

OS PREGÕES ELETRÔNICOS EM UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR

João Carlos Prerniska Jarosezowski*

Joice Gasparly Alves**

Nelson Guilherme Machado Pinto***

RESUMO: Em tempos de contenção de gastos na esfera pública, como o que se vive atualmente com o estabelecimento do teto de gastos para várias áreas da administração pública, se faz necessário obter uma maior eficiência e eficácia nos gastos com o dinheiro público. Com isso, aspectos de governança pública, nesse caso aplicadas às licitações, devem ser considerados como estratégicas para cada órgão público. Esse trabalho buscou fazer um levantamento sobre aspectos de governança pública nos pregões eletrônicos que não obtiveram sucesso no Campus Dom Pedrito da Universidade Federal do Pampa, no período de 2015 a 2017. Dessa forma, esse trabalho fez uma análise qualitativa, realizada através de consulta e análise documental das atas desses certames, relacionando os motivos de frustração nesses processos e a governança pública. A partir disso, investigaram-se os motivos dos itens terem sido fracassados. O motivo que se mostrou mais significante, representando 75% dos itens, demonstra que os licitantes ofertaram os lances acima do preço estimado. Tendo em vista que os pregões eletrônicos são a forma mais econômica de realizar um certame, destaca-se o resultado desse trabalho, para fins de governança, que se faz necessária uma revisão na metodologia do orçamento, bem como mantê-lo atualizado no processo de compra.

PALAVRAS-CHAVE: Compras públicas; Governança pública; Licitações.

ELECTRONIC BIDDING IN AN INSTITUTION OF HIGHER EDUCATION

ABSTRACT: During periods with curtailed expenses in the public sphere, as that actually experienced in several areas of public administration, better efficiency and efficaciousness with public money are required. Public governance aspects applied to bidding are strategic for each department. Current paper comprises a survey on the aspects of public governance in failed electronic bidding on the Campus Dom Pedrito of the Universidade Federal do Pampa, between 2015 and 2017. Quantitative study comprised consultation and documental analysis of the minutes of biddings and the relationship between failure and public administration. The motives for failure were also discussed. The most significant, featuring 75%, shows that bidders gave bids above estimated price. Since electronic biddings are cost saving, it is necessary that budget methodology should be revised and kept updated within the purchase process.

KEYWORDS: Bidding; Public governance; Public purchases.

INTRODUÇÃO

Em uma época de contingência de recursos públicos, tal como é a realidade atual, é importante que eles sejam aplicados da melhor forma possível em todos os órgãos e esferas da administração pública. Nesse momento ganha evidência a governança pública, cobrando uma maior transparência dos agentes públicos e, que esses recursos sejam gastos eficientemente, evitando desperdícios e prejuízos, atendendo a sociedade de maneira satisfatória.

* Especialista em Gestão Pública. Campus Dom Pedrito da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), Brasil.

** Mestre em Gestão de Organizações Públicas. Programa de Pós-graduação em Gestão de Organizações Públicas. Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil.

*** Doutor em Administração. Departamento de Administração e Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas. Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil. E-mail: nelguimachado@hotmail.com

Conforme Costa *et al.* (2019), a política de compras do governo é uma ferramenta importante para o desenvolvimento do país e do aperfeiçoamento da máquina pública, principalmente pela relevante participação no PIB e na geração de empregos. Partindo desse pressuposto temos que a maior parte das compras públicas no Brasil, por força de lei, deve ser realizada por meio de processo licitatório. Porém, muitas vezes as licitações públicas podem ser concluídas sem êxito causando uma série de problemas para a administração pública, e para os cidadãos que dependem diretamente de seus serviços. Uma licitação pode ser considerada sem êxito quando ela não obtém a finalidade pretendida, seja a contratação de um serviço ou a compra de um produto. Dentre as possibilidades que geram isso há as hipóteses da licitação ter sido deserta ou fracassada.

Uma licitação que não obteve êxito pode trazer muitos prejuízos para a administração pública. Alguns exemplos para esses casos podem ser: com a gestão de pessoal, pois haverá retrabalho com possível formulação de um novo processo licitatório; prejuízos financeiros, com divulgação e republicação de editais (DEL DUCA, 2016). Além disso, pode gerar ineficiência na prestação do serviço do órgão, uma vez que podem faltar materiais essenciais ao desempenho da função finalística da instituição. Assim, Carvalho Filho (2017) verifica que a repetição de uma licitação dificilmente deixará de acarretar prejuízo à Administração, já que causará demora na contratação e alteração de preço de bens e serviços.

Uma forma que a administração pública tem para tentar superar esses entraves é a governança, que segundo Matias–Pereira (2010, p. 109) “tem como referência a concepção de bom governo (*good government*) e fundamenta-se na competência do Estado de executar de forma consistente as políticas públicas”. Buligon (2012) verifica que a governança agregou outras variáveis, com o aumento da discussão sobre o tema, além das relacionadas ao bom desempenho da administração, notadamente quanto à participação política da sociedade civil e partes interessadas. Essa é uma realidade posta no mundo todo conforme nos demonstra Faridian (2015).

A autora destaca que aspectos da governança, como o gerenciamento de projetos e as compras públicas eletrônicas, são “ondas do futuro” que abrangerão todas as organizações e concepções de gestão de governo nos países ao redor do mundo. Essa ideia vai ao encontro dos resultados encontrados por Moon (2005), que também classifica as compras digitais governamentais como promissoras. Um estudo realizado por Soudry (2004) demonstrou que o uso da tecnologia para as compras públicas, pela comunidade europeia, teve o potencial de reduzir a tensão entre a Comissão Europeia e as autoridades políticas de cada país, pois demonstrou diminuir os custos das contratações, aumentar a transparência das compras e melhorar os resultados econômicos devido à maior concorrência.

Usando a Jamaica como exemplo, Ahmad *et al.* (2019) afirmam que através de iniciativas do poder público, algumas características, como alto grau de transparência, demonstração de mudanças construtivas do governo eletrônico (incluindo as compras eletrônicas), atreladas às políticas de longo prazo, criaram um sentimento geral positivo sobre o governo daquele país. Na Coreia do Sul também foi através de um sistema de compras eletrônico (G2B) que foi possível melhorar substancialmente a eficiência dos processos de compras, tornando-as mais transparentes e profissionais, segundo Lee (2010). Ao mudar a licitação para a forma eletrônica, os dados da pesquisa de Santoso e Bourpanus (2019) demonstram que o governo tailandês pode fazer economia de seu dinheiro em desenvolvimento de projetos de infraestrutura.

Na mesma linha, von Haldenwang (2004) afirma que muito do que se é debatido sobre governo eletrônico e governança eletrônica pressupõe mudanças fundamentais na relação entre cidadãos e Estado. O autor afirma ainda que, se tomada como tendência geral no mundo, os Estados melhorarão significativamente sua governança por meio do governo eletrônico. No Brasil, os estudos de Limberger e Teixeira (2016) demonstraram que as compras na forma eletrônica prevaleceram nos contratos estudados. A pesquisa colaborou com sugestões para

o aprimoramento legislativo e implantação de controle de execução dos contratos por resultados, o que pode gerar uma melhor governança nas contratações governamentais.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), referência brasileira em práticas de governança, traz como princípios básicos da governança a transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e a responsabilidade corporativa (IBGC, 2018). Para o Tribunal de Contas da União (TCU) estes também são princípios da boa governança, somados à legitimidade, à eficiência e a probidade (BRASIL, 2014).

Esses princípios se fazem necessários a todas as esferas de governo e a todos os órgãos da administração direta ou indireta que de alguma forma administram os recursos públicos. De forma especial estes fundamentos devem tomar a atenção nos órgãos onde essas atividades administrativas ainda estão se estruturando e se consolidando devido ao seu processo de criação ter se dado recentemente.

Um desses órgãos é a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Com o intuito de desenvolver a mesorregião onde seus dez campi estão inseridos, essa fundação executa suas atividades com recursos provenientes do governo federal e pode ser considerada uma instituição nova se comparada com outras universidades do Estado do Rio Grande do Sul levando em consideração que foi criada em 2008. Portanto, se fazem necessários o controle e o acompanhamento das atividades administrativas dessa universidade a fim de verificar aspectos importantes da governança nessa instituição.

Inserido neste contexto, esse trabalho tem como objeto de análise uma unidade específica da UNIPAMPA, o campus localizado na cidade de Dom Pedrito. O objetivo geral do presente estudo consiste em analisar os pregões eletrônicos de 2015 a 2017 sob a ótica da governança pública. Embora, em termos gerais, o campus Dom Pedrito realize com sucesso suas licitações, notou-se que alguns itens, de alguns processos de compra, não obtiveram êxito em sua aquisição. Da mesma maneira essa unidade foi escolhida para esse estudo tendo em vista a

necessidade de gerir seus recursos de forma eficiente a fim de estabelecer uma melhor governança possível na medida em que seu orçamento é um dos menores de toda a UNIPAMPA. Esse período foi estabelecido levando em consideração que essa unidade começou a executar seus controles dos pregões eletrônicos, através de planilhas compartilhadas de forma *on-line*, no ano de 2015.

Nas compras públicas pode ocorrer a licitação deserta, que segundo Furtado (2013) é quando não há lance de empresa nenhuma no certame por falta de interesse. Também pode ocorrer a licitação fracassada, que de acordo com Di Pietro (2018) ocorreram lances para o certame, porém todas as propostas foram desclassificadas. Levando isso em consideração foi realizado um levantamento dos pregões desertos e fracassados do campus Dom Pedrito e os seus respectivos motivos, a fim de se averiguar quão exitosos vêm sendo os pregões dessa unidade. Todo e qualquer estudo feito em unidades dessa instituição poderá servir de base para decisões de sua alta gestão.

Como objetivos específicos buscou-se analisar as possíveis causas do insucesso dos itens de alguns pregões realizados nesse campus, bem como estabelecer uma comparação com a pesquisa desenvolvida por Del Duca (2016), tendo em vista que esse trabalho fez um levantamento completo das causas das licitações sem sucesso de um órgão público municipal. O presente estudo trata de uma análise qualitativa realizada através de consulta e análise documental das atas desses certames.

Assim, esse artigo divide-se em mais cinco seções, além desta introdução. Na próxima seção apresentam-se alguns estudos referentes ao tema proposto. Na seção três abordam-se as evidências empíricas sobre o assunto. Na quarta seção são demonstrados os critérios estabelecidos para a realização da pesquisa. Na seção cinco apresenta-se a discussão sobre os resultados obtidos. Por último, são apontadas as limitações do estudo e possíveis aplicações no cotidiano do órgão estudado.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

As compras da administração pública se diferem, em muitos aspectos, das compras comuns de qualquer instituição privada. O principal deles é que em organizações públicas deve-se ter alto grau de transparência das relações e do emprego dos recursos, para que a sociedade fique satisfeita com a prestação do serviço e com as contas prestadas. Desse modo, para a governabilidade do país, deverão ser resguardados valores que garantam a eficiência e a eficácia na utilização dos bens públicos e, para isso, a administração vê-se obrigada a utilizar-se de grande formalismo nas aquisições que faz (NUNES *et al.*, 2007).

Assim, justifica-se o porquê das compras dos entes públicos serem regidas por um emaranhado de legislações, que regulamentam cada passo que deve ser dado na aquisição de um bem ou serviço. A carta Magna de 1988 previu em seu artigo 37, inciso XXI, que todas as obras, serviços, compras e alienações serão feitas através de processo licitatório. Para regulamentar essa exigência surge a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, chamada Lei de Licitações e Contratos.

Os objetivos das licitações segundo o art. 3º da Lei 8.666/93 são garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e promover o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 1993). Para Carvalho (2017) a licitação é o método prévio às contratações públicas, realizado em uma série encadeada de atos, legalmente distribuídos, finalizando com a celebração do contrato.

O governo possui a difícil tarefa de manter o equilíbrio social e dirigir a máquina pública, assim, a lei não deixa a juízo crítico do administrador a escolha dos fornecedores a serem contratados, porque essa liberdade poderia admitir escolhas desvirtuadas do interesse coletivo (CARVALHO, 2017). A Lei 8.666/93, que trouxe em seu texto cinco modalidades de licitações foi complementada pela Lei 10.520/2002, que instituiu mais uma importante modalidade denominada pregão.

Diante disso, existem hoje seis modalidades de

licitação, cada uma com suas características. Porém, com o advento da *Internet*, e pela exigência, não só da população como dos órgãos controladores, de uma maior eficiência e celeridade nos procedimentos administrativos e transparência dos gastos públicos, o pregão ocorre agora também de forma eletrônica.

De acordo com Nunes *et al.* (2007) o pregão eletrônico conquista índices consideráveis de economia de recursos em virtude de poder alcançar amplamente o território nacional através da utilização da *Internet*. Silva, Ribeiro e Rodrigues (2010) colocam que o pregão eletrônico permite vantagens, tais como: o incremento da competição; a desburocratização e simplicidade; a garantia de transparência, por ser um evento público; a aplicação de novas tecnologias; e a ampliação das oportunidades de participação.

Para Gomes *et al.* (2015) o pregão eletrônico é um processo simples, em virtude de suas características de celeridade, desburocratização, ampla divulgação e publicidade e eficiência na contratação, que possibilita o aumento da competitividade. Segundo os autores essas características colaboram para o esforço na redução de despesas, conforme as metas de ajuste fiscal, além de conferir maior visibilidade e transparência dos gastos públicos praticados pela Administração Pública, dentro da legalidade, e de dar celeridade aos processos licitatórios realizados.

Entretanto, mesmo a legislação tendo aprimorado o procedimento de aquisições para a esfera pública, ocorre que muitas licitações acabam por se tornarem sem êxito. Uma licitação sem êxito é aquela que não atingiu o objetivo de contratar um bem ou serviço. Quando ocorre essa situação, a Administração Pública acaba por ter prejuízos, não só com recursos humanos, pois há retrabalho, como financeiros, com republicações dos editais. Carvalho Filho (2017) verifica que a repetição de uma licitação dificilmente deixará de acarretar prejuízo à Administração, já que causará retardamento na contratação e alteração de preço de bens e serviços.

Dentre as possibilidades de uma licitação ser considerada sem êxito, está a licitação fracassada. Essa é aquela em que os licitantes comparecem à

realização do procedimento licitatório, contudo, todos eles são inabilitados, ou porque não se adequam às normas legais, ou porque todos têm suas propostas desclassificadas (CARVALHO, 2017; ALEXANDRINO; PAULO, 2017; DI PIETRO, 2018). Outra forma é a chamada licitação deserta, que é aquela que, no momento da divulgação do edital de convocação, nenhum fornecedor interessado aparece para participar da licitação (ALEXANDRINO; PAULO, 2017; CARVALHO, 2017; DI PIETRO, 2018).

Diante disso, a eficiência dos procedimentos licitatórios é uma forma de gerar aumento da qualidade e eficácia na prestação dos serviços pela administração pública, estabelecendo dessa maneira que recursos não sejam desperdiçados com licitações sem êxito, conforme França (2017) o processo de compras é imperioso para o alcance dos objetivos da Administração Pública, afirmando que somente com eficiência nesses processos de aquisições e contratações é que se alcançaria efetivamente a redução do dispêndio público e a satisfação dos *stakeholders*. Assim, é importante identificar os motivos que levam às licitações desertas e fracassadas, para que em muitos casos, ainda na fase preparatória do edital, as falhas venham a ser sanadas, evitando quaisquer prejuízos aos entes públicos, e por consequência, aos cidadãos.

A Governança Pública surge como uma forma de abrandar as exigências crescentes de eficiência, eficácia e efetividades, dos serviços públicos. Hoje não só a sociedade cobra uma melhor alocação dos recursos públicos, como os órgãos de controle. Os cidadãos querem maior transparência por parte da administração pública, ou seja, querem saber onde e como os recursos oriundos de seus impostos estão sendo gastos. Nesse sentido a governança deve ser entendida a partir da “perspectiva analítica–operacional a ser mobilizada e exercitada pelos atores governamentais, considerando seus contextos específicos de atuação e buscando a ampliação de suas capacidades e recursos operacionais” (IPEA, 2018, p. 4).

A governança pública tem três funções básicas, sendo elas: avaliar os cenários e resultados atuais e futuros; dar a direção e orientação para políticas

alinhando às necessidades das partes interessadas e assegurando que os objetivos organizacionais sejam alcançados; e monitorar os resultados e o cumprimento de políticas confrontando-os com as metas pré–estabelecidas (TCU, 2014). Ainda segundo esse órgão, a governança do setor público possui seus princípios norteadores, que são: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência, e *accountability*.

A existência de vários conceitos impõe que se registre o seu significado na conjuntura que está sendo utilizada. Neste estudo, para fins de demonstração de sua relação com os processos licitatórios dos entes públicos, a governança é utilizada sob o enfoque de “bom governo” (da instituição pública), que por sua vez lembra a eficiência e eficácia dos serviços, e princípios como *accountability* (prestação de contas), transparência e responsabilidade.

Portanto, a boa governança no setor público permite dentre tantas coisas que benefícios econômicos, sociais e ambientais sejam entregues à sociedade; que o setor público seja e pareça responsável para com o povo, que a transparência permita que as decisões e riscos sejam informados aos cidadãos e que haja prestações de contas à sociedade (TCU, 2014). Além disso, permite que a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos sejam garantidas e que as finanças sejam controladas de forma atenta, robusta e responsável.

3 METODOLOGIA

Quanto à abordagem trata-se de uma pesquisa qualitativa que, conforme Silveira e Córdova (2009), constitui-se na objetivação do fenômeno, da mesma maneira que na hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar e na precisão das relações entre o global e o local no fenômeno estudado. Quanto aos objetivos classifica-se como pesquisa descritiva, que visa identificar e obter informações sobre um problema ou questão específica, conforme os mesmos autores (2009). Dessa forma, realizou-se uma análise dos pregões eletrônicos realizados na UNIPAMPA – Campus

Dom Pedrito entre os anos de 2015 e 2017 fazendo—se um levantamento dos itens que não obtiveram êxito em sua compra e avaliando, do ponto de vista da gestão, se essas tentativas frustradas possuem alguma ligação com aspectos de governança do órgão.

Quanto aos procedimentos o presente estudo classifica—se como bibliográfico e documental. Quanto ao aspecto bibliográfico Martins (2002) destaca que tem por objetivo recolher, selecionar, analisar e interpretar as contribuições teóricas já existentes quando se trata de certo assunto. Nesse sentido Gil (2002) ressalta que essa classificação se caracteriza por ser desenvolvida através de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Portanto, esse trabalho também buscou a bibliografia no tocante aos aspectos de governança e de pregões eletrônicos em órgão públicos.

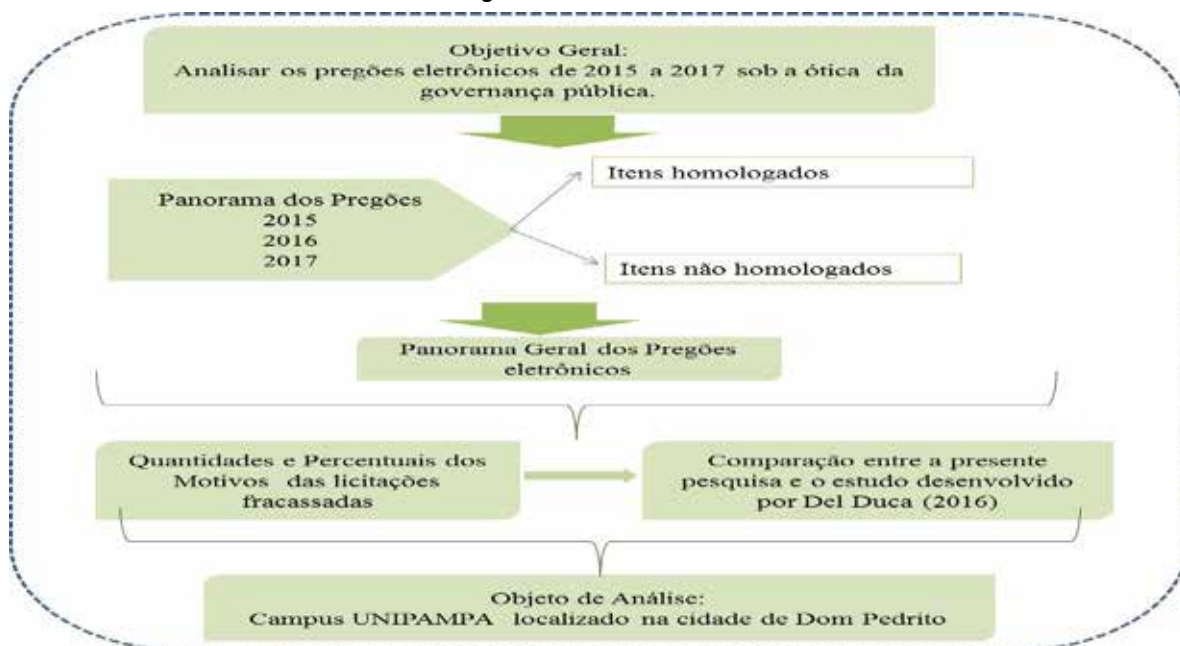
Também pode ser considerado de caráter documental porque buscou analisar a documentação localizada dentro de um órgão público (VERGARA, 1998). Nesse aspecto foi realizada a análise das planilhas usadas nos processos de compras da UNIPAMPA, onde ficam registrados todos os pregões realizados para fins de controle interno. Verificou—se 27 pregões realizados no período estudado. Para se conhecer os motivos dos itens não homologados, obteve—se acesso às atas de cada pregão, por meio do Portal de Compras do

Governo Federal, denominado COMPRASNET, *site* de acesso público (www.comprasnet.gov.br), ligado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Este *site* que concentra as informações de compras e de licitações de todos os entes da Administração Pública Federal é uma ferramenta oficial de gestão de compras no Brasil.

Dentro dessa classificação também pode se classificar, de forma combinada, como estudo de caso, pois conforme Silveira e Córdova (2009, p. 39), “visa conhecer em profundidade o como e o porquê de uma determinada situação que se supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico”, uma vez que busca aprofundar—se na questão de relação entre os pregões fracassados e desertos do campus com a governança pública.

No intuito de facilitar o entendimento acerca do estudo realizado, apresenta—se na Figura 1 uma síntese ilustrando as etapas que o compõem.

Figura 1. Síntese do estudo



Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme a Figura 1 primeiro foram analisados os pregões eletrônicos realizados pelo órgão nos anos de 2015 a 2017, fazendo um levantamento dos itens homologados e não homologados nesse período. A partir disso foram pesquisados os motivos das não homologações e comparadas como os motivos que demonstrou o trabalho de Del Duca sob o ponto de vista da governança pública.

Por fim, para tratamento e análise dos dados, os resultados da pesquisa foram organizados em forma de tabelas representativas, que exibem dados numéricos e percentuais.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Após construção e análise com os dados da UNIPAMPA – Campus Dom Pedrito, obteve-se conhecimento do total de pregões eletrônicos de cada um dos 3 anos estudados, quais são esses, a quantidade de itens homologados e não homologados de cada ano. Nas Tabelas 1, 2 e 3, a seguir, pode-se conferir o exposto.

Tabela 1. Panorama dos pregões do Campus Dom Pedrito – 2015

| | Nº do Pregão | Quantidade de itens | Homologados | % | Não Homologados | % |
|---|--------------|---------------------|-------------|------|-----------------|------|
| 1 | 59/2015 | 19 | 18 | 95% | 1 | 5% |
| 2 | 40/2015 | 1 | 1 | 100% | 0 | 0% |
| 3 | 74/2015 | 8 | 0 | 0% | 8 | 100% |
| 4 | 09/2015 | 2 | 0 | 0% | 2 | 100% |
| 5 | 48/2015 | 3 | 3 | 100% | 0 | 0% |
| 6 | 58/2015 | 84 | 74 | 88% | 10 | 12% |
| 7 | 84/2015 | 1 | 0 | 0% | 1 | 100% |

Fonte: Coleta de dados.

Pode-se perceber ao analisar a Tabela 1, que no ano de 2015 foram feitos sete pregões eletrônicos, sendo que em cinco deles havia menos de 10 itens. Destes cinco, três (74, 09 e 84) não obtiveram êxito, pois nenhum item foi homologado, e nos outros dois (40 e 48), todos os itens foram homologados. Os outros

dois pregões, que tiveram número mais expressivo de itens, obtiveram um êxito parcial, pois no pregão nº 59 dos dezenove itens, apenas um não foi homologado, e no pregão nº 58, dos oitenta e quatro itens licitados, apenas dez não foram homologados.

Tabela 2. Panorama dos pregões do Campus Dom Pedrito – 2016

| | Nº do Pregão | Quantidade de itens | Homologados | % | Não Homologados | % |
|----|--------------|---------------------|-------------|------|-----------------|------|
| 1 | 13/2016 | 13 | 1 | 8% | 12 | 92% |
| 2 | 19/2016 | 25 | 11 | 44% | 14 | 56% |
| 3 | 27/2016 | 12 | 0 | 0% | 12 | 100% |
| 4 | 17/2016 | 62 | 55 | 89% | 7 | 11% |
| 5 | 16/2016 | 11 | 6 | 55% | 5 | 45% |
| 6 | 23/2016 | 13 | 8 | 62% | 5 | 38% |
| 7 | 26/2016 | 19 | 11 | 58% | 8 | 42% |
| 8 | 29/2016 | 1 | 1 | 100% | 0 | 0% |
| 9 | 15/2016 | 1 | 0 | 0% | 1 | 100% |
| 10 | 30/2016 | 4 | 3 | 75% | 1 | 25% |
| 11 | 34/2016 | 8 | 1 | 13% | 7 | 88% |
| 12 | 62/2016 | 1 | 0 | 0% | 1 | 100% |
| 13 | 66/2016 | 1 | 1 | 100% | 0 | 0% |
| 14 | 03/2016 | 6 | 4 | 67% | 2 | 33% |

Fonte: Coleta de dados.

Ao analisar a Tabela 2, verifica-se que no ano de 2016 foram realizados quatorze pregões eletrônicos, sendo o dobro do ano anterior. Desses, a metade (7) tinha menos de 10 itens. Desses sete, dois (29 e 66) obtiveram êxito total, tendo sido homologados seus únicos itens licitados. Os pregões de nº 15 e 62 não tiveram seus itens homologados. Os demais tiveram êxito parcial tendo itens homologados e não homologados.

Dos pregões com mais de 10 itens, destaca-se o pregão nº 13, que de treze itens teve somente um homologado. E o pregão nº 27, que todos seus doze itens não foram homologados.

Tabela 3. Panorama dos pregões do Campus Dom Pedrito – 2017

| | Nº do Pregão | Quantidade de itens | Homologados | % | Não Homologados |
|---|--------------|---------------------|-------------|-------|-----------------|
| 1 | 12/2017 | 32 | 29 | 0,906 | 3 |
| 2 | 09/2017 | 11 | 5 | 0,455 | 6 |
| 3 | 10/2017 | 6 | 2 | 0,333 | 4 |
| 4 | 13/2017 | 4 | 0 | 0 | 4 |
| 5 | 19/2017 | 12 | 5 | 0,417 | 7 |
| 6 | 21/2017 | 7 | 7 | 1 | 0 |

Fonte: Coleta de dados.

Verificando-se a Tabela 3, percebe-se que em 2017 realizou-se o menor número de pregões

em relação aos dois anos anteriores, sendo nesse ano somente seis pregões. Destes seis, o pregão nº 13 não obteve êxito, pois não teve nenhum item homologado, e o pregão nº 21 obteve êxito total, pois apresentou seus sete itens homologados. Os demais pregões tiveram itens tanto homologados quanto não homologados.

A partir disso, verificou-se na Tabela 4, dividida por ano, o total de itens desertos, ou seja, aqueles em que não apareceram fornecedores interessados. E o total de itens fracassados, ou seja, aqueles em que apareceram licitantes interessados, mas que por algum motivo não se pode concluir com êxito a contratação.

Tabela 4. Panorama Geral dos Pregões Eletrônicos da UNIPAMPA – Campus Dom Pedrito de 2015 a 2017

| Ano | Quantidade de itens licitados | Desertas | % | Fracassadas | % | Total sem êxito | % |
|-------|-------------------------------|----------|-----|-------------|-----|-----------------|-----|
| 2015 | 118 | 8 | 7% | 14 | 12% | 22 | 19% |
| 2016 | 177 | 26 | 15% | 49 | 28% | 75 | 42% |
| 2017 | 72 | 12 | 17% | 12 | 17% | 24 | 33% |
| Total | 367 | 46 | 13% | 75 | 20% | 121 | 33% |

Fonte: Coleta de dados.

Ao analisar a Tabela 4 verifica-se que o ano que obteve maior número de itens licitados via pregão eletrônico foi 2016, seguido por 2015, e com menor número, o ano de 2017. Vale observar que 2017, apesar de ter o menor número de itens, teve um percentual maior (33%) de licitações sem êxito, comparando com 2015 (19%), que teve mais itens licitados. No ano de 2016, até mesmo por ter o maior número de itens licitados, comparando com os outros dois anos, obteve o maior percentual de itens sem êxito (42%).

Nos anos de 2015 e 2016 observa-se que o percentual de itens fracassados foi maior que de itens desertos, já em 2017 o percentual de fracassados e desertos foi o mesmo, ou seja, 17% para cada. Esses dados corroboram os trabalhos de Costa *et al.* (2019), mostrando que as compras governamentais são importantes para o desenvolvimento das instituições públicas. Também se pode traçar um paralelo entre os trabalhos internacionais que entendem as licitações

virtuais como um avanço (FARIDIAN, 2015; MOON, 2005; SOUNDRY, 2004; AHMAD *et al.*, 2019; LEE, 2010; VON HALDENWANG, 2004).

A partir disso, investigaram-se os motivos dos itens terem sido fracassados. Na Tabela 5 podem-se verificar os motivos e seus montantes.

Tabela 5. Quantidades e percentuais dos motivos das licitações fracassadas

| | Motivo | Quantidade | % |
|------------------------|---|------------|------|
| Licitações Fracassadas | Item cancelado, valores acima do estimado, não houve negociação | 56 | 75% |
| | Não houve proposta válida para o item | 3 | 4% |
| | Item cancelado, um único fornecedor para o item que está impedido de licitar | 4 | 5% |
| | Item cancelado, fornecedores não enviaram proposta cf. solicitado | 9 | 12% |
| | Item cancelado, unidade de fornecimento incorreta | 1 | 1% |
| | Item cancelado, um único fornecedor p/ item que solicitou desclassificação de sua proposta. | 2 | 3% |
| Total | | 75 | 100% |

Fonte: Coleta de dados.

Ao observar a Tabela 5, é possível verificar que nos três anos analisados se obteve setenta e cinco itens fracassados e seis motivos destacados pelas atas dos pregões. Desse total, o motivo que se mostrou mais significativo, representando 75% do total, foi “Item cancelado, valores acima do estimado, não houve negociação”. Ou seja, cinquenta e seis itens de um total de setenta e cinco tiveram licitantes que ofertaram acima do preço estimado. Isso pode ocorrer, principalmente, devido ao preço estimado ter sido elaborado de forma errônea, tendo ficado muito abaixo do valor de mercado do item. Assim, os licitantes por mais que quisessem fornecer os itens, não conseguiram ofertar um valor tão baixo, conforme Vieira, Andrade e Ferreira (2018). Pode ser também que o mercado fornecedor do item tenha passado por algum fato de cunho econômico (alta/baixa do dólar, subida da inflação, etc.) que permitiu que o preço estimado, por ser feito anteriormente, tenha se diferenciado demasiadamente do preço aos quais os fornecedores pudessem oferecer o produto, ao ponto de cobrir seus custos e ainda obter algum lucro.

Pode-se ainda somar a esse motivo o “Item cancelado, único fornecedor p/ item que solicitou desclassificação de sua proposta”. Nesse caso pode se inferir que, às vezes, o fornecedor faz a proposta e depois percebe que ofereceu a um preço tão baixo,

que não conseguirá cobrir seus custos, assim pede a desclassificação de sua proposta. Outras vezes, o fornecedor oferta seu lance, mas percebe que pela distância em que terá de entregar o produto, ou até porque a quantidade licitada é pequena, não vale a pena contratar com o ente público. E por ter sido o único que respondeu ao certame, acaba a administração pública não obtendo êxito na licitação desse item.

O outro motivo que mostrou um pouco mais de expressividade (12%) foi “Item cancelado, fornecedores não enviaram proposta cf. solicitado”. Para conhecer as razões pelas quais os fornecedores não enviaram as propostas conforme o solicitado, necessitaria se fazer uma pesquisa mais verticalizada, onde os licitantes participantes fossem entrevistados ou respondem a um questionário, expondo suas razões.

Os demais motivos encontrados nessa pesquisa não foram tão expressivos (1 a 5%), não significando que a administração pública não tenha que dar atenção a eles, mas talvez em um outro momento. Como exposto, esse estudo encontrou seis principais motivos para os itens fracassados, já no estudo de Del Duca (2016) foram encontrados sete motivos para os certames fracassados. Os motivos que coincidiram, ou não, entre os estudos podem ser verificados no Quadro 1:

Quadro 1. Quantidades e percentuais dos motivos das licitações fracassadas

| | Pesquisa | Del Duca (2016) |
|------------------------|--|---|
| Licitações Fracassadas | Item cancelado, valores acima do estimado, não houve negociação | Proposta acima do preço orçado |
| | Item cancelado, um único fornecedor para o item que está impedido de licitar | Licitante inabilitado |
| | Não teve propostas válidas para o item | Não houve três propostas aptas à seleção |
| | Item cancelado, fornecedores não enviaram proposta cf. solicitado | Proposta desclassificada |
| | Item cancelado, unidade de fornecimento incorreta | Desclassificação da amostra |
| | Item cancelado, um único fornecedor p/ item que solicitou desclassificação de sua proposta | Licitante pediu desistência da proposta/ recusou assinar o contrato |
| | | Suspensão por ordem judicial |

Fonte: Coleta de dados.

Tanto na presente pesquisa, quanto na pesquisa desenvolvida por Del Duca (2016), o motivo que mostrou maior representatividade foi o valor acima do preço estimado/orçado (75% e 13,4%, respectivamente). Sendo assim, a Administração Pública precisa dispende mais atenção a este aspecto. Como citado anteriormente, Carvalho Filho (2017) verifica que a repetição de uma licitação dificilmente deixará de acarretar prejuízo à Administração, já que causará demora na contratação e alteração de preço de bens e serviços.

Além disso, Del Duca (2016) propõe melhorias que podem contornar e vir a diminuir o número de itens desertos e fracassados. Para que não ocorram itens desertos o autor indica que se devem realizar licitações com mais itens ou por lotes; deve-se aumentar o prazo para entrega do produto ou para a finalização dos serviços; deve-se publicar o edital em outros meios de aviso, para ampliar a competição; se possível deve-se melhorar a localização de licitações e a realização de *download* de editais; e, por fim, deve-se possibilitar que obras e serviços comuns de engenharia possam ser licitados via pregão. Vale ressaltar que no estudo citado foram consideradas todas as modalidades de licitações, diferentemente desta pesquisa que focou somente nos pregões eletrônicos realizados por um campus de uma IES.

Já para propostas acima do valor orçado, o estudo de Del Duca (2016) indica que é necessário fazer uma revisão na metodologia dos preços orçados, e que estes preços orçados devem ser atualizados antes da publicação do edital. Enfim, todas essas propostas de melhorias podem ser adaptadas às licitações tanto do Campus Dom Pedrito, como de toda a UNIPAMPA.

5 CONCLUSÃO

Embora tenham havido algumas dificuldades para a realização dos pregões eletrônicos, podemos perceber o alinhamento desses procedimentos licitatórios com as recomendações dos estudos

internacionais, como os de Faridian (2015), Moon (2005), Soudry (2004), Ahmad *et al.* (2019), Lee (2010) e von Haldenwang (2004).

Também é notável a relação entre os princípios das licitações e os princípios da governança pública, de maneira que eles convergem e acabam se fundindo. Tais princípios dão o horizonte a ser buscado por toda a Administração.

A governança pública, embora seja um assunto relativamente novo, deve ser tomada como assunto estratégico pelos órgãos públicos, principalmente aspectos de governança que dizem respeito às compras públicas, que demonstraram ser de muita importância para a eficiência e eficácia do gasto público, bem como para o melhor atendimento possível aos cidadãos.

As licitações já carregam a reputação de, por si próprias, serem burocráticas, demoradas e lentas. Dessa maneira, enfrentando esses obstáculos que deixam os processos de compras mais lentos, é necessário um olhar holístico buscando abranger essas questões que atingem diretamente a governança de cada órgão público.

O campus Dom Pedrito da UNIPAMPA também se insere nesse contexto. Desse modo, fica demonstrado que também necessita de atenção aos aspectos referentes à governança. Principalmente os relacionados às compras realizadas pela unidade. Nesse caso sugere-se a realização de entrevistas com os setores competentes do órgão para as próximas pesquisas.

Como proposta para futuros trabalhos sugere-se a realização de estudos mais abrangentes, para se obter dados mais fidedignos às questões de governança nas licitações, envolvendo outros órgãos públicos de todas as esferas do governo. Da mesma forma também se faz importante a verticalização do estudo para conseguir, de forma mais precisa, fazer o levantamento dos reais problemas enfrentados no cotidiano das compras públicas.

REFERÊNCIAS

- AHMAD, T.; ALJAFARI, R.; VENKATESH, V. The Government of Jamaica's electronic procurement system: experiences and lessons learned. **Internet Research**, v. 29, n. 6, p. 1571–1588, 2019.
- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 25. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.
- BRASIL. Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 10 set. 2018.
- BRASIL. Lei Federal 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em: 10 set. 2018.
- BULIGON, D. **O Controle Interno na Administração Pública como instrumento de Governança e Governabilidade na Gestão dos Municípios Paranaenses**. Dissertação de Mestrado em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. Curitiba: UTFPR, 2012.
- CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2017.
- CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.
- COSTA, R. E.; HOLLNAGEL, H. C.; BUENO, R. L. P. Government purchases: current overview and challenges. **Revista Científica Hermes**, v. 23, p. 51–75, 2019.
- DEL DUCA, F. V. P. Processo Licitatório: análise das licitações sem êxito da Prefeitura de Passo Fundo. In: ENSAIOS Acadêmicos de Administração Universitária e Gestão Pública. Santa Maria: Facus–UFSM, 2016.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 31. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- FARIDIAN, P. H. Innovation in public management: Is public e–procurement a wave of the future? A theoretical and exploratory analysis. **International Journal of Public Administration**, v. 38, n. 9, p. 654–662, 2015.
- FRANÇA, J. F. T. **Fatores determinantes da eficiência no processo de compras públicas**. Dissertação (Mestrado em Administração) UFG. Goiânia, p. 10. 2017.
- FURTADO, L. R. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- GIL, A. C. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- 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, v. 7, n. 13, p. 175–195, 2015. Disponível em: <http://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/IJIE/article/view/3403>. Acesso em: 12 out. 2018.
- IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Princípios básicos**. 2018. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/governanca/governanca-corporativa/principios-basicos>. Acesso em: 10 set. 2018.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental. **Nota Técnica nº 24**. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8581/1/NT_24_Diest_Governan%C3%A7a.pdf. Acesso em: 10 set. 2018.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2010.

LEE, M. J. An exploratory study on the mature level evaluation of e-procurement systems. **Journal of Public Procurement**, v. 10, n. 3, 2010.

MARTINS, G. A. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MOON, M. J. E-procurement management in state governments: Diffusion of e-procurement practices and its determinants. **Journal of Public Procurement**, v. 5, n. 1, 2005.

NUNES, J.; LUCENA, R. L.; SILVA, O. G. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa – PB. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 58, n. 2, p. 227–243, abr./jun. 2007. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/172>. Acesso em: 10 set. 2018.

SANTOSO, D. S.; BOURPANUS, N. Moving to e-bidding: examining the changes in the bidding process and the bid mark-up decisions of Thai contractors. **Journal of Financial Management of Property and Construction**, v. 21, n. 1, p. 2–18, 2018.

SILVA, A.; RIBEIRO, J. A.; RODRIGUES, L. A. **Desvendando o pregão eletrônico**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Ed. da UGRGD, 2009.

SOUDRY, O. Promoting economy: Electronic reverse auctions under the EC directives on public procurement. **Journal of Public Procurement**, v. 4, n. 3, p. 340–374, 2004.

TEIXEIRA, A. V.; LIMBERGER, T. Transparency mechanisms and management of public contracts in Brazil:

three case studies on the Federal Public Administration. **REVISTA QUAESTIO IURIS**, v. 9, n. 2, p. 959–979, 2016.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1998.

VIEIRA, L. S.; ANDRADE, D. M.; FERREIRA, P. A. Estudo do sistema de cotação eletrônica em uma empresa pública do estado de Minas Gerais. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 18, n. 3, p. 270–291, ago. 2018. Disponível em: <http://revistagt.fpl.emnuvens.com.br/get/article/view/1129/881>. Acesso em: 19 nov. 2018.

VON HALDENWANG, C. Electronic government (e-government) and development. **The European journal of development research**, v. 16, n. 2, p. 417–432, 2004.

Recebido em: 09/03/2020

Aceito em: 24/04/2020