

INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA DAS AQUISIÇÕES NO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DE PREGÕES ELETRÔNICOS

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2021.56.10427>

Recebido em: 27/3/2020

Aceito em 11/5/2021

Juliana Passos Silveira,¹ Simone Portella Teixeira de Mello²

RESUMO

O estudo analisa o desempenho de 184 pregões eletrônicos realizados no Instituto Federal Sul-rio-grandense – IF Sul, *Campus* Pelotas – Visconde da Graça (CaVG), no período de 2011 a 2019, sob a ótica da governança pública (BRASIL, 2015b), identificando os principais elementos que contribuíram para o insucesso das aquisições e o impacto de instrumentos de governança delas em seus certames. Trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa, abrangendo também pesquisa bibliográfica e análise de conteúdo. Os resultados revelam 85,75% de pregões eletrônicos homologados e 14,13% não homologados por terem sido anulados, fracassados ou desertos. Houve redução no número de pregões realizados ao longo do tempo devido ao contingenciamento orçamentário, por práticas de utilização adequadas dos sistemas institucionais e do governo federal, como o Guia Prático de Pré-Compra e o Calendário de Compras (BRASIL, 2016). Investimentos no setor podem ser realizados a fim de promover maior eficácia nos processos licitatórios, como novos servidores e capacitações em áreas específicas.

Palavras-chave: pregão eletrônico; governança pública; licitações.

ACQUISITION GOVERNANCE INSTRUMENTS IN THE PLANNING AND EXECUTION OF ELECTRONIC BIDDINGS

ABSTRACT

The study analyzes the performance of 184 electronic biddings held at the Federal Institute of Rio Grande do Sul-IF Sul, Pelotas, *Campus* – Visconde da Graça (CaVG) from 2011 to 2019, in the perspective of public governance (BRASIL, 2015b), identifying the main elements that contributed to the failure of acquisitions and the impact of governance instruments on the bids. It's a qualitative and quantitative research, using as well bibliographic research and content analysis. The results reveal 85.75% of approved electronic biddings and 14.13% not approved, because they were canceled, failed or deserted. There was a reduction in the number of electronic biddings held over time due to budgetary constraints and appropriate use of the institutional and federal government systems, such as the Practical Guide to Pre-Purchase and the Purchasing Calendar (BRASIL, 2016). Investments in the sector can be made in order to promote greater efficiency in bidding processes, for instance the addition of new employees and training in specific areas.

Keywords: electronic bidding; public governance; bids.

¹ Instituto Federal Sul-Rio-Grandense (Ifsul). Pelotas/RS, Brasil. julianapassoss@gmail.com

² Autora correspondente. Universidade Federal de Pelotas – Faculdade de Administração e Turismo. Rua Gomes Carneiro, n. 1 – Centro. Pelotas/RS, Brasil. CEP 96010-280. <http://lattes.cnpq.br/8514160956271825>. <https://orcid.org/0000-0002-3798-1282>. sptmello@gmail.com

INTRODUÇÃO

Em tempos de contingenciamento orçamentário, a governança pública e a gestão de aquisições parecem ganhar destaque como instrumentos capazes de otimizar a aplicação de recursos públicos, trazendo maior transparência do gasto público e sua devida prestação de contas à sociedade, assim como enfatizando a relação entre esse gasto e o desenvolvimento sustentável.

Em 2015, contudo, o Tribunal de Contas da União (TCU) avaliou práticas de governança e gestão das aquisições em instituições públicas e identificou que a situação não era adequada: as organizações apresentavam baixa capacidade em quase todos os componentes do modelo de avaliação proposto. Em decorrência disso, o TCU publicou o Acórdão nº 2.622/2015-TCU – Plenário, trazendo diversas recomendações acerca dos temas governança e controle na gestão das aquisições, conformidade das contratações e controles internos no processo de aquisições. Isso foi um marco nas compras públicas, demonstrando aos gestores a importância de boas práticas de governança aplicadas à logística governamental e o quanto isso impactava na qualidade do gasto público, dos materiais e dos serviços adquiridos pelas organizações públicas.

Dois anos após, a Secretaria de Gestão – Seges – ligada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPOG – atual Ministério da Economia – ME – publicou a Instrução Normativa nº 05/2017-SLTI/MPOG, que dispõe sobre o procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, atualizando a Instrução Normativa nº 05/2014-SLTI/MPOG, que dispunha sobre o procedimento para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Mais recentemente foi publicada pela Secretaria de Gestão a Instrução Normativa nº 01/2019 – SEGES/ME – que trata do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicação e Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Atualmente esses são dispositivos que auxiliam a estabelecer a governança e gestão das aquisições no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e aos órgãos que aderirem ao SISG – Sistema de Serviços Gerais (BRASIL, 2017c).

Observa-se, entretanto, uma série de situações que, embora estejam amparadas em legislação, não levam aos resultados desejados. Há gargalos desde licitações que restam desertas ou fracassadas, até impugnações ao edital, recursos e mandados de segurança impetrados pelos licitantes, e a própria e característica morosidade dos processos, devido aos prazos dispostos em lei e ao grande número de dispositivos e normativos, legais e jurisprudenciais, que devem ser seguidos pela Administração para a sua realização. O rito legal de uma licitação acaba por se tornar complexo e extenso.

O presente artigo problematiza o tema, tendo como pano de fundo as legislações citadas, e investiga um caso concreto, que trata da análise do desempenho dos pregões eletrônicos realizados pelo *Campus Pelotas-Visconde da Graça (CaVG)*, um dos 14 *campi* vinculados ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense – IFSul – integrante da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. O tema é pertinente, pois processos licitatórios estão diretamente relacionados com o desenvolvimento sustentável, muito além daquele entendido como ambiental, compreendido aqui num sentido mais amplo como uma diretriz governamental. Esse desenvolvimento, então, tenta compatibilizar a economia com a preservação do meio ambiente (BITTENCOURT, 2014).

Para tanto, o objetivo deste estudo é analisar o desempenho dos pregões eletrônicos realizados pelo CaVG, no período entre 2011 e 2019, sob a ótica da governança pública (BRASIL, 2015b). O período abrangido pela pesquisa corresponde à migração da execução orçamentária para o âmbito interno do *campus*, com a aprovação de seu Regimento Interno pela Resolução 075/2011 – Consup – que institui sua nova estrutura organizacional com suas competências e atribuições.

O artigo está estruturado com esta seção introdutória, na qual apresenta-se o tema e o objetivo do estudo. Após, o referencial teórico elucida a governança pública e a governança aplicada à logística governamental, seguido pela descrição dos procedimentos metodológicos empregados e posteriormente, os resultados decorrentes da análise. Por fim, são apresentadas sugestões de melhorias dos processos licitatórios na organização, e posteriormente as referências consultadas ao longo da pesquisa.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Governança Pública

A definição de governança pública dada por Bresser-Pereira (1998) é a de que esta consiste na “capacidade financeira e gerencial de formular e implementar políticas públicas”. Matias-Pereira (2010b), por outro lado, define governança pública como um “sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos” (MATIAS-PEREIRA, 2010b, adaptado).

O Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, define que a governança pública compreende “os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”

Para o TCU (BRASIL, 2011a), trata-se de um “sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle”; e carrega como propósito “conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público”. O Referencial Básico de Governança Pública do TCU, de acordo com a visão do Banco Mundial, estabelece como princípios da boa governança a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*” (BRASIL, 2014b).

De acordo com Silva *et al.* (2011), a governança pública tem como princípios a transparência, divulgando informações exigidas por lei; a *accountability*, responsabilizando gestores públicos pelos seus atos por meio da prestação de contas, e a *compliance*, que implica o cumprimento de leis, normas e regulamentos, estando em conformidade com a legislação.

A governança no setor público, portanto, pode ser descrita como os “mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e as interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos” (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003 apud BRASIL, 2014b).

Instituir boas práticas de governança, de acordo com a Controladoria Geral da União, é possuir um “conjunto predefinido de regras formais, que favoreçam a formulação e a implementação de políticas e serviços públicos” (BRASIL, 2018a, p. 18). Branco e Cruz (2013) listam os vários princípios presentes na legislação brasileira que estão relacionados à governança, os quais são: planejamento e controle (artigo 6º do Decreto-Lei nº 200/1967); eficácia e efetividade (artigos. 7º, III, e 20, II da Lei nº 10.180/2001); transparência, publicidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, legalidade, legitimidade e eficiência (artigos. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988); entre outros. Os autores apontam a existência de mecanismos de governança para que as organizações públicas coloquem em prática esses princípios, um desses o Controle Externo.

Controle Externo e a Governança Pública

O Controle Externo é exercido pelo Congresso Nacional, com apoio do Tribunal de Contas da União, e permite à sociedade verificar se os administradores públicos estão, de fato, agindo de forma a atender ao interesse público, com a devida legalidade, legitimidade e economicidade. Desta forma, o trabalho do Tribunal de Contas da União destaca-se como indutor do processo de aperfeiçoamento da governança e da gestão de aquisições da administração pública federal (BRASIL, 2015b).

A avaliação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre Governança Pública, intitulada “Brasil – Tribunal de Contas da União: Parecer prévio e relatório sobre as contas do presidente da República (OCDE, 2012)”, é a de que entidades fiscalizadoras superiores, como o TCU, têm papel central no apoio à boa governança, agindo como atores independentes que auxiliam a garantir a responsabilização pela gestão dos recursos públicos e a sua utilização para o alcance dos fins pretendidos, de forma econômica, eficiente e efetiva, fazendo destaque ao trabalho preventivo do Tribunal ao avaliar externamente as ações de servidores públicos.

O Plano Estratégico do TCU 2019-2025 traz ao Tribunal a incumbência de contribuir para a melhoria da governança, da gestão, do desempenho logístico e dos processos da administração pública, tornando disponíveis orientações, determinações, recomendações ou avaliações que visam a corrigir falhas, evitar desperdícios e melhorar a gestão e o desempenho de órgãos e entidades, contribuindo para o aprimoramento da legislação federal e para a disseminação das melhores práticas observadas na administração pública federal.

Tendo em vista que cabe ao TCU julgar as prestações de contas e responsabilizar os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, nos termos do artigo 71, inc. II, da Constituição Federal de 1988, o Tribunal age como instrumento de monitoramento das relações de *accountability*, princípio da boa governança, atuando como órgão promotor desta. Assim sendo, o controle externo possui papel central na contribuição para a promoção de um governo melhor, na medida em que garante que as ações governamentais estão sendo realizadas de maneira transparente.

Governança das Aquisições Públicas

De acordo com o TCU (BRASIL, 2015b), a governança das aquisições é a aplicação de princípios e práticas de ações governamentais com enfoque na função aquisição das organizações. Seus objetivos são: alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades

do negócio da organização em prol de resultados; assegurar a utilização eficiente de recursos; otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos; mitigar riscos nas aquisições; auxiliar a tomada de decisão sobre estas; assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades, e a transparência dos resultados na função aquisição. Seu principal objetivo é fazer com que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis, e isso se dá a partir da criação e monitoramento de processos e controles na função de aquisição da organização.

Em respeito à distinção entre governança e gestão das aquisições, o TCU frisa que estas não são sinônimas, embora sejam complementares e interdependentes, referindo-se à governança como a “definição do que deve ser executado”, e a gestão à “forma como as executa” (BRASIL, 2015b). Exemplificando, o TCU esclarece que uma boa prática de governança seria o estabelecimento de diretrizes para a gestão de riscos das aquisições, entretanto a instituição desta política é função da gestão. Já o controle dessa é uma função da governança. A gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e dos resultados obtidos.

Para o TCU, a necessidade de se aperfeiçoar continuamente os sistemas de governança e de gestão das aquisições no setor público decorre da sua forte relação com a geração de resultados para a sociedade e da elevada materialidade dos gastos associados (BRASIL, 2015b). De acordo com o TCU (BRANCO; CRUZ, 2013 apud BRASIL, 2015b), instrumentos de governança são necessários para otimizar os recursos dispendidos, assegurar a conformidade dos processos com as normas vigentes, conferir maior transparência às ações, mitigar riscos e melhorar a prestação de serviços à sociedade.

O trabalho de fiscalização do Tribunal de Contas da União, referente à governança das aquisições, consubstanciou-se no Acórdão nº 2.622/2015-TCU – Plenário, que sistematizou informações sobre a situação da governança e da gestão das aquisições na administração pública federal, identificando seus pontos mais vulneráveis a fim de induzir melhorias. O acórdão trouxe recomendações acerca dos temas governança, controle na gestão, conformidade das contratações e controles internos no processo de aquisições, o que impulsionou o trabalho da Secretaria de Gestão – Seges – ligada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPOG (atual Ministério da Economia – ME) no estabelecimento de diretrizes de governança e gestão em logística governamental, por meio de seu Departamento de Normas e Sistemas de Logística – Delog (BRASIL, 2017c).

A partir desse trabalho, foram publicadas pela Secretaria de Gestão – Seges – a Instrução Normativa nº 05/2017-SLTI/MPOG, que dispõe sobre o procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta e a atualização da Instrução Normativa nº 05/2014 – SLTI/MPOG – que dispõe sobre o procedimento para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Mais recentemente, foi publicada a Instrução Normativa nº 01/2019 – Seges/ME – referente ao Plano Anual de Contratações de Bens, Serviços, Obras e Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação e Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Atualmente, esses são dispositivos que auxiliam a estabelecer a governança e gestão das aquisições no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e aos órgãos que aderirem ao SISG – Sistema de Serviços Gerais (BRASIL, 2017c).

Licitações

O termo aquisições, na esfera pública, corresponde à compra de bens e contratação de serviços e obras, com ou sem a formalização de contrato, e com ou sem licitação. Por sua vez, a licitação é o procedimento administrativo vinculado por meio do qual a administração pública seleciona a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados (CARVALHO FILHO, 2018), “que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório” (DI PIETRO, 2018, p. 350) na “concreta aplicação do princípio da igualdade” (MELLO, 2009, p. 522). É composta por uma série ordenada de atos, sendo chamado de “modalidade de licitação” a forma como esse procedimento de seleção se apresenta. As modalidades “distinguem-se entre si pela variação quanto à complexidade de cada fase do processamento e pela variação quanto à destinação de cada uma das fases” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 292).

A escolha da modalidade de licitação mais adequada ao objeto da contratação é realizada considerando-se o seu valor estimado e a natureza do objeto, ou seja, se são obras e serviços de engenharia ou materiais e serviços comuns. O Pregão é uma delas. Instituído pela Lei nº 10.520/2002, com sua forma eletrônica sendo regulamentada pelo Decreto nº 10.024/2019, o Pregão é obrigatório para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da administração pública federal direta, autarquias, fundações e fundos especiais. O Pregão representa o aperfeiçoamento do regime de licitações, propiciando “maior celeridade e eficiência no processo de seleção dos futuros contratados” (CARVALHO FILHO, 2018, p. 372).

Para Gomes, Santos e Culau (2015), o Pregão Eletrônico possui vantagens em razão de suas características de celeridade, desburocratização, ampla divulgação e publicidade e eficiência na contratação, o que possibilita o aumento da competitividade entre os fornecedores, colaborando para a redução de despesas conforme as metas de ajuste fiscal, e conferindo maior visibilidade e transparência dos gastos praticados pela administração pública.

Os Pregões Eletrônicos são ampla maioria dos processos de compras públicas no Brasil e por isso são essenciais na medida em que conferem não apenas economia, mas também agilidade aos processos licitatórios por meio da redução de tempo e custos (GUARIDO; GUARIDO FILHO; EBERLE, 2017).

Por outro lado, as licitações também estão relacionadas ao desenvolvimento, inclusive nos ordenamentos jurídicos. O conceito de desenvolvimento é complexo e amplo, contudo o tema desenvolvimento por meio das licitações pelos entes públicos ainda é pouco tratado no campo científico. Na maior parte dos estudos faz-se relações entre desenvolvimento sustentável numa concepção ambiental, em especial nas dimensões da sustentabilidade aplicáveis no âmbito das licitações públicas, tendo como pano de fundo a área do Direito (MORAES, 2016).

Muito se trata dos princípios que regem as licitações, especialmente a partir da atualização por meio da Lei Federal nº 12.349/2010, como a observância do princípio constitucional da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração. A legislação, contudo, também enfatiza o desenvolvimento nacional sustentável, por que tenta compatibilizar a economia com a preservação do meio ambiente (BITTENCOURT, 2014), como uma diretriz governamental.

O Estado é um grande demandante de produtos e serviços, mas também os presta, como o caso de licitações que concebe e executa, e, diante disso, precisa dar o exemplo de boas práticas de proteção ao meio ambiente. A introdução de critérios ambientais e socioeconômicos na promoção do desenvolvimento nacional, sobretudo nas licitações e contratações públicas,

parece ir além do ensino, pois leva à sensibilização da sociedade para respeitar o ambiente em que vive. Não basta ter apenas normas rígidas, mas a atitude do governo parece também indicar credibilidade de que a preservação dos recursos naturais é importante.

Mais adiante, o sentido de desenvolvimento nas compras públicas tomou novos contornos e passou a considerar outros aspectos além do econômico e ambiental. Para Moraes (2016, p. 68), quando se trata de desenvolvimento sustentável, há de se assegurar vários aspectos ou dimensões de desenvolvimento, entre os quais se destacam

o desenvolvimento social (com combate à pobreza e à fome; melhoria na saúde e educação), o ambiental (proteção aos recursos hídricos, energéticos, florestais, etc.), o espacial (melhoria dos centros urbanos, com infraestruturas adequadas e inclusivas), o econômico (busca do crescimento econômico inclusivo, reduzindo desigualdades) e o político (manutenção das instituições democráticas e fortalecimento das parcerias globais).

Isso significa que as licitações deixaram de ter um enfoque instrumental, de escolhas mais vantajosas decorrentes de propostas vencedoras por menor valor para a aquisição de produtos de maior qualidade, para dar ênfase também ao enfoque constitucional, especialmente da função social do contrato administrativo, de incentivo ao desenvolvimento econômico e social, eliminando desigualdades individuais e coletivas e promovendo a proteção de direitos constitucionais (JUSTEN FILHO, 2012).

Por outro lado, convém considerar também que as compras públicas impactam a economia, desde bens, serviços e obras contratadas pelo poder público até o montante de recursos envolvidos. Essa cadeia de valor é significativa, pois a promoção do mercado interno decorrente das licitações públicas fomenta o setor privado com o mesmo objetivo, ou seja, de garantir o desenvolvimento nacional sustentável (OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

Além disso, quanto à finalização das licitações, há conceitos que merecem destaque. Uma licitação é deserta quando nenhum fornecedor interessado aparece para dela participar (ALEXANDRINO; PAULO, 2017), e uma licitação é fracassada quando os licitantes comparecem à sessão pública, porém são inabilitados, por não se adequarem às exigências legais e editalícias, ou por todos terem suas propostas desclassificadas (CARVALHO FILHO, 2018).

A Lei nº 8.666/1993 também prevê a impugnação administrativa do edital sempre que este seja discriminatório ou omisso em pontos essenciais, ou apresente qualquer irregularidade relevante; e o recurso administrativo, que pode ser apresentado pelos licitantes e interessados, com o fim de contestar atos do procedimento licitatório, sanções aplicadas pela administração ou outras decisões que afetem direitos ou interesses dos administrados (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

Também é importante esclarecer o conceito de inexecuibilidade: um preço manifestamente inexecuível é definido em lei como aquele que não tenha demonstrado sua viabilidade por meio de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

A logística pública é área-chave dentro da administração pública. De acordo com França (2017), o processo de compras é fundamental para o alcance dos objetivos da administração pública, pois somente com a eficiência das aquisições e contratações se alcança a redução do dispendio público e a satisfação dos *stakeholders*. Dessa forma, torna-se imperioso identificar os

motivos que levam ao fracasso das licitações, para que tais falhas sejam sanadas e prejuízos à administração e ao interesse público sejam evitados.

METODOLOGIA

A abordagem desta pesquisa é quali-quantitativa. A qualitativa caracteriza-se pela coleta de dados descritivos e apurados de maneira indutiva no ambiente natural, permitindo chegar à descoberta de ideias e intuições com o objetivo de ampliar o conhecimento (GIL, 2010). Já a mensuração na pesquisa quantitativa é essencial, pois fornece a conexão necessária entre a observação empírica e a expressão matemática das relações quantitativas (BIROCHI, 2015).

A pesquisa também se enquadra como estudo de caso, que segundo Yin (2010), compreende a análise de uma única unidade, neste caso o CaVG e seu respectivo processo de licitações. Logo, a pesquisa é aplicada, pois tem como objetivo resolver problemas concretos, imediatos ou não, assim como descrever um contexto em dado espaço de tempo, expondo características de uma população ou fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis (VERGARA, 2013).

Analisou-se os pregões eletrônicos realizados pelo CaVG, entre 2011 e 2019, sob a ótica da governança pública (BRASIL, 2015b), fazendo-se um levantamento dos itens que não obtiveram êxito em sua aquisição. O período abrangido pela pesquisa corresponde à migração da execução orçamentária para o âmbito interno do *campus*, com a aprovação de seu Regimento Interno pela Resolução 075/2011 – Consup – que institui sua nova estrutura organizacional com suas competências e atribuições. Assim, foi possível ter acesso às informações na íntegra.

Quanto ao método empregado, foram utilizadas pesquisa bibliográfica e documental (GIL, 2010), bem como análise de conteúdo (BARDIN, 1997). Segundo Gil, a pesquisa bibliográfica e documental é desenvolvida em cima de materiais já elaborados como livros, artigos científicos, legislação vigente, entre outros. Já a análise de conteúdo foi útil ao se descrever o assunto de mensagens, permitindo inferências de conhecimentos relativos às suas condições de produção/recepção (BARDIN, 1997).

Tal análise foi realizada mediante pesquisa de atas e termos de adjudicação e homologação de certames do CaVG, por meio do Portal Compras Governamentais (www.comprasgovernamentais.gov.br), que concentra as informações das contratações realizadas em toda a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, constituindo-se a ferramenta oficial de gestão de compras em âmbito federal. No plano interno do CaVG, foram consultadas planilhas de controle da Coordenadoria de Compras e processos eletrônicos, por meio de consulta ao antigo Sistema Integrado de Gestão Acadêmica – Siga – e ao Sistema Unificado de Administração Pública – Suap – instituído como sistema oficial de adesão ao Processo Eletrônico Nacional – PEN (Decreto nº 8.539/2015) no âmbito do IFSul, via Instrução Normativa 04/2018 – IFSul.

Foi realizado um levantamento de todos os seus itens e sua situação, homologados ou não homologados, assim como os motivos. Também foram levantados quais pregões sofreram impugnação de edital e/ou recurso e se estes tiveram influência para a não homologação do certame. Para tratamento e análise dos dados os resultados da pesquisa foram organizados em forma de gráficos, figuras e tabelas.

Há de se considerar a observação assistemática participante (MARCONI; LAKATOS, 2010), tendo em vista a vivência de uma das pesquisadoras no contexto investigado. A sua experiência

sobre o tema e sua prática laboral foram relevantes no desenrolar dos fatos, esclarecendo e elucidando os registros que compõem os dados pesquisados. Esse tipo de observação tem um caráter espontâneo e assistemático, não havendo um planejamento prévio. Há, contudo, certo controle por parte do pesquisador, de modo a registrar os fatos observados de forma que possam contribuir para que os objetivos de pesquisa sejam atingidos (BIROCHI, 2015).

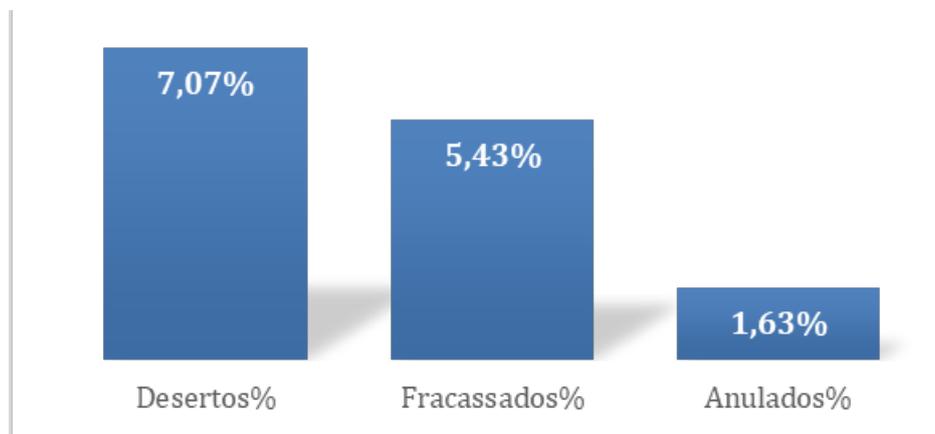
ANÁLISE DOS RESULTADOS

A seguir demonstra-se a situação dos pregões realizados no período de 2011 a 2019 e, posteriormente, a situação de todos os itens licitados pela instituição, sob a ótica da governança pública (BRASIL, 2015b).

Conforme os dados levantados, o índice de sucesso dos pregões realizados pelo CaVG (pregões homologados) resultou em 85,87% (158), enquanto o índice de insucesso (pregões não homologados) resultou em 14,13% (26). Conforme a Lei nº 8.666/1993, uma licitação é homologada quando exitosa (artigo 38). Os resultados revelam que os processos foram instruídos de acordo com seu estrito rito legal, afastando, assim, possíveis apontamentos da Auditoria Interna, Controladoria Geral da União e mandados de segurança interpostos por licitantes. Demonstra também o atendimento às recomendações estabelecidas em legislação, pela Secretaria de Normas e Gestão – Seges/ME – e pelo TCU, traduzido na qualidade dos Termos de Referência, descrição detalhada do objeto e pesquisa de preços acurada.

Há, todavia, um índice de insucesso de 14,13% dos pregões. Segundo Alexandrino e Paulo (2017), uma licitação é deserta quando nenhum fornecedor interessado aparece para participar da licitação. Uma licitação é fracassada quando os licitantes comparecem à sessão pública, porém são inabilitados, por não se adequarem às exigências legais e editalícias, ou por todos terem suas propostas desclassificadas (CARVALHO FILHO, 2018). Já uma licitação é anulada quando há vício de legalidade (artigo 49 da Lei nº 8.666/1993), sendo a anulação um ato vinculado (adstrito à previsão legal).

Gráfico 1 – Motivos da não homologação dos pregões



Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme Gráfico 1, entre os pregões não homologados, 13 resultaram desertos (7,07%), cujos motivos estão apontados na Tabela 1; 10 resultaram fracassados (5,43%); e 2 foram anulados (1,63%).

Tabela 1 – Pregões desertos

Motivo	Pregões	Quantidade
Pequenas quantidades demandadas	32/2011, 18/2012, 23/2012, 34/2013	4
Impugnação ao edital	15/2013, 06/2019	2
Pesquisa de mercado subdimensionada	36/2013, 8/2014	2
Pesquisa de mercado restrita	20/2011, 31/2012, 13/2015	3
Especificação insuficiente do objeto da contratação	14/2016	1
Problemas na elaboração do edital	14/2014	1

Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme Tabela 1, dos 13 pregões desertos, 4 remetem à aquisição de gêneros alimentícios, objeto em que recorrentemente ocorrem itens desertos devido a sua natureza, em parte perecíveis, e as reduzidas quantidades demandadas pelas áreas requerentes, fato justificado por sua utilização em aulas práticas dos Cursos Técnicos em Alimentos e Tecnólogos Superiores em Agroindústria e Viticultura. Por vezes as quantidades demandadas são insuficientes para cobrir o frete, o que acaba por comprometer os custos logísticos da contratação.

Dois pregões que restaram desertos sofreram impugnação de edital. Segundo Alexandrino e Paulo (2017), a Lei nº 8.666/1993 prevê a impugnação administrativa do edital sempre que este seja discriminatório ou omissivo em pontos essenciais, ou apresente qualquer irregularidade relevante. Nos casos citados, a impugnação não foi acatada pela administração, o que acarretou restrição de competitividade relacionada aos requisitos exigidos para a contratação do objeto.

Ademais, dois pregões restaram desertos devido à pesquisa de mercado subdimensionada, e três eram relacionados à área de Zootecnia, destinada a dar suporte às atividades de ensino do CaVG. A especificidade do objeto (semoventes), conjugada à pesquisa de preço restrita a fornecedores locais não habilitados a participar de licitações, comprometeram o resultado dos certames. Por fim, um pregão resultou deserto devido à especificação insuficiente do objeto da contratação e outro a problemas ocorridos na elaboração do edital, erros que refletem a falta de capacitação dos servidores na área de aquisições públicas, sendo apenas contornados com a maturidade adquirida, tanto pelos agentes de compras quanto pelos demandantes.

A Tabela 2 revela que 10 pregões eletrônicos resultaram fracassados (5,43%), situação em que todos os itens que compõem o edital são cancelados pelo pregoeiro. Entre os 10, 8 tiveram seus itens cancelados por subdimensionamento na pesquisa de mercado, o que acarretou a inexecutabilidade da contratação. Para Alexandrino e Paulo (2017), um preço manifestamente inexequível é definido em lei como aquele que não venha a ter demonstrado sua viabilidade por meio de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado, e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato. Finalmente, um pregão restou fracassado devido a erro na descrição do objeto, e outro a problemas ocorridos na elaboração do edital.

Tabela 2 – Pregões fracassados

Motivo	Pregões	Quantidade
Pesquisa de mercado subdimensionada	04/2011, 53/2011, 03/2012, 36/2012, 33/2013, 07/2015, 14/2015, 08/2017	8
Erro na descrição do objeto	17/2013	1
Problemas na elaboração do edital	14/2011	1

Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme consta na Tabela 3, dois pregões eletrônicos foram anulados (1,63%). Um deles por erro no critério de julgamento das propostas disposto em edital, que é pelo qual as mesmas serão julgadas: menor preço global no pregão tradicional (Lei nº 10.520/2002) e menor preço unitário no pregão registro de preços (Decreto 7.892/2013). O segundo pregão foi anulado devido à pesquisa de mercado subdimensionada. Salienta-se que esses resultados remetem àqueles dos pregões supracitados, o que não reflete a situação individual dos itens licitados em cada certame.

Tabela 3 – Pregões anulados

Motivo	Pregões	Quantidade
Erro no critério de julgamento disposto em edital	13/2016	1
Pesquisa de mercado subdimensionada	01/2018	1

Fonte: Dados da pesquisa.

O Gráfico 2 mostra a tendência dos pregões eletrônicos em relação ao número daqueles realizados ao ano: quantos foram, quantos foram exitosos (homologados) e quantos foram não exitosos (não homologados). Percebe-se uma redução na quantidade de pregões ao longo do tempo, com o maior montante realizado em 2011, ano em que o CaVG passou a integrar a estrutura do IFSul, e, por conseguinte, a migração da execução orçamentária para o âmbito interno do *campus*. Entre os anos de 2012 e 2013 há estabilização no cenário, ocorrendo queda a partir de 2014 e queda acentuada em 2015, em decorrência do contingenciamento orçamentário sofrido pelo Instituto, que perdura nos anos posteriores, conforme Relatório de Gestão da instituição (BRASIL, 2014-2019).

Gráfico 2 – Tendência dos pregões (quantidade x ano)



Fonte: Dados da pesquisa.

Outro fator de contribuição para a queda no número de processos, e sobretudo para o aumento nos índices de sucesso das contratações, decorre da publicação do Guia Prático de Pré-Compra, adotado pelo *campus* a partir do ano de 2016, que tem por objetivo expor de forma prática o rito adequado para a elaboração e formalização de um pedido de aquisição de materiais e/ou serviços (BRASIL, 2016b), assim como do Calendário de Compras (BRASIL, 2018b). Instituído a partir do ano de 2018, o Calendário é um instrumento de planejamento que tem por fim estimular as unidades a planejar a sua demanda e submeter seus pedidos sempre no mesmo período do ano, racionalizando as aquisições, agrupando, em uma mesma licitação, solicitações de diferentes setores e que sejam do mesmo grupo de materiais ou serviços, minimizando a ocorrência de contratações emergenciais e processos fracassados, contribuindo para garantir a disponibilidade de insumos e serviços ao longo do ano, necessários ao bom desempenho institucional. Logo, esses dois instrumentos foram essenciais para as mudanças ocorridas.

Mediante a análise de todos os itens licitados, entre o período abrangido pela pesquisa, constata-se um índice de 80% de sucesso e de 20% de fracasso. Os motivos para o fracasso dos itens serão descritos a seguir, no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Motivo para o fracasso dos itens licitados



Fonte: Dados da pesquisa.

No Gráfico 3 observa-se a ocorrência de itens desertos ligeiramente maior em relação à ocorrência de erros na pesquisa de mercado. Falhas na pesquisa de preços ocasionam a inexequibilidade dos itens, ou seja, um preço inexequível é aquele que não tenha demonstrado que seus custos sejam coerentes com seu valor de mercado (ALEXANDRINO; PAULO, 2017). Tal fato também contribui para a ocorrência de itens desertos, em que nenhum fornecedor aparece para participar da disputa (ALEXANDRINO; PAULO, 2017), pois a entrega do objeto, ou cumprimento do contrato, lhe acarretaria prejuízos financeiros ou uma margem de lucro muito baixa.

Em terceiro lugar figuram os erros ocorridos na especificação do objeto: descrição insuficiente ou equivocada do objeto a ser contratado. Em quarto lugar, há a ocorrência de fornecedores inabilitados nos termos do artigo 27 da Lei nº 8.666/1993, da Instrução Normativa nº

02/2010 – Sicaf – e da Instrução Normativa nº 05/2017 – Seges/MP – que estabelecem como exigência para habilitação a regularidade fiscal e trabalhista, e de acordo com o objeto a ser licitado, qualificação econômico-financeira e atestados de capacidade técnica, além de outras dispostas em edital ou legislação específica.

Em quinto lugar estão os erros de origem ocorridos durante a execução do processo, como problemas de cadastro no sistema ou na confecção de editais, termos de referência e minutas de contrato. Por último, há a desistência do fornecedor (“solicitou desclassificação” ou “não enviou a proposta comercial/planilha”).

A Tabela 4 faz alusão aos itens cancelados em decorrência de lances acima do valor de referência estimado pela administração, nos quais a negociação do pregoeiro com o fornecedor restou frustrada. A seguir podemos observar dois períodos críticos, nos anos de 2015 e 2018.

Tabela 4 – Lances acima do preço de referência (negociação frustrada)

Ano	Total itens acima do preço de referência	%
2011	52	2,50%
2012	37	6,38%
2013	11	3,06%
2014	28	5,25%
2015	101	51,53%
2016	15	7,39%
2017	35	13,31%
2018	150	28,25%
2019	16	6,75%

Fonte: Dados da pesquisa.

No ano de 2014 foi publicada a Instrução Normativa nº 05/2014 – SLTI/MPOG – que dispõe sobre o procedimento para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços, instituindo o Portal de Compras Governamentais (www.comprasgovernamentais.gov.br) como fonte preferencial para a realização da pesquisa de preços. O Portal não estava adaptado para ser utilizado com este fim e, na maioria das vezes, os dados coletados não correspondiam à situação pesquisada, pois o Catálogo de Materiais e Serviços do Governo Federal (CATMAT/CATSER) não estava ajustado para exibir dados fidedignos à pesquisa. Isto causou inicialmente diversos transtornos, como pesquisas não confiáveis, consideráveis atrasos e tempo de adaptação por parte da administração.

Em 2017 houve alteração na norma, estabelecendo como critério preferencial de pesquisa o novo Painel de Preços do Governo Federal (www.paineldepregos.gov.br). No início o sistema sofria de lentidão, e devido ao Catálogo de Materiais e Serviços do Governo Federal (CATMAT/CATSER) permanecer na mesma situação anterior, os antigos problemas perduraram a princípio, aliados à necessidade de familiarização com o sistema. Tais fatos explicam o porquê de inicialmente as mudanças normativas terem acarretado prejuízos para a orçamentação dos

materiais e serviços, contribuindo para um índice de 52,04% de itens cancelados em 2015, um ano após a edição da norma, e 32,58% em 2018, um ano após a edição do Painel de Preços.

Nos anos seguintes à adoção da norma, assim como nos seguintes à adoção do Painel, observa-se uma redução nesses índices. Esse fato indica, além do aperfeiçoamento da Instrução Normativa, a adaptação da administração ao Painel de Preços.

CONCLUSÕES

Diante dos dados coletados, é possível afirmar que os pregões realizados pelo CaVG foram bem-sucedidos, apresentando um índice de sucesso de 85,87% daqueles realizados e de 80% dos itens adquiridos, contra 14,13% de insucesso dos pregões e 20% de itens não adquiridos. Os resultados revelam que, de modo geral, os processos foram instruídos de acordo com seu estrito rito legal, afastando possíveis apontamentos da Auditoria Interna, Controladoria Geral da União e mandados de segurança interpostos por licitantes.

Ficou demonstrado também o atendimento às recomendações estabelecidas em legislação pela Secretaria de Normas e Gestão – Seges/ME – e pelo TCU, o que está traduzido na qualidade dos Termos de Referência, descrição detalhada do objeto e pesquisa de preços acurada, apesar das deficiências de treinamento e de contingente de servidores para atuar na área de aquisições e contratações públicas. Perante esta realidade, torna-se possível sugerir melhorias que façam frente aos principais problemas encontrados nos pregões eletrônicos realizados pelo CaVG.

Fatores como ausência de planejamento, desconhecimento das etapas do processo de aquisição, erros de elaboração de requisições de materiais e serviços, retrabalho e morosidade, precisam ser mitigados por meio de treinamento na área de compras. O treinamento das áreas requerentes impõe-se como essencial, visto que na instituição estudada as áreas demandantes são as responsáveis pela especificação, orçamentação e elaboração de termos de referência dos materiais e serviços a serem adquiridos.

Esforços no sentido de aumentar o quadro de responsáveis por atuar no setor de compras, que conta com apenas dois (2) servidores, possibilitaria menor acúmulo de trabalho e mais celeridade dos processos, além de maior auxílio às áreas requerentes. Isso impactaria em uma melhor revisão dos pedidos de compras, menor índice de retrabalho e maior contribuição para a qualidade das licitações realizadas.

A contribuição desta investigação se dá pela análise ao longo do tempo num volume expressivo de certames, 184 pregões eletrônicos, uma amostra considerável, revelando que o sucesso pode ser ampliado havendo mais controle na pesquisa de preços, na orçamentação dimensionada de forma mais atrativa aos fornecedores e numa melhor especificação do objeto, o que implica a capacitação de servidores e a acurácia dos processos, que exige habilidade dos técnicos. A ampliação do quadro de servidores é relevante nesse contexto, assim como o domínio no uso de sistemas informatizados do governo federal.

Em relação aos demais normativos mencionados no artigo, como a IN 05/2017 – Seges/MP e a IN 01/2019 – Seges-ME – que tratam respectivamente sobre o procedimento de contratação de serviços e sobre o Plano Anual de Contratações, não foi possível efetuar uma análise de seus impactos por meio dos dados coletados. A efetivação do Sistema de Planejamento e Geren-

ciamento de Contratações encontra-se em decurso, apresentando resultados a partir de 2020, e as mudanças instituídas pela IN 05/2017 – Seges/MP, concernentes ao planejamento, fiscalização e gestão das contratações, são mais bem observadas a partir da execução dos contratos.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. *Direito Administrativo Descomplicado*. 25. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 1977.
- BIROCHI, R. *Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC, UAB, 2015. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/handle/capes/145348>. Acesso em: 24 jan. 2020.
- BITTENCOURT, S. *Licitações sustentáveis*. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.
- BRANCO, Cláudio Souza Castello; CRUZ, Cláudio Silva da. A prática de governança corporativa no setor público federal. *Revista do TCU*, [s. l.], n. ano 45, n. 127, p. 20–27, 2013.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 3 jan. 2020.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Guia da política de governança pública*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018a. Disponível em <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019*. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília: Presidência da República, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm. Acesso em: 3 jan. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013*. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm. Acesso em: 3 jan. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015*. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm. Acesso em: 20 jan. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 24 jan. 2020.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm. Acesso em: 3 jan. 2020.
- BRASIL. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense – IFSul. *Campus Pelotas – Visconde da Graça – CAVG. Calendário de Compras*. Pelotas: CAVG, 2018b.
- BRASIL. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense – IFSul. Campus Pelotas – Visconde da Graça – CAVG. *Guia Prático de Pré-compra*. Pelotas: CAVG, 2016b.
- BRASIL. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense – IFSul. *Relatórios de Gestão 2014-2019*. Pelotas: IFSul, 2014-2019.
- BRASIL. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense – IFSul. *Resolução nº 075/2011, do Conselho Superior* – Consup. Pelotas: IFSul, 2011a.
- BRASIL. *Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8.666cons.htm. Acesso em: 3 jan. 2020.

BRASIL. *Lei n. 10.520 de 17 de junho de 2002*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 3 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Caderno de Logística de Pesquisa de Preços*. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2014a. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/cadernos>. Acesso em: 3 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Manual do Painel de Preços*. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018c. Disponível em: <http://paineldepregos.planejamento.gov.br/storage/26aef97365b8eb36c361c4b104c44bb8.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. *Instrução Normativa n. 1, de 10 de janeiro de 2019*. Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Brasília: Ministério da Economia, 2019b. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/1068-in-1-de-2019>. Acesso em: 3 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. *Instrução Normativa n. 2, de 11 de outubro de 2010*. Estabelece normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2010. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em: 3 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. *Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017*. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Ministério da Economia, 2017b. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em: 3 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Referencial de Governança e Gestão do Sistema de Serviços Gerais – SISG*. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017c. Disponível em: https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/SEGES_Referencial-de-Governana_FINAL.PDF. Acesso em: 3 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2622/2015*. Plenário. Relator: ministro Augusto Nardes. Sessão de 21/10/2015b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A153B590F50153C2C806E32D8A>. Acesso em: 3 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Tribunal de Contas da União. Versão 2. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014b. 80 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-basico-de-governanca-2a-versao.htm>. Acesso em: 3 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Plano estratégico TCU 2011-2015*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2011b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/plano-estrategico-do-tribunal-de-contas-da-uniao-2011-2015-edicao-2011.htm>. Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Plano estratégico TCU 2019-2025*. Brasília: Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/plano-estrategico-2019-2025.htm>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. 34. ed. São Paulo; Brasília: Enap, 1998.

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Manual de Direito Administrativo*. 32. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 31. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FRANÇA, J. F. T. *Fatores determinantes da eficiência no processo de compras públicas*. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia, Goiânia, 2017. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/8020>. Acesso em: 6 jan. 2020.

GIL, A. C. *Como elaborar Projetos de Pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, T. E. O.; SANTOS, F. F.; CULAU, S. S. Pregão eletrônico: uma análise de sua aplicabilidade na Universidade Federal do Pampa. *Iberoamerican Journal of Industrial Engineering*, Florianópolis, SC, Brasil, v. 7, n. 13, p. 175-195, 2015. Disponível em: <http://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/IJIE/article/view/3403>. Acesso em: 20 jan. 2020.

GUARIDO, F.; GUARIDO FILHO, E.; EBERLE, V. Pregão eletrônico como mito racional: análise dos processos licitatórios do Banco do Brasil. *Desenvolvimento em Questão*, v. 15, n. 41, p. 233-274, 21 out. 2017. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/4326>. Acesso em: 6 jan. 2020.

JUSTEN FILHO, M. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: RT, 2012.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed. Editora Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010a.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010b. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 22 fev. 2020.

MELLO, C. A. B. de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELO, P. M. de A. N. *O papel do Tribunal de Contas da União como indutor do aperfeiçoamento da governança e gestão pública na Administração Pública Federal*. 2014. 31. f. Programa de Pós-Graduação em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública, Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-papel-do-tribunal-de-contas-da-uniao-como-indutor-do-aperfeiçoamento-da-governanca-e-gestao-publica-na-administracao-publica-federal.htm>. Acesso em: 22 mar. 2020.

MORAES, C. Desenvolvimento nacional, licitações e fiscalização pelos Tribunais de Contas. *Revista do TCU*, 136, p. 66-75, maio/ago. 2016, Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1360>. Acesso em: 22 fev. 2020.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Governança Pública intitulada Brasil – Tribunal de Contas da União: parecer prévio e relatório sobre as contas do Presidente da República. Avaliação e Recomendações*. 2012. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/Assessment%20and%20Recommendations%20booklet_PORT.pdf. Acesso em: 22 fev. 2020.

OLIVEIRA, B. C. S. C. M. de; SANTOS, L. M. L. dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, 49 (1), p. 189-206, jan./fev. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00189.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

SILVA, J. A. F. da; PESSOA, E. B.; BATISTA, E. C.; SCACCABAROZZI, N. C. M. C. *Princípios da governança no setor público: um estudo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará*. ENANPAD, ENCONTRO DA ANPAD, 35., 2011. Rio de Janeiro, 2011.

VERGARA, S. C. *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2013.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2010.