan-jun 2012. ISSN 1.
- ARRETICHE, M. **Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas**. 51. ed. [S.l.]: RBCS, v. 18, 2003.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Resolução 046/90 - Regimento Interno**. ALRN. Natal. 2003.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Resolução 050/2012 - Organização Administrativa da ALRN**. ALRN. Natal. 2012.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE. Histórico da ALRN, 2017. Disponível em: <<http://www.al.rn.gov.br/portal/p/historia>>. Acesso em: 15 abr 2017.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE. Portal da Transparência. **Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte**, 2017. Disponível em: <<http://transparencia.al.rn.leg.br/transparencia/servidores.php>>>. Acesso em: 2017 dez. 08.
- AUCOIN, P. Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. **Governance**, v. 3, n. 2, p. 115-137, 1990.

- BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BARADEL, E. M.; SILVA, I. P. **Mudança institucional na forma de licitar: a lei do pregão e os custos de transação**. CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Disponível em: Acesso em: 10 jul. 2017. Brasília: CONSAD. Anais eletrônicos. 2008.
- BARBOSA, R. C. Licitação Pública: Noções gerais do dever de licitar. **Revista unifacs**, Salvador, 2011.
- BARBOSA, T. B. **Formação de Preços: Coleção 10 anos de Pregão**. 1. ed. Curitiba: Negócios Públicos, 2008.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70. 2011.
- BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. D. V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **RAP**, Rio de Janeiro 42(4), p. 681-699, jul./ago 2008.
- BITTENCOURT, S. **Pregão passo a passo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Temas e idéias, 2004.
- BOYNTON, W. C.; JOHNSON, R. N.; KELL, W. G. **Auditoria**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- BRAGA, R. C. F. Observações Indispensáveis na licitação pública. **Revista de direito público**, São Paulo, 2015.
- BRASIL. **Lei 8666, 21 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. Texto atualizado**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 22 de junho de 1993 e Republicada em 06 de julho de 1994. Disponível em: www.planalto.gov.br. 1993.
- BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: Imprensa Nacional. Disponível em: Acesso em 22 abr 2017. 1995.
- BRASIL. **Decreto n. 3555, de 08 agosto de 2000. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, de 09 de agosto de 2000. Disponível em: www.planalto.gov.br. 2000.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000**. Brasília. 2000.
- BRASIL. **Medida Provisória 2.182-18/2001 de 23 de agosto de 2001**. Brasília. 2001.
- BRASIL. **Lei 10.520, 17 julho 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. Mensagem de veto**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, de 18 de julho de 2002. Disponível em: www.planalto.gov.br. 2002.
- BRASIL. **Decreto nº 5450 de 31 maio de 2005. Regulamenta o Pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, de 01 de junho de 2005. Disponível em: www.planalto.gov.br. 2005.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC.** Brasília. 2011b.

BRASIL. **Decreto Nº 7.892, de 23 de Janeiro de 2013.** Brasília. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Painel de compras do governo Federal**, 2014. Disponível em: <<http://paineldepregos.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

BRASIL. Pregão eletrônico gera economia de R\$48 bi nos últimos cinco anos. **Painel de compras do governo Federal**, 2016. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/noticias/pregao-eletronico-gera-economia-de-r-48-bi-nos-ultimos-cinco-anos>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, p. 47(1), jan-abr 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Estratégia e Estrutura para um Novo Estado.** Bresser-Pereira.org. Disponível em: http://bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=1422. Acesso em 09/03/2017. 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, v. 45, p. 49-96, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, P. S.; WILHEIM, J.; SACHS, I. **Brasil: Um século de transformações.** São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, p. 5-27, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. **Sociedade e Estado em transformação.** Unesp. [S.l.]. 2001.

BRYSON, J. M. **Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement.** 3. ed. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2004.

CALDAS, E. D. L.; NONATO, R. S. Compras Públicas: Estratégia e Instrumento para a Gestão do Desenvolvimento Local. **Revista interações**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 161-172, jan./jun 2014.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.** IPEA. Brasília. 2011.

CARLOS, D. J. D.; GERMANO, R. M.; PADILHA, M. I. História e Memória do Hospital Universitário Onofre Lopes, Natal (RN): 1909-2000. História da Enfermagem. **Revista Eletrônica**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 38-57, 2013. Disponível em: <<http://www.here.abennacional.org.br/here/vol4num1artigo4.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

CARVALHO FILHO, J. D. S. **Manual de Direito Administrativo.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CASTRO, L. I. D. **Combate à Corrupção em Licitações Públicas.** Universidad Carlos III de Madrid. Madrid, Espanha. 2007.

CASTRO, R. B. D. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração.** 30º encontro da ANPAD. Salvador: EnANPAD. 2006.

- CATANNI, A. D.; FERRARINI, A. V. Participação, desenvolvimento local e política pública: estratégias articuladas para a superação da pobreza. **Revista Katái**, Florianópolis, v. 13, 2010.
- CERTO, S. C.; PETER, J. P. **Administração Estratégica**: planejamento e implementação da estratégia. São Paulo: Makron Books, 1993.
- CGU. **Licitações e contratos administrativos - perguntas e respostas**. Controladoria-Geral da União. Brasília, p. 82. 2011.
- CINTRA, A. S. A licitação na Administração Pública. O Patriarca. **Revista do Curso de Direito. UNIPAC**, Araguari, v. 6, n. 6, 2006.
- CONTE, N. C. **O poder de compras dos municípios como fator de desenvolvimento local/regional**. VI Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul, RS. 2013.
- COSTA JÚNIOR, J. C. P. D. **Licitação pública: aspectos que influenciam no processo licitatório**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos. 2016.
- COSTA, A. L. Licitação, concorrência e preço: análise da Lei de Licitação com base em modelos de concorrência e formação de preços. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 3, p. 195-208, 1998.
- COSTA, F. L. D. Brasil 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 42(5):829-74, set/out 2008.
- COTTARELLI, C. **Treasury bill auctions: issues and uses, International Monetary**. International Monetary Fund, Monetary and Exchange Affairs Department. mar. 1995.
- CRETELLA JÚNIOR, J. Das licitações públicas: comentários à Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Forense**, Rio de Janeiro: Forense, 2006, n. 18, p. 619, 2006.
- DAUSTER, T. A Fabricação de livros infanto-juvenis e os usos escolares: o olhar de editores. **Revista Educação/PUC-Rio**, n. 49, p. 1-18, nov. 1999.
- DAVIS, H. C. **Buy local programs: import substitution at the regional Level**. UBC Planning Paper. Canadian Planning Issues, 25. School of Community and Regional Planning. The University of British Columbia. 1987.
- DAY, G. S. **The market driven organization**: understanding, attracting and keeping valuable customers. New York: The Free Press, 1999.
- DELGADO, A. et al. **Planejamento Do Processo De Licitação Na Modalidade Pregão: Um Ensaio Teórico**. I CONGRESSO NACIONAL DE MESTRADOS PROFISSIONAIS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Curitiba: Anais Eletrônicos. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. 2016.
- DEZOLT, A. L. et al. **Compras públicas estaduais - boas práticas brasileiras**. Brasília: CONSAD, 2016.
- DEZOLT, A. L. P.; BARBOSA, G. P. Diagnóstico das Compras Públicas Estaduais 20152. In: DEZOLT, A. L., et al. **Compras públicas estaduais - Boas práticas brasileiras**. Brasília: CONSAD, 2016. p. 15-34.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- DRUMMOND, J. A.; BURSTYN, M. Desenvolvimento Sustentável: uma ideia com linhagem e legado. Apresentação. Sustentabilidade, Regulação e Desenvolvimento. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 11-15, jan./abr 2009.

DUARTE, R. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de pesquisa**, v. 115, n. 1, p. 139-154, 2002.

DURÃES, M. S. D. **Teoria dos leilões: abordagem comparativa com ênfase nos leilões de títulos do tesouro no Brasil e em outros países**. Esaf. Brasília. 1997.

EADIE, D. C. Putting a powerful tool to practical use: The application of strategic planning in the public sector. **Public Administration Review**, v. 43, n. 5, p. 447-452, 1983.

ENAP. Texto para Discussão nº47: três exemplos de mudanças na gestão de suprimentos na Administração Pública Federal: UFSM, GHC e 4º RCC. **Revista da ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, Brasília, p. 30, 2002.

ERNANDES, J. U. J. **Vade-Mécum de licitações e contratos. Legislação: organização e seleção, jurisprudência, notas e índices de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

ESCOBAR, J. C. M. **Licitação: teoria e prática**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

FARIA, E. R. D. et al. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44(6), p. 1405-28, nov./dez. 2010.

FERNANDES, C. C. C. Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública: análise do Siasg/Comprasnet. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 195-216, Abr./Jun. 2005.

FERNANDES, C. C. C. **A trajetória da construção do arcabouço legal das compras e contratações na administração pública federal brasileira: processo decisório e oportunidade política**. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 19. Quito: [s.n.]. 2014. p. 1-14.

FERNANDES, J. U. J. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FIUZA, E. P. S.; MEDEIROS, B. A. D. **A agenda perdida das compras públicas: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Ministério do Planejamento. Brasília. 2014.

FRIEDMAN, J. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral. **ENAP**, Brasília, v. 1, p. 69-112, 2006.

GEORGE, A. L.; BENNET, A. **Case Studies and theory development in social sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. Planejamento e Orçamento governamental. **ENAP**, Brasília, p. 193-228, 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, Mar/Abr 1995a.

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

- HIRLE, A. L. C. Estimativa de preços em compras públicas: desafios e medidas para obtenção de melhores resultados em Minas Gerais. In: DEZOLT, A. L., et al. **Compras públicas estaduais - boas práticas brasileira**. Brasília: CONSAD, 2016. p. 145-161.
- HITT, M. A.; IRELAND, D. R.; HOSKISSON, R. E. **Administração estratégica: competitividade e globalização**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.
- HOOD, C. Public Management for All Season?. **Public Administration**, n. 69, p. 3-19, 1991.
- INÁCIO, M.; ANASTASIA, F.; SANTOS, F. **Mapeamento de Tendências - Mudanças e Inovações no Poder Legislativo no Brasil e no Mundo**. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2009.
- JACOBS, J. **La economía de las ciudades**. 2. ed. Barcelona: Península, 1974.
- JARA, C. J. **A sustentabilidade do desenvolvimento local – desafios de um processo em construção**. PCT/SEPLAN-PE/IICA. Recife. 1998.
- JOIA, L. A. Geração de modelos teóricos a partir de estudos de caso múltiplos: da teoria à prática. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. Cap. 6.
- JUSTEN FILHO, M. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2003.
- JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.
- JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2010. 991 p.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A estratégia em ação: Balanced Scorecard**. 32. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Alinhamento utilizando o balanced scorecard para criar sinergias positivas**. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- KOOIMAN, J. **Modern governance: new government-society interactions**. Newbury Park. Calif.: Sage. 1993.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. A. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1982.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. A. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, v. 3, 2007.
- LEÃO, F. A. T.; RUSSO, C. E. A. Pregão: aspectos singulares quanto a obras e serviços de engenharia observados em oficinas técnicas realizadas na Escola da Assembleia do RN. In: RUSSO, C. E. A. **Cadernos de Estudos Legislativos**. Natal-RN: Jovens Escribas, 2017. p. 165-194.
- LEVIN, J. Por que o Pesquisador usa Estatística? In: LEVIN, J. **Estatística aplicada a ciências humanas**. 2. ed. São Paulo: Harbra, 1985. Cap. 1, p. 1-12.
- LIMA, A. L. Novo enfoque ao planejamento de compras e contratações do Estado da Bahia. In: DEZOLT, A. L., et al. **Compras públicas estaduais - boas práticas brasileira**. Brasília: CONSAD, 2016. p. 79-91.
- LIMA, J. F.; PITAGUARI, S. O. As idéias keynesianas e o crescimento do produto nas economias locais. **Interações**, Campo Grande, v. 6, n. 10, p. 11-20, mar 2005.

- LOBÃO, D. S. A dosimetria das sanções administrativas a fornecedor. In: DEZOLT, A. L., et al. **Compras públicas estaduais - boas práticas brasileira**. Brasília: CONSAD, 2016. p. 59-78.
- LOBATO, D. M. et al. **Estratégias de Empresas**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- LOPES, L. H. R. **A gestão pelas diretrizes como mecanismo de direcionamento estratégico da melhoria contínua: Estudo de caso de uma prestadora de serviço**. Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Campinas, p. 29. 2015.
- MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração análise e interpretação de dados**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- MARINI, C. **Um decálogo da boa gestão pública: os desafios de um Estado para resultados**. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina. 2008.
- MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix, 2010.
- MATUS, C. O plano como aposta. In: GIACOMINI, J.; PAGNUSSAT, J. L. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: ENAP, 2006. p. 115-144.
- MEIRELLES, H. L. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- MENEZES, R. D. A.; SILVA, R. B. D.; LINHARES, A. Leilões eletrônicos reversos multiatributo: uma abordagem de decisão multicritério aplicada às compras públicas brasileiras. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 11, n. 3, Julho/Setembro 2007. ISSN 1982-7849.
- MILLER, D. C. Basic research design. In: _____ **Handbook of research design and social measurement**. 5. ed. Califórnia: Sage, 1991. p. 13-23.
- MINTZBERG, H. The rise and the fall of strategic planning. **Free Press**, New York, 1994.
- MINTZBERG, H. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MORAIS, J. M. **Crédito bancário no Brasil: participação das pequenas empresas e condições de acesso**. CEPAL. [S.l.]. 2005.
- MOREIRA, H. C.; MORAIS, J. M. **Compras governamentais: políticas e procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, NAFTA, Estados Unidos e Brasil**. CEPAL. Brasília. 2003.
- MOTTA, C. P. C. **Pregão teoria e prática: nova e antiga idéia em licitação pública**. São Paulo: NDJ, 2001.

- NEGRÃO, Í. A. M.; MATOS, T. F. Sistema de registro de preços nas compras governamentais do Estado do Pará. In: DEZOLT, A. L., et al. **Compras públicas estaduais - boas práticas brasileira**. Brasília: CONSAD, 2016. p. 162-184.
- NEVES, R. O uso do pregão para licitar bens complexos – Distorção da modalidade licitatória. **Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)**, Curitiba, n. 233, p. 711-715, jul. 2013.
- NIEBUHR, J. D. M. **Licitação pública e contratos administrativos**. Curitiba: Zênite, 2008. 632 p.
- NOGUEIRA, A. R. R. **Novas tecnologias de informação como fatores propulsores de empreendedorismo**. Projeto de Pesquisa do CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Instituto COPPEAD de Administração. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 363. 2005.
- OLIVEIRA, B.; CAMPOMAR, M. C.; LUIS, C. Posicionamento Estratégico em Turismo: o caso Sabre Brasil. **Turismo em Análise**, v. 19, n. 1, p. 64-84, maio 2008.
- OLIVEIRA, D. D. P. R. **Planejamento Estratégico – Conceitos, Metodologia, Práticas**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- OLIVEIRA, G. A. D. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. **Revista de Administração Pública**, n. 2, p. 47-74, 1970.
- OTA, E. T. **Os desafios para o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas: uma visão de especialistas**. Tese de Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 2014.
- OTERO, L. F. **Licitações e contratos na administração pública**. Núcleo de Educação a distância. Paraná, p. 194. 2012.
- OURA, M. M. et al. O pregão eletrônico como instrumento de controle de oportunismos no processo licitatório público. **Revista de gestão e projetos - GeP**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 260-281, mai./ago 2012. Disponível em: <<http://www.revistagep.org/ojs/index.php/gep/article/view/118/304>>. Acesso em: 20 ago. 2017.
- PAIVA, J. A. D. **Gestão colegiada da cadeia produtiva da cajucultura: o papel do comitê gestor no Rio Grande do Norte à luz do desenvolvimento regional sustentável**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. 2010.
- PAZIN, M. C. D. C. **Produção documental do legislativo no império-gênese e tipologia: o caso da assembleia legislativa provincial de São Paulo (1835-1889)**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2005.
- PIMENTA, C. C. Texto para Discussão nº25: Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro. **ENAP**, Brasília. 23p, 1998.
- PINTO, S. L. A aplicação da tecnologia da informação às compras governamentais na administração federal. **Revista Informática Pública**, v. 3, n. 4, p. 56-89, 2002.
- POISTER, T. H.; STREIB, G. D. Strategic management in the public sector: Concepts, models, and processes. **Public Productivity & Management Review**, n. 23, p. 308-325, 1999.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 5-30, 2002a.
- PORTER, M. E. **Estratégia Competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

- PORTER, M. E. The State of Strategic Thinking. **Economist**, May 23 1987.
- PORTER, M. E. Competição: estratégias competitivas essenciais, Rio de Janeiro, n. 4, 1989.
- PORTER, M. E. **Competição: estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em ciências sociais. Tradução por João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes, Maria Carvalho**. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 1998.
- REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução, 2010.
- RHODES, R. A. W. **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability**. Open University Press. Buckingham, Philadelphia. 1997.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.
- RIGOLIN, I. B. Municípios já podem inverter as fases da licitação – sepultamento das normas gerais. **Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)**, v. XIX, n. 218, abril 2012.
- RIO GRANDE DO NORTE. **Constituição Estadual**. Promulgada em 1989 e ementas posteriores. 1989.
- RIO GRANDE DO NORTE. **Resolução 11/2016 - TCE**. Tribunal de Contas do Estado. Natal. 2016.
- RUEDIGER, M. A. Governo eletrônico ou governança eletrônica: conceitos alternativos no uso das tecnologias de informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de governo e da reforma do Estado, 2002.
- RUSSO, C. E. A. **Planejamento Estratégico da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte para o biênio 2015/2016**. 1. ed. Natal: Jovens Escribas, 2015.
- RUSSO, C. E. A. Oficinas de Capacitação técnica: em busca da solução prática. In: RUSSO, C. E. A. **Cadernos de Estudos Legislativos**. Natal-RN: Jovens Escribas, 2017. p. 241-262.
- RUSSO, C.; DIAS, T. **Diretrizes da construção do primeiro planejamento estratégico da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte - Brasil**. VII Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 3 al 5 de octubre de 2016. Madrid. 2016.
- SALOMON, D. V. **Como fazer uma monografia**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- SAMPSON, P. Qualitative research and motivation research. In: _____ **Consumer Market Research Handbook**. 3. ed. Amsterdam: ESOMAR, 1991.
- SANTANA, M. N. D. C.; SANTOS, C. S. D. Restrições da utilização da modalidade de licitação pregão. **Gestão & Planejamento-G&P**, v. 12, n. 2, 2012.
- SCARPINELLA, V. **Licitação na modalidade de pregão: Lei 10,520, de 17 de julho de 2002**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- SCHENDEL, D.; HOFER, C. W. **Strategic management: A new view of business policy and planning**. Little: Brown, 1979.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.
- SHOEMAKER, P. J. H. How to link strategic vision to core capabilities. **Sloan Management Review**, p. 67-81, 1992.

- SHOEMAKER, P. J. H.; GUNTHER, R. E. **Profiting from uncertainty: strategies for succeeding no matter what the future brings.** New York: The Free Press, 2002.
- SILVA, A.; RIBEIRO, J. A.; RODRIGUES, L. A. **Desvendando o Pregão eletrônico.** Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- SILVA, E. D. Q.; ROCHA, R. M. **Compras Governamentais: uma análise das causas da morosidade dos processos de compras no âmbito da FUB.** Universidade de Brasília. Monografia de especialização em desenvolvimento gerencial. Brasília, p. 54. 2006.
- SILVA, E. R. D. **A sofisticação da gestão e o direcionamento estratégico no setor de cinema: um estudo exploratório no segmento produtor.** Dissertação de Mestrado. Instituto COPPEAD de Administração. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 363. 2005.
- SILVA, R. C. D.; BARKI, T. V. P. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do serviço público**, Brasília, v. 63, n. 2, p. 157-175, abr./jun 2012.
- SLEMIAN, A. Delegados do chefe da nação: a função dos presidentes de província na formação do Império do Brasil (1823-1834). **Almanack braziliense**, p. 20-38, 2007. ISSN 6.
- SOARES, A. R. N. A publicação do edital resumido da licitação e o princípio da publicidade. **Portal ambiente jurídico**, 2011.
- SUBIRATS, J.; QUINTANA, I. **Hacia la segunda descentralización en España ¿son los municipios parte de la solución? los claroscuros de la descentralización local.** Universidad Autónoma de Barcelona. [S.l.], p. 1-60. 2005.
- TAPAJÓS, V. **História Administrativa do Brasil: organização política e administrativa do império.** FUNCEF. Brasília. 1984.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos: orientações básicas.** 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2003.
- VARESCHINI, J. M. L. **Licitações Públicas. Coleção JML Consultoria.** 3. ed. Curitiba: JML, 2014.
- VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 1997.
- VIANA, J. J. **Administração de materiais: um enfoque prático.** São Paulo : Atlas, 2002.
- VIEIRA, V. A. As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 61-70, jan/abr 2002.
- VILHENA, R. M. P. D.; HIRLE, A. L. C. Gestão de compras e qualidade do gasto público: A experiência de Minas Gerais com o planejamento de compras e a integração da gestão de compras à gestão orçamentária. **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, Brasília, n. 6, 2013.
- WEBER, M. **Ensaio de sociologia.** Rio de Janeiro: Guanabara, v. 5, 1982.
- WILSON, I. The state of strategic planning: What went wrong? What goes right?. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 37, n. 2, p. 103-110, 1990.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Parte 01: PEDIDO DE COMPRAS

1. De 0 (zero) a 10 (dez), avalie a qualidade do pedido de compras, justificando sua nota.
2. O pedido chega ao setor de licitações com a pesquisa metodológica realizada? Explique o que faz em ambos os casos (sim ou não).
3. Aponte falhas nos pedidos de compras. Como o setor de licitações atua para solucionar esses problemas?

Parte 02: TRAMITAÇÃO PROCESSUAL

4. Descreva os trâmites processuais para o processo licitatório. Sugira de alteração que julga relevante?
5. Qual o prazo médio do processo licitatório da ALRN?
6. Qual a incidência de pedidos de cancelamentos, recursos e homologações diretas? Há pedidos de impugnação? Se não, por que?

Parte 03: PLANEJAMENTO, ENTRAVES, EFEITOS

7. Existe planejamento das compras para antecipação dos pedidos? Os setores realizam suas demandas de forma urgente ou planejada?
8. Qual o grau de interesse dos vendedores aos processos realizados pela ALRN?
9. Quais as modalidades de compras utilizadas pela assembleia legislativa?

Parte 04: SUGESTÕES E PERCEPÇÕES: Na sua visão, quais as principais vantagens e problemas do sistema de compras da Assembleia Legislativa do RN.

10. Dê sugestões para a melhoria do processo de compras na Assembleia Legislativa.