

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**POR QUE O QUE SE PLANEJA NÃO É O QUE SE CONTRATA? UM ESTUDO DE
CASO ACERCA DA FALTA DE ADERÊNCIA ENTRE O PLANEJAMENTO E AS
CONTRATAÇÕES NO ÂMBITO DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO
DISTRITO FEDERAL**

PAULO TADEU MOREIRA SALDANHA

**BRASÍLIA-DF
2024**

PAULO TADEU MOREIRA SALDANHA

POR QUE O QUE SE PLANEJA NÃO É O QUE SE CONTRATA? UM ESTUDO DE CASO ACERCA DA FALTA DE ADERÊNCIA ENTRE O PLANEJAMENTO E AS CONTRATAÇÕES NO ÂMBITO DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Orientador: Prof. Dr. Victor Aguiar Jardim de Amorim

BRASÍLIA-DF
2024

Saldanha, Paulo Tadeu Moreira

Por que o que se planeja não é o que se contrata? Um estudo de caso acerca da falta de aderência entre o planejamento e as contratações no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal

153fls.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Escola de Administração Pública, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Victor Aguiar Jardim de Amorim

1. Gestão Pública Contemporânea; 2. Gestão Governamental. 3. Governança Pública. 4. Contratações Públicas 5. Planejamento das contratações 6. Plano de Contratações Anual.

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Aluno (a):

PAULO TADEU MOREIRA SALDANHA

Título da Dissertação:

POR QUE O QUE SE PLANEJA NÃO É O QUE SE CONTRATA? UM ESTUDO DE CASO ACERCA DA FALTA DE ADERÊNCIA ENTRE O PLANEJAMENTO E AS CONTRATAÇÕES NO ÂMBITO DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL

Banca Examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Victor Aguiar Jardim de Amorim

Avaliador: Prof. Dr. Alessandro de Oliveira Gouveia Freire

Avaliador: Prof. Dr. Felipe César Lapa Boselli

Resultado:

Após o exame do trabalho, da apresentação oral da dissertação e arguição do candidato, a banca examinadora decidiu:

Pela aprovação:

Pela reprovação:

Pela reformulação:

Brasília, xx de dezembro de 2024.

Prof. Dr. Victor Aguiar Jardim de Amorim
Professor Orientador

Prof. Dr. Alessandro de Oliveira Gouveia Freire
Examinador Interno – PPGAP/IDP

Prof. Dr. Felipe Cesar Lapa Boselli
Examinador Externo

À minha amada mãe, a essência de tudo o que sou e conquistei, meu maior exemplo de fé, força, amor e generosidade. Esta conquista é, antes de tudo, sua, fruto do seu amor incondicional e da sua imensa dedicação.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida, pela saúde e por nos conceder a força necessária para superar os desafios que a caminhada nos impõe.

À minha mãe, por toda sua dedicação, por abdicar do essencial para si mesma para que nada nos faltasse, e por me ensinar desde cedo o valor do estudo, mesmo sem ter tido a oportunidade de ir além do ensino médio. Mãe, a senhora é a personificação do amor incondicional.

Aos meus irmãos, Carlos e Pollyana, pelo amor incondicional que me oferecem diariamente, por terem dividido comigo todas as dificuldades que enfrentamos (e não foram poucas nem pequenas), sem nunca soltarem minhas mãos, e por serem exemplos de bondade e retidão.

Aos meus tios, Francisco e Graça, por terem financiado meus estudos para concurso, me trazendo do Maranhão em um momento em que nos faltava até o básico, e por acreditarem que investir em educação dos seus sobrinhos é a forma mais honesta e sustentável de superar a pobreza e melhorar o mundo.

À minha amada Ju, cujo amor me constrange pela bondade, paciência e dedicação, por ter sido pai e mãe dos nossos meninos nos tantos dias em que o mestrado exigiu toda a minha atenção.

Aos meus filhos, Lucas, Paulo e Pedro, que são meu combustível, minha razão para acordar, lutar e persistir. Todo e qualquer sacrifício feito até aqui foi para vocês e por vocês.

Aos meus familiares, especialmente aos meus sogros, Gilson e Sílvia, pelo apoio incondicional, pela presença em todos os momentos e pelo amor genuíno que dedicam a mim.

Ao TREFD, na pessoa de seu ex-presidente, Des. Belinati, e do atual presidente, Des. Jair Soares, por destinarem parte dos recursos orçamentários à capacitação dos servidores, viabilizando, entre outras ações educacionais, a concessão de bolsas integrais para mestrado.

À Lúcia Bitar, Diretora-Geral do TREFD, pelo apoio diário, por suprir a ausência dos 13 servidores envolvidos neste mestrado a cada fim de semana de aula, pela amizade de tantos anos e, especialmente, por ser um exemplo de força, resiliência e serenidade.

Ao Eduardo Castro, Diretor-Geral do TREFD nos biênios 2018/2020 e 2022/2024, pelas oportunidades oferecidas, por apoiar a ideia de conceder bolsas de mestrado aos servidores, por acreditar que a capacitação constante é um caminho para melhorar o Tribunal, e pela amizade.

Aos amigos do TREFD que compartilharam comigo a jornada do mestrado, dividindo as dores e os prazeres dessa trajetória. Sem vocês, tudo teria sido mais difícil e pesado; a presença de vocês foi a dose extra de ânimo que me trouxe até aqui.

Ao João Aguiar, amigo de todas as horas, pelo apoio constante durante o mestrado e pela contribuição no desenho metodológico deste trabalho.

Aos colegas da Secretaria de Administração e da área de contratações do TREFD, por serem inspiração para este estudo, que busca, em última análise, melhorar nossas condições de trabalho.

Ao Professor Dr. Victor Amorim, pela orientação paciente, presente e efetiva, pela serenidade com que conduziu os trabalhos e pela generosidade em compartilhar seu conhecimento de forma incansável, sempre com gentileza e humildade.

Aqueles que falham ao planejar, acabam planejando a própria falha.

Frase atribuída a Winston Churchill

RESUMO

As compras governamentais desenvolvem importante função no cotidiano do país ao viabilizar políticas públicas e os fins institucionais dos órgãos e entidades da administração, representando parcela importante dos dispêndios públicos e respondendo por pelo menos 12% do PIB nacional. Desta forma, o planejamento das contratações e, mais especificamente, o plano de contratações anual, têm a relevante missão de servir de subsídio à elaboração das leis orçamentárias e, em última instância, de permitir que seja observado se a contratação para a qual houve alocação de recursos orçamentários foi efetivamente realizada ou, se ao contrário, contratou-se objeto diverso daquele inserido no PCA. Neste cenário, a presente pesquisa buscou apresentar os fatores que contribuem para a baixa aderência entre o que se planeja e aquilo que é contratado no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, no período compreendido entre os anos de 2021 e 2023, adotando-se, para tanto, uma abordagem qualitativa, a pesquisa é caracterizada explicativa e descritiva, foi desenvolvida como estudo de caso e se valeu de pesquisa documental, entrevistas e questionários para coleta de dados. Para o tratamento dos dados, recorre-se a análise de conteúdo, análise documental, estatística descritiva e ampla revisão bibliográfica. Para que os resultados fossem alcançados, cumpriu-se os objetivos prescritos, de modo que se descreveu o processo de elaboração, aprovação e monitoramento do PCA, bem como se apresentou as medições anuais do indicador que mensurou a aderência ao PCA no período da analisado e, por fim, identificou-se fatores que potencialmente causam a baixa aderência. Os dados obtidos permitiram concluir que a baixa aderência é crônica e com forte tendência involutiva, que o processo de trabalho do plano de contratações é permeado por problemas e que a própria construção do indicador citado acima possui fragilidades. Ademais, constatou-se que a baixa aderência decorre de múltiplas causas que vão desde a elaboração proforma do plano até o descumprimento sistemático dos prazos estabelecidos, numa plêiade de pelo menos seis fatores contributivos. Tais fatores, conforme se observou nos estudos empreendidos, convergem para uma causa raiz relacionadas a falhas nos mecanismos de liderança e controle da governança institucional.

Palavras-chave: contratações públicas; planejamento; Plano de Contratações Anual; aderência; governança.

ABSTRACT

Government procurement plays a crucial role in the daily functioning of the country by enabling public policies and institutional goals of administrative bodies and entities. It represents a significant share of public expenditures, accounting for at least 12% of the national GDP. Thus, procurement planning, particularly the annual procurement plan (PCA), has a critical mission to support the preparation of budget laws and, ultimately, to ensure that the procurement aligned with allocated budget resources is effectively carried out—or, conversely, to identify if a different procurement object was executed instead of what was outlined in the PCA. In this context, the present research aimed to identify the factors contributing to the low adherence between planned and executed procurements within the Regional Electoral Court of the Federal District from 2021 to 2023. Adopting a qualitative approach, the research is characterized as explanatory and descriptive, developed as a case study, and used documentary research, interviews, and questionnaires for data collection. Data analysis employed content analysis, document analysis, descriptive statistics, and an extensive literature review. To achieve the research objectives, the study described the process of drafting, approving, and monitoring the PCA, presented annual measurements of the adherence indicator for the analyzed period, and identified factors potentially causing low adherence. The findings indicate that low adherence is chronic, with a strong regressive trend. The procurement planning process is fraught with issues, and the construction of the adherence indicator itself contains weaknesses. Furthermore, it was observed that low adherence results from multiple causes, ranging from the superficial preparation of the plan to the systematic non-compliance with established deadlines, encompassing at least six contributory factors. These factors, as evidenced by the study, converge towards a root cause linked to failures in institutional governance's leadership and control mechanisms.

Keywords: public procurement; Planning; Annual Procurement Plan; adherence; governance.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação das hipóteses	25
Quadro 2 - Características do locus da pesquisa	48
Quadro 3 - Matriz de Análise Documental	50
Quadro 4 - Detalhamento do questionário	55
Quadro 5 - Grandes demandantes	57
Quadro 6 - Detalhamento das fontes e técnicas	60
Quadro 7 - Prazos PCA	65
Quadro 8 - Supressão de demandas	65
Quadro 9 - Monitoramento PCA 2021	69
Quadro 10 - Movimentação processual – PCA	69
Quadro 11 - Monitoramento 2021	70
Quadro 12 - Respostas à questão 21	81
Quadro 13 - Respostas citando a antecedência	90
Quadro 14 - Respostas citando o engajamento	92
Quadro 15 - Respostas citando a estrutura de pessoal	93
Quadro 16 - Respostas citando o plano proforma	95
Quadro 17 - Respostas citando a resistência à Administração Pública	96
Quadro 18 - Repostas citando sobreposição PCA X ETP	98
Quadro 19 - Repostas citando detalhamento excessivo	99
Quadro 20 - Respostas citando mudanças de Gestão Administrativa	100
Quadro 21 - Repostas citando alterações orçamentárias	101
Quadro 22 - Consolidação das causas extraídas das fontes	103
Quadro 23 - Classificação das causas a partir das citações nas fontes	104
Quadro 24 - Comparação entre normas	107
Quadro 25 - Nível de detalhamento por norma	121
Quadro 26 - Levantamento de governança – avaliação dos mecanismos	130
Quadro 27 - Indicadores orçamentários	133
Quadro 28 - Avaliação relatório de indicadores	137
Quadro 29 - Comparação quantidade servidores x indicadores de governança e PCA	138

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estratégia de pesquisa	45
Figura 2 - Etapas do PCA	62
Figura 3 - Elaboração e aprovação do PCA	63
Figura 4 - Nuvem de palavras 1	68
<i>Figura 5</i> - <i>Indicador 28: Taxa de aderência do Plano Anual de Aquisições</i>	74
Figura 6 - Treemap frequência dos códigos	83
Figura 7 - Nuvem de palavras 2	84
Figura 8 - Etapas de categorização	101
Figura 9 - Ciclo causa e efeito	108

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Resultados aderência PCA	75
Gráfico 2 - Histórico e resultados 2021-2023	75
Gráfico 3 - Respostas questionário	80
Gráfico 4 - Fluxo elaboração PCA	105
Gráfico 5 - Projeção PCA 2024	109

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO	17
1.2	JUSTIFICATIVA	20
1.3	PERGUNTA NORTEADORA	23
1.4	ENUNCIÇÃO DOS OBJETIVOS	24
1.4.1	<i>Geral</i>	24
1.4.2	<i>Específicos</i>	24
1.5	HIPÓTESES DO ESTUDO	24
1.6	RESUMO DOS CAPÍTULOS DA DISSERTAÇÃO	26
2	REFERENCIAL TEÓRICO	27
2.1	PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÃO: ASPECTOS CONCEITUAIS E FINALIDADE	27
2.2	PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL COMO ESPÉCIE DE PLANEJAMENTO	31
2.3	CONCEITUAÇÃO DE PLANEJAMENTO	31
2.4	NÍVEIS DE PLANEJAMENTO	32
2.5	PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	34
2.6	PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO	40
2.7	ADERÊNCIA AO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES	43
3	METODOLOGIA	45
3.1	DO POSICIONAMENTO EPISTEMOLÓGICO E DA CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	45
3.2	DO LÓCUS E DOS SUJEITOS DA PESQUISA	47
3.3	COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	49
3.4	APONTAMENTOS SOBRE A ÉTICA DA PESQUISA	60
3.5	RESUMO DO CAPÍTULO	61
4	ANÁLISE DE DADOS	62
4.1	OBJETIVO ESPECÍFICO 1: DESCREVER O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E MONITORAMENTO DO PCA	62
4.1.1	<i>Elaboração e Aprovação do PCA</i>	63
4.1.1.1	Etapa preparatória	64
4.1.1.2	Fase de elaboração e publicação	66

4.1.1.3	Fase de Aprovação e publicação	67
4.1.2	<i>Execução e monitoramento do PCA</i>	67
4.2	OBJETIVO ESPECÍFICO 2: APRESENTAR A TAXA DE ADERÊNCIA AO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL	72
4.3	OBJETIVO ESPECÍFICO 3: IDENTIFICAR AS POTENCIAIS CAUSAS DA BAIXA ADERÊNCIA	76
4.3.1	<i>Análise documental</i>	76
4.3.2	<i>Formulários</i>	79
4.3.3	<i>Entrevistas</i>	82
4.3.3.1	Etapa de codificação	83
4.3.3.1.1	Descumprimento de prazos	84
4.3.3.1.2	Controle inexistente ou ineficaz	86
4.3.3.1.3	Assimetria da informação	87
4.3.3.1.4	Antecedência	90
4.3.3.1.5	Engajamento	92
4.3.3.1.6	Estrutura de pessoal	93
4.3.3.1.7	Plano simbólico ou meramente proforma	95
4.3.3.1.8	Resistência às contratações públicas	96
4.3.3.1.9	Sobreposição PCA x ETP	98
4.3.3.1.10	Detalhamento excessivo	99
4.3.3.1.11	Mudanças de Gestão Administrativa	100
4.3.3.1.12	Alterações orçamentárias	100
4.3.3.2	Etapa de categorização	101
4.4	RESUMO DO CAPÍTULO	102
5	DISCUSSÃO	104
5.1	OBJETIVO ESPECÍFICO 1: DESCREVER O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E MONITORAMENTO DO PCA	105
5.2	OBJETIVO ESPECÍFICO 2: APRESENTAR A TAXA DE ADERÊNCIA AO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL	109
5.3	OBJETIVO ESPECÍFICO 3: IDENTIFICAÇÃO DAS POSSÍVEIS CAUSAS DA BAIXA ADERÊNCIA	111
5.3.1	<i>Possíveis causa apontadas em todas as fontes pesquisadas</i>	111
5.3.1.1	Descumprimento de prazos	111

5.3.1.2	Controle inexistente ou ineficaz	113
5.3.1.3	Assimetria da informação	116
5.3.2	<i>Possíveis causas apontadas apenas nos questionários e entrevistas</i>	<i>119</i>
5.3.2.1	Fatores relacionados à elaboração do PCA	119
5.3.2.1.1	Antecedência na elaboração do Plano	119
5.3.2.1.2	Detalhamento excessivo	121
5.3.2.1.3	Sobreposição entre o detalhamento do plano e o ETP	123
5.3.2.2	Liderança Organizacional: falhas de governança	126
5.3.2.3	PCA simbólico ou meramente formal	131
5.3.2.4	Alterações orçamentárias	132
5.3.2.5	Mudanças na gestão e estrutura do quadro de pessoal	134
5.3.2.5.1	Mudanças na gestão	134
5.3.2.5.2	Estrutura de Pessoal	136
5.4	RESUMO DO CAPÍTULO	138
6	CONCLUSÃO	140
6.1	RETOMADA DOS OBJETIVOS, HIPÓTESES E RESULTADOS	140
6.2	LIMITES E DESDOBRAMENTOS DA PESQUISA	144
6.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
	REFERÊNCIAS	147
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA	
	APÊNDICE B - QUESTÕES	

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

Com o objetivo de viabilizar o atendimento aos interesses públicos e o alcance dos objetivos institucionais, os entes estatais dispendem, anualmente, significativo montante de recursos públicos por meio de compras governamentais.

No Brasil, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2019), 12,5% do Produto Interno Bruto (PIB) é despendido por meio de compras governamentais, o que, considerando o PIB de 2022, representa mais de um trilhão de reais.

Importa destacar que, a título de comparação, os países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) utilizam, em média, 12% do PIB com compras públicas e que em países que usam compras públicas para promover o desenvolvimento econômico, inclusivo e sustentável¹ esse percentual chega a 13,5% (IPEA, 2023).

Ambe (2019), revela que as compras públicas podem representar o percentual de 70% dos gastos governamentais de países industrializados, especialmente em momentos de instabilidade econômica.

Vê-se, portanto, a elevada materialidade dos recursos empregados anualmente com as compras governamentais, representando uma parcela substancial dos valores arrecadados junto aos contribuintes e exigindo da Administração Pública uma aplicação planejada, adequada e esmerada de tais recursos.

Por outro lado, em razão do caráter instrumental das contratações públicas (Santana; Camarão; Chrispim, 2023), sabe-se que eventuais falhas e omissões na realização destas são capazes de gerar graves danos ao interesse público que fundamenta a compra pretendida.

Neste sentido, o Tribunal de Contas da União, por ocasião de levantamento feito em 2015, do qual participaram 369 órgãos da administração pública federal, com o objetivo de avaliar o estágio da governança e da gestão das aquisições, constatou que 71% dos respondentes afirmam que, se não ocorrerem aquisições, as atividades de seus órgãos estariam inviabilizadas em, no máximo, um mês (Brasil, 2015).

¹ No estudo do IPEA, os países avaliados foram: Alemanha, Canadá, Colômbia, México, Nova Zelândia, Peru e Suécia.

Portanto, percebe-se que as compras governamentais se inserem num contexto de elevados custos e de alta criticidade, na medida em que podem impactar na continuidade dos serviços públicos e no alcance dos resultados institucionais, o que realça sua função estratégica.

Essa conjuntura tem levado os órgãos de controle e, por incentivo destes, a legislação a um movimento de modernização e profissionalização das compras governamentais, de modo a proporcionar contratações tempestivas, alinhadas à estratégia institucional, eficientes e efetivas.

Neste cenário, após os resultados obtidos no levantamento citado linhas atrás, o TCU expediu o Acórdão nº 2.622/2015 (Brasil, 2015), que estabeleceu uma série de recomendações voltadas à melhoria na governança das aquisições, com especial destaque para o planejamento das contratações, conforme se infere do seguinte trecho:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.2 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.2.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação a:

[...]

9.2.1.12. executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

9.2.1.12.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para executar a aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivo (s) estratégico (s) apoiado (s) pela aquisição (Brasil, 2015, p. 1-2).

Como se observa, dentro de um contexto de fomento ao planejamento das contratações, surge a exigência, da Corte de Contas da União², acerca da elaboração de um documento formal, denominado Plano Anual de Contratações (PAC) ou, atualmente, Plano de Contratações Anual (PCA).

Neste sentido, Leonez (2021) aduz que o contexto histórico, que permeia a exigência inicial de formalização do plano, situa-se nas atividades de auditoria do

² Em que pese a recomendação genérica, destinada aos diversos órgãos que participaram do levantamento feito no ano de 2015, o TCU já recomendava em anos anteriores, mas em casos concretos, a realização do planejamento anual de compras. No Acórdão nº 273/2014 - Plenário, o TCU recomendou ao Instituto Nacional do Câncer que adotasse o planejamento anual de contratação de bens e serviços essenciais.

Tribunal de Contas da União, cujo escopo era diagnosticar a situação dos órgãos públicos em relação à governança e à gestão de aquisições, de modo que o PCA deve estar integrado ao planejamento estratégico do órgão público, por se tratar de um instrumento gerencial (Pestana et al., 2023).

Apesar do caráter essencial do planejamento das contratações, a carência (Carvalho Filho, 2016) desse processo na administração pública brasileira é uma fragilidade significativa, razão pela qual os órgãos superiores têm adotado medidas para melhorar a gestão e governança das aquisições, incluindo a exigência de que os órgãos federais elaborem um PCA (Cruz, 2019).

Considerando a obrigatoriedade do planejamento no âmbito da Administração Pública, Pereira (2021) esclarece que, a partir de tais prescrições, eram esperados resultados significativos no tocante à aderência entre as contratações planejadas e o planejamento estratégico do órgão ou entidade.

Nada obstante, em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (Brasil, 2021) com objetivo de avaliar se o plano de contratações tem contribuído para aperfeiçoamento do planejamento das compras governamentais, foram verificados indícios de que os planos eram elaborados apenas formalmente, isto é, para atender às exigências legais e jurisprudenciais, o que compromete a execução daquilo que fora planejado.

No mesmo sentido, a Controladoria Geral da União (CGU), em relatório de gestão de riscos do PCA 2023, constatou que naquele órgão 73% das contratações planejadas para o primeiro semestre não foram realizadas (Brasil, 2023).

No âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, por exemplo, uma consulta ao indicador de aderência ao plano de contratações anuais, disponível no portal da transparência daquele Tribunal³, permite aferir que nas três últimas medições anuais a aderência média foi de 57%, enquanto a meta estabelecida era 65%, o que evidencia a inobservância sistemática do planejamento realizado.

Ademais, em que pese a constatação sistemática do baixo grau de aderência entre o que é planejado e o que é contratado, são escassas as pesquisas destinadas a mensurar e avaliar tal fenômeno, bem como a refletir acerca de eventuais causas desta baixa correspondência.

³ Governança de Aquisições. Disponível em: <<https://www.tre-df.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/gestao-e-governanca/governanca-de-aquisicoes-1/governanca-de-aquisicoes>>. Acesso em: 1 maio. 2024.

Assim, constata-se que o contexto da pesquisa reporta elevada materialidade em relação aos gastos com compra governamental, relevância estratégica dessas em relação aos fins das organizações como um todo e, até mesmo, para o desenvolvimento econômico do país (IPEA, 2023), bem como o baixo grau de aderência entre o planejamento das compras e aquilo que é efetivamente comprado, quando é comprado.

1.2 Justificativa

Preliminarmente impende destacar que o objeto de pesquisa possui aderência à área de interesse “II - Gestão Pública Contemporânea e Modernização do Estado”, do

Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública e se insere no debate mais amplo acerca das formas de atuação do estado contemporâneo, notadamente no que concerne à crescente relevância conferida aos modelos de governança estratégica e às boas práticas de transparência.

Planejar é dever da administração e de seus agentes, conforme se pode verificar, por exemplo, no artigo 174 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Exatamente por isso, Torres (2022) aduz que os gestores têm o dever de se responsabilizar pelo planejamento da compra a ser realizada.

De outro lado, em que pese o planejamento seja amplamente tratado na literatura, o desdobramento deste em direção às compras públicas e, mais especificamente, à formalização do plano de contratações anual possui literatura recente e escassa, de modo que o assunto fora abordado, de forma explícita e generalista, apenas em 2015 por meio do sobredito acórdão do Tribunal de Contas da União.

Em seguida, a questão passou a ter um tratamento normativo com a edição da Instrução Normativa nº 01/2018, posteriormente revogada pela Instrução Normativa nº 01/2019, ambas do então Ministério da Economia.

No Poder Judiciário, o tema foi abordado, ainda que em linhas gerais, pela Resolução nº 347/2020, do Conselho Nacional de Justiça, e pela Resolução 23.702/2022, do Tribunal Superior Eleitoral.

No âmbito do TRE-DF, lócus da pesquisa, a questão foi abordada por meio da Resolução nº 7.989/2023 que, por sua vez, revogou a Portaria nº 130/2018 da Presidência do Tribunal.

Na doutrina e nos espaços acadêmicos, o assunto passa a ter tratamento mais sistematizado a partir da publicação da chamada “Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, a Lei nº 14.133/2021, que se destaca como marco legal da exigência

da formalização de um documento prévio declaratório do planejamento das contratações de órgãos e entidades.

Percebe-se, portanto, que, apesar do amplo tratamento normativo conferido ao tema, vinculando os três Poderes da União, o assunto tem sido pouco explorado pelo meio acadêmico.

Assim, a pesquisa ora proposta se justifica como forma de analisar se a exigência de formalização do plano de contratações tem atingido a finalidade das normas que o instituíram, ou seja, a realização de compras planejadas, transparentes, tempestivas e aderentes ao planejamento aprovado e, a partir desta análise, inferir, identificar e explicar possíveis causas para a baixa aderência entre o planejamento e a execução, bem como fomentar novas pesquisas acadêmicas sobre a temática proposta.

Pesquisas realizadas nas bases de periódicos *Scopus* e *Web of Science*, em 15 de setembro de 2023, com os termos “plano anual de contratação” e “plano de contratação anual”, e seus plurais, retornaram apenas um resultado na *Web of Science*, cujo estudo teve por objetivo desenhar uma metodologia de gestão de planos anuais de contratação otimizada por diretrizes inovadoras e multifacetadas (Justo Salvador; São Pedro Filho, 2023), ou seja, objetivo divergente do presente trabalho.

Ao ampliar as buscas dos termos no repositório da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no campo “produção acadêmica”, foram identificados quatro trabalhos, sendo duas monografias (Issa, 2018; Silva, 2020) e duas dissertações (Santos, 2019; Galha, 2020), sendo que a de Galha (2020) foi a que mais se relacionou ao presente trabalho, por se tratar de estudo de caso.

Nada obstante, nessa última houve a avaliação da experiência do Senado Federal na estruturação do planejamento de compras, no período de 2014 a 2019, verificando seus avanços e limitações, o que denota um contexto diverso de análise, não compreendendo o estudo pretendido neste trabalho.

Diante disso, a pesquisa foi ampliada para o Google Acadêmico e apenas nove trabalhos continham os termos nos títulos, sendo que três deles eram o trabalho de Justo Salvador e São Pedro Filho (2023), e dentre os seis remanescentes, dois não estavam acessíveis, um arquivo era sobre perguntas e respostas, dois eram de portais de licitação e contratos, e apenas um é considerado acadêmico, o de Puehringer (2020), um trabalho de conclusão de curso de especialização *lato sensu*, no qual estuda as NEGAPEB e o PMBOK como ferramentas de eficácia na elaboração do Plano Anual de Contratações (PAC) do Exército Brasileiro (EB), não alinhado, portanto, à proposta desta pesquisa.

Tal levantamento evidencia uma lacuna que justifica a pesquisa, qualifica sua relevância e fundamenta a pergunta principal que se pretende responder com este estudo a qual se relaciona com pretensão de identificar e explicar as razões a serem identificadas.

Tratando-se de programa de mestrado profissional, a pesquisa se concentrará em problema empírico e vinculado à realidade que cerca o pesquisador, razão esta que fundamenta a opção pela avaliação dos planos de aquisição do TRE-DF, sua elaboração, execução e monitoramento, bem como as razões para baixa aderência entre o que fora planejado e o que fora adquirido, mormente diante da constatação que o Tribunal não tem atingido as metas de aderência ao PCA.

Nada obstante o recorte espacial mais restrito, entende-se que os resultados, em termos de proposições teóricas, poderão ser projetados em nível geral (Saccol, 2009), porquanto o planejamento das contratações é assunto afeto à toda a administração pública. Este aspecto revela a utilidade da pesquisa e dos resultados que dela provierem.

Ademais, destaca-se que o recorte temporal abrange todos os planos de contratações aprovados, executados e formalmente monitorados desde que o primeiro PCA foi publicado no TRE-DF. Nestes termos, os dados avaliados abrangerão um período de 3 anos, 2021 a 2023, e permitirão aferir, a partir de indicadores preexistentes, em que grau a formalização do plano garantiu uma execução aderente ao que fora planejado e, a partir daí, identificar e explicar as razões para a baixa aderência.

É importante destacar que, no órgão estudado, o plano é produzido desde 2018, no entanto o monitoramento só foi feito a partir do ano de 2021, ano no foi registrada a primeira mensuração acerca do grau de aderência ao PCA.

Nestes termos, optou-se pelo período descrito, na medida em que a ausência de monitoramento inviabilizaria inferir dos documentos públicos as razões do descolamento entre planejamento e execução.

De outro lado, é relevante destacar que as compras, na esfera pública ou privada, têm função estratégica (Heinritz e Farrell, 1983), servindo de ferramenta indispensável para o alcance dos objetivos institucionais, sendo atividade econômica essencial para os governos (Rejeb et al. apud IPEA, 2023). Em termos práticos, e considerando a

realidade do TRE-DF, as compras viabilizam a realização dos pleitos eleitorais⁴, atividade indispensável ao regime democrático e à cidadania.

Deve-se destacar ainda que, segundo o Acórdão 588/2018, do Plenário do TCU, a maioria⁵ das organizações públicas federais analisadas no contexto da auditoria que deu origem à decisão “não possuem capacidade minimamente razoável de entregar o que se espera delas para o cidadão, gerindo bem o dinheiro público, cumprindo com suas competências e de minimizando os riscos associados à sua atuação” (Brasil, 2018).

Neste cenário, é possível constatar que ao redor das contratações governamentais são aglutinados fatores como gastos materialmente relevantes, importância estratégica, bem como incapacidade de bem gerir os recursos e entregar o que se espera das organizações governamentais.

Diante do quadro, depreende-se que a relevância da pesquisa reside exatamente no cenário descrito no parágrafo antecedente, bem como na escassez da literatura, do ponto de vista empírico, acerca da efetiva execução dos planos de contratação, documento que reflete o planejamento das compras que vão dar vida ao interesse público que as justifica.

Por derradeiro, cabe destacar que a pesquisa se revela factível, na medida em que há elementos disponíveis para que se proceda ao estudo de dados públicos acerca da instituição alvo, bem como para a revisão da bibliografia disponível.

1.3 Pergunta norteadora

A presente pesquisa tem por objeto de estudo o planejamento das contratações públicas no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, no período compreendido entre 2021 e 2023.

Considerando os custos inerentes às contratações da Corte, bem como os riscos e danos que podem decorrer da inexistência ou de falhas do planejamento das contratações, a pesquisa buscará responder a seguinte questão: Quais fatores contribuíram para a baixa aderência entre o que se planejou e o que foi contratado pelo TRE-DF no período compreendido entre 2021 e 2023?

Para auxiliar na resposta à questão posta, propõem-se os objetivos enunciados a seguir.

⁴ Cita-se, por exemplo, que são as compras governamentais que garantem a aquisição de urnas, contratação de técnicos de urna, transportes de urnas, fones de ouvidos usados nas urnas como meio de viabilizar o voto de deficientes visuais, baterias de urnas etc.

⁵ O acórdão citado esclarece que das 581 organizações avaliadas, 474 não possuem capacidade de bem gerir os recursos disponíveis e entregar ao cidadão o que delas se espera.

1.4 Enunciação dos objetivos

1.4.1 Geral

Explicar as causas da baixa aderência entre o que se planejou e o que foi contratado pelo TRE-DF no período compreendido entre 2021 e 2023.

1.4.2 Específicos

a) Descrever o processo de elaboração e monitoramento do Plano de Contratações Anual;

b) Apresentar o indicador estratégico que, no âmbito do TRE-DF, mensurou a taxa de aderência entre as contratações planejadas no PCA e as que foram efetivamente realizadas no período compreendido entre 2021 e 2023⁶, e;

c) Identificar as potenciais causas da baixa aderência entre o que se planejou e o que foi contratado no período estudado;

1.5 Hipóteses do estudo

De acordo com Gil (2002), após a formulação de um problema de pesquisa, observada a validade científica, o pesquisador propõe uma resposta “suposta”, provável e provisória, isto é, uma hipótese, que se diferencia do problema na medida em que este se trata de sentença interrogativa e aquela de sentença afirmativa.

Diante disso, parte-se da premissa de que é possível identificar fatores que contribuem para a aderência entre o que se planejou e o que foi contratado pelo TRE-DF no período compreendido entre 2021 e 2023.

Desta forma, a primeira hipótese está relacionada à exigência de que a elaboração do plano de contratações, no exercício anterior à efetivação das contratações, seja realizada com excessivo grau de detalhamento do objeto que se pretende contratar.

Essa hipótese pode ser justificada por Niebuhr (2023), que afirma haver necessidade de reduzir as exigências descritivas do plano, notadamente porque este é elaborado no ano anterior ao das respectivas licitações e contratações, ressaltando que

⁶ A Resolução 7.874, de 2021, estabeleceu o Planejamento Estratégico do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal referente ao período de 2021 a 2026. Entre os indicadores disponíveis no citado planejamento consta a taxa de aderência entre as contratações realizadas e plano anual de contratação, que mede, em termos percentuais, o total de contratações realizadas em conformidade com o que foi efetivamente planejado. Disponível em: <https://www.tre-df.jus.br/institucional/planejamento-estrategico/tredf-planejamento-estrategico-institucional> (acesso em 12/11/2023)

as distorções intrínsecas à formalização do planejamento poderão conduzir à elaboração de um documento meramente formal e vazio de conteúdo.

Assim, a segunda hipótese deste trabalho é a falta de conhecimento de gestores em relação ao Plano de Contratações Anual, sua relevância estratégica, aspectos conceituais e domínio do processo de trabalho envolvido, pressupondo a existência de assimetria da informação entre os diversos atores do processo.

Tal hipótese é sustentada por Justo Salvador e São Pedro Filho (2023, p. 11407) ao aduzir que “o modelo de acompanhamento atualmente adotado no organismo pesquisado é restrito ao gestor e às equipes de planejamento de cada contratação, resultando em limitado conhecimento sobre o progresso do trabalho das demais equipes operantes”.

A terceira hipótese da pesquisa supõe que os prazos estabelecidos no calendário das contratações registradas nos planos de contratação não são devidamente observados pelas unidades demandantes. Assim, a eventual inobservância aos marcos destinados ao impulso inicial ou das etapas do processo constitui-se na terceira hipótese.

Neste sentido, o Tribunal de Contas da União (Brasil, 2021) identificou que 62% dos órgãos avaliados quanto ao grau de maturidade da governança das aquisições, que possuíam um calendário de contratações, descumpriam os prazos registrados no PCA o que, em tese, pode dar causa a não realização da contratação ou a postergação desta para o exercício seguinte, impactando na execução daquilo que foi planejado.

As hipóteses apresentadas são resumidas e classificadas no quadro a seguir, adotando-se, para tanto, a classificação proposta por Marconi e Lakatos (2022):

Quadro 1 - Classificação das hipóteses

Hipótese	Prescrição hipotética	Classificação
H1	Detalhamento excessivo na elaboração do PCA	Dedução a partir de uma teoria
H2	Assimetria das informações	Comparação com outros estudos
H3	Descumprimento de prazos estabelecidos para executar as contratações registradas no PCA	Comparação com outros planos

Fonte: Marconi e Lakatos (2022)

Para além dessas hipóteses, que poderão ou não ser corroboradas, é esperado que outras razões sejam identificadas no presente estudo, dadas as características específicas relacionadas à elaboração e execução do PCA.

Cabe destacar, ainda, que por se tratar de pesquisa de abordagem qualitativa, as hipóteses apresentadas neste tópico serviram apenas como norte à coleta e ao tratamento dos dados pesquisados.

Destarte, vale acrescentar, em razão do descrito no parágrafo anterior, que não se pretendeu a realização de testes de hipóteses, procedimento típico da estatística inferencial, de cunho quantitativo (Bussab e Morettin, 2017).

1.6 Resumo dos capítulos da dissertação

A presente dissertação será desenvolvida nas páginas a seguir estruturada em outros 5 capítulos, de modo que o capítulo 2 apresentará o Referencial Teórico abordando fundamentos em administração geral, administração pública, direito administrativo, decisões do TCU e normativos diversos, que sustentam o estudo.

O capítulo três apresentará a Metodologia, na qual se caracterizará a presente pesquisa e descreverá a trajetória metodológica e a estratégia de pesquisa adotada para a coleta e os tratamentos dos dados.

A seguir os dados serão apresentados e analisados no capítulo 4 e, posteriormente, no capítulo 5, ocorrerá a discussão dos resultados alcançados. Ambos os capítulos seguem os objetivos específicos, relacionando os resultados obtidos com a teoria e normativos, destacando contribuições e implicações práticas.

Por fim, a Conclusão responde à pergunta de pesquisa, sintetizando os principais achados e apontando caminhos para estudos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo se destina à construção do referencial teórico, que será feita a partir da revisão bibliográfica dos principais conceitos inerentes ao tema proposto, de modo a discutir as bases conceituais e definições que circunscrevem o problema de pesquisa.

2.1 Plano Anual de Contratação: aspectos conceituais e finalidade

Uma das transformações relevantes no âmbito do planejamento das compras públicas ocorrida na última década foi a exigência da formalização do Plano de Contratações Anual, mormente por consolidar o planejamento como um princípio inerente às compras governamentais.

Di Pietro e Marrara (2022) advertem que a inclusão do planejamento anual das contratações na Lei 14.133/2021 é um dos fatores positivos da novel legislação, ressaltam, ademais, que não há como falar em efetividade em compras públicas, sem que estas sejam precedidas de um planejamento adequado.

No mesmo sentido, Fenili (2018) vislumbra no Plano de Contratações Anual uma das mais importantes e disruptivas inovações ocorridas no planejamento das compras públicas.

Leite (2022, p. 44) adverte que “a elaboração e a execução adequada do Plano são desafios complexos, notadamente por ir de encontro a questões culturais, ressaltando, no entanto, que tal instrumento é indispensável à melhoria das compras governamentais”.

Pestana et al. (2023), da mesma forma, advertem que o plano de contratações tem potencial para promover compras mais racionais, eficientes e transparentes. Oliveira e Neto (2022) corroboram com esta posição e, ademais, avaliam que o PCA pode conduzir a contratações mais planejadas, com vistas ao melhor uso dos recursos públicos.

Há que se destacar, por outro lado, críticas quanto ao excesso de regramento na seara do planejamento das contratações. Carvalho (2021) reconhece que houve um progresso considerável na legislação, porém, alerta para eventuais exageros em relação ao planejamento que, no contexto das contratações públicas, podem distorcer propósito normativo e, conforme Justen Filho (2021), mitificar o planejamento desconsiderando sua essência dinâmica.

Neste diapasão, Williams (2017) adverte que o planejamento carrega consigo armadilhas como, por exemplo, o risco de obstar a mudança ou postergar as adaptações

necessárias, o risco de criar um sentimento de certeza, desconsiderando que os planos decorrem de suposições e são voltados para o futuro, bem como o risco decorrente do distanciamento entre os planejadores e o objeto do planejamento.

O citado autor ratifica que, quando elaborado de forma equivocada, o planejamento e os planos dele decorrentes podem prejudicar o desempenho das pessoas e até mesmo da instituição (Williams, 2017).

Leite (2022) e Fenili (2018) advertem, sem deixar de reconhecer os méritos do PCA, que a inserção deste na rotina das compras governamentais aumentará a carga de trabalho dos setores responsáveis pela elaboração do Plano e pelo monitoramento da execução deste, num contexto quase sempre caracterizado pela escassez de mão de obra qualificada e aversão à cultura do planejamento.

No mesmo sentido, mesmo reconhecendo o acerto da nova lei em relação à primazia conferida ao planejamento, Amorim e Mello (2021) alertam que exigências deste conduzirão uma ampliação do tempo necessário à etapa preliminar da licitação, alertando que tal fator poderá conduzir à administração à paralisia ou ao descumprimento normativo.

Rigolin (2022), de forma mais incisiva, critica a própria previsão legal do PCA, sob o argumento de que se trata de:

[...] futilidade legislativa absoluta, permite o que sempre foi permitido e jamais foi proibido: o ente público planejar suas contratações — aliás, se o ente não tiver semelhante planejamento, poderá vir a ter graves problemas com a fiscalização... ilustra a inconsciência do legislador sobre o seu papel, pois que, para elaborar dispositivos como este inciso, pedra na sopa das mais inúteis, ninguém precisa de legislador nenhum, nem de lei nenhuma.

O §1º remata a péssima qualidade do inciso VII, porque manda divulgar em sítio eletrônico o que nem sequer é obrigatório que exista... pelo inciso VII, os entes apenas podem ter planejamento anual e, mesmo assim, na forma de regulamento. Se não quiserem ter, não o terão. Então, como pode o §1º obrigar providências a respeito de um procedimento que não precisa existir e que, mesmo que exista, existirá na forma de um regulamento, como reza o inciso VII? E se acaso esse regulamento dispensar a publicação? (Rigolin, 2022, p. 85).

Nada obstante, o ordenamento jurídico e as reiteradas decisões de órgãos de controle apontam para indispensabilidade do planejamento e, no Poder Judiciário, da elaboração do Plano de Contratações.

Neste sentido, depreende-se do Acórdão nº 2.622/2015 (Brasil, 2015) do Tribunal de Contas da União, que o Plano de Contratações Anual é documento formal,

que materializa o planejamento das aquisições da organização, para um exercício financeiro específico, contemplando o conjunto de contratações que pretensamente serão executadas no ano, com um nível de detalhamento adequado à caracterização da demanda, sua quantificação, justificativa etc.

No mesmo sentido, o Acórdão nº 2.341/2016 (Brasil, 2016) da Corte de Contas da União, definiu o citado plano como um documento que registra o planejamento das aquisições anuais contendo informações do que se pretende adquirir, identificação do requisitante, data da pretensa aquisição e justificativa da necessidade.

Ainda segundo o Tribunal de Contas da União (TCU):

O Plano de Contratações é o documento pelo qual a organização define planejamento das contratações e prorrogações de contratos de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações para o exercício subsequente.

O plano deve conter informações sobre: itens, quantitativos, descrição sucinta dos itens; estimativa de valor; justificativa para a aquisição; grau de prioridade; data estimada da contratação; se há vinculação ou dependência com a contratação de outros itens para determinada execução (Brasil, 2020, p. 179).

Percebe-se, portanto, que entre os elementos intrínsecos da conceituação jurídica do PCA estão a caracterização deste como um subproduto do planejamento estratégico institucional, o detalhamento minudente do objeto demandando e as justificativas para tais demandas.

Ao lado das definições extraídas da literatura produzida pelo TCU, o ordenamento jurídico pátrio, de forma mais recente, vem se dedicando à missão de definir normativamente o plano de contratações anual.

Nesta ordem de ideias, a Resolução nº 347/2020 (Brasil, 2020, p. 21), do Conselho Nacional de Justiça, define o PCA como “instrumento de governança, elaborado anualmente pelos órgãos, contendo todas as compras e contratações que se pretende realizar ou prorrogar no exercício subsequente”.

No mesmo sentido, a Resolução nº 23.702/2022 (Brasil, 2022, p. 3), do Tribunal Superior Eleitoral, aduz que o plano “compreenderá os contratos vigentes, com possibilidade ou não de prorrogação e as novas contratações” a serem feitas no exercício seguinte.

No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.947/2022 (Brasil, 2022, p. 1) definiu o PCA como “documento que consolida as demandas que o órgão ou a entidade planeja contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração”.

Ainda no que concerne aos aspectos conceituais, impende salientar que, conforme assevera Niebuhr (2023), o Plano Anual de Contratações busca projetar:

Todas as licitações e contratações para o ano subsequente, divide-se por tipos ou categorias, verifica-se a compatibilidade com o orçamento, definem-se prioridades e estabelece-se uma espécie de calendário. Faz sentido, é natural e necessário. O estranho seria não fazer coisa do tipo, ir licitando e contratando ao acaso (Niebuhr, 2023, p. 109).

Destarte, as definições trazidas pela doutrina e pelas normas de regência, corroborando com os conceitos inicialmente trazidos pelo Tribunal de Contas da União, ratificam e suplementam os elementos que caracterizam o PCA como um subproduto do planejamento estratégico institucional que objetiva sistematizar, racionalizar e publicizar as demandas dos órgãos públicos (Justen Filho, 2021).

A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, assevera que o PCA tem por objetivo “racionalizar as contratações [...], garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias”, ressaltando que este deve ser publicado “e mantido a disposição do público em sítio eletrônico oficial” (Brasil, 2021, p. 10).

Destarte, Guimarães (2022) aduz que o Plano de Compras Anual possui função dúplice, a saber: a) atender ao princípio do planejamento (função primária), e; b) ser instrumento de melhoria no processo de compras, capaz de evitar compras desnecessárias, assim como aquelas realizadas sem o devido apego ao orçamento vigente (função secundária).

Acerca da função primária, destacada por Guimarães (2022), infere-se que a concretização do planejamento tende a ser obstada caso não se elabore o PCA (Vareschini, 2021).

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.637/2021 (Brasil, 2021) esclareceu que a formalização do Plano Anual de Contratações, que representa o adensamento das atividades de planejamento, racionaliza as contratações públicas, induz ao alinhamento com estratégia institucional e fomenta a transparência da logística pública.

Ressalte-se que, de acordo com Leite (2022, p. 40), o “Plano de Contratações Anual” (PCA) assume a denominação de “Plano Anual de Contratações” (PAC) nos regulamentos anteriores à nova lei de licitações e contratos. Não obstante a discrepância terminológica, é fundamental destacar que, essencialmente, esses dois termos

referem-se ao mesmo instrumento, razão pela qual compartilham características e finalidades convergentes. Assim, a distinção entre eles, portanto, restringe-se à nomenclatura utilizada, enquanto o conteúdo e os objetivos permanecem inalterados.

Desta forma, à luz da bibliografia colacionada, define-se o PCA como um subproduto do planejamento institucional, consubstanciado num documento formal que consolida as necessidades públicas de forma detalhada, no afã de garantir publicidade, alinhamento estratégico, subsídios às leis orçamentárias e interação do mercado com as demandas administrativas, bem como controle social prévio e racionalidade às contratações da administração.

2.2 Plano de Contratações Anual como espécie de planejamento

Diante dos elementos conceituais recorrentemente apresentados na jurisprudência da Corte de Contas da União, nas normas e na literatura especializada, é correto afirmar que o PCA é instrumento de planejamento e governança.

Em razão destes delineamentos, impende conceituar e caracterizar o planejamento, correlacionando-o com a Administração Pública, de modo a avaliar o PCA a partir dos conceitos e espécies de planejamento.

2.3 Conceituação de Planejamento

Preliminarmente cabe destacar que, segundo Niebuhr (2023), bem como Rodrigues (2023), o planejamento é uma formulação oriunda da ciência da administração, mas especificamente da Teoria Geral da Administração, e não do direito, faltando-lhe, originariamente, carga normativa-jurídica.

Assim, Chiavenato (2021) identifica o planejamento como uma função administrativa destinada a definir objetivos e deliberar acerca dos recursos e tarefas requeridos para que as instituições os alcancem.

Lacombe (2009), por sua vez, aduz que planejar é ação consciente, direcionada a um resultado desejado, sendo, portanto, a deliberação acerca do que fazer, de que maneira fazer, quando fazer e quem deve fazer.

Oliveira (2018), ao tratar do tema, concebe o planejamento como um processo desenvolvido para o alcance de uma situação futura desejada, de forma mais eficiente, eficaz e efetiva.

Willians (2017, p. 93) defende que o planejamento consiste em “escolher um objetivo e desenvolver um método ou estratégia para alcançar esse objetivo”. Para Robbins e Decenzo (2007) o planejamento reside em definir metas, estabelecer uma

estratégia geral para alcançá-las e desenvolver planos de integração e coordenação das atividades necessárias ao alcance.

Para Guimarães (2022), planejamento consiste basicamente na definição da direção a ser seguida para alcançar determinado resultado, mediante a avaliação da realidade dos fatos e levantamento das alternativas possíveis.

Chiavenato (2022) esclarece que entre as principais decorrências do planejamento estão os planos que, conforme Stoner (1995), funcionam como guias que definem os recursos necessários, integram os objetivos e viabilizam o monitoramento e a avaliação em relação a padrões e indicadores.

No mesmo sentido, Oliveira (2018) esclarece que plano é um documento formal que consolida as informações do processo de planejamento, sendo, pois, uma visão estática do planejamento, com ele não se confundindo.

Destarte, ao sintetizar os aspectos conceituais da função planejamento, Chiavenato (2021) aduz que:

[...] o planejamento é um processo de estabelecer objetivos e definir a maneira como alcançá-los. Objetivos são os resultados específicos ou metas que se deseja atingir. Um plano é uma colocação ordenada daquilo que é necessário para atingir os objetivos. Os planos identificam os recursos necessários, as tarefas a serem executadas, as ações a serem tomadas e os tempos a serem seguidos. Os planos servem para facilitar a ação requerida e as operações da organização. Geralmente, preveem como as ações que apontam para os objetivos devem ser tomadas. Na verdade, os planos são ações consistentes dentro de uma estrutura adequada de operações que focalizam os fins desejados. Sem planos, a ação organizacional se tornaria meramente casual e randômica, aleatória e sem rumo, conduzindo simplesmente a empresa ao caos (Chiavenato, 2021, p. 211).

Nestes termos, decorrendo da ciência da administração, o planejamento é um processo destinado ao estabelecimento de objetivos e metas e a definição da forma e modo como se pretende alcançar aquilo que se definiu como relevante para instituição, trazendo como decorrência os planos que, em síntese, delimitam recursos, tarefas, ações e cronologia necessárias para atingir as ações.

2.4 Níveis de Planejamento

Segundo Chiavenato (2022) o planejamento institucional é elaborado de forma diferente nos variados níveis organizacionais, destacando a existência de três níveis distintos, a saber:

1. Planejamento estratégico: é o mais amplo e envolvente e abrange toda a organização como um sistema único e aberto.

2. Planejamento tático: é o planejamento elaborado em cada departamento no nível intermediário da organização. Cada unidade organizacional deve elaborar seu planejamento tático subordinado ao planejamento estratégico.
3. Planejamento operacional: é o planejamento que se refere a cada tarefa ou atividade especificamente (Chiavenato, 2022, p. 120).

Ainda segundo o autor (Chiavenato, 2022), o planejamento operacional se caracteriza por ser de curto prazo, envolver cada atividade isoladamente e ser voltado à definição do que fazer e como fazer. Segundo Maximiano (2000), o planejamento operacional é definidor de atividades, recursos e controles necessários à realização das ações definidas.

De outro lado, o planejamento tático, que corresponde ao elo entre a estratégia e o plano operacional, é de curto prazo, específico e permanente, isto é, contínuo, conforme advertem Robbins e Decenzo (2007).

Willians (2017), por sua vez, esclarece que o planejamento tático se destina a direcionar comportamentos, esforços e a atenção num período de até dois anos, o que, segundo Chiavenato (2022), caracteriza-o como plano de médio prazo.

Nestes termos, Cox (2023), partindo dos elementos conceituais inerentes ao planejamento e dos três níveis organizacionais, afirma que o Plano Anual de Contratações é um plano tático, cabendo ao planejamento específico de cada contratação da entidade o papel de planejamento operacional.

Pestana et al. (2023) informam que o PCA funciona como elo entre a estratégia e as contratações, de onde se infere que o citado plano está situado no nível tático. Mesma posição adotada por Torres (2024).

Em sentido oposto, Oliveira (2018) e Chiavenato (2022) esclarecem que o plano de compras de uma instituição é um exemplo de plano operacional e um subproduto do plano financeiro que, por sua vez, corresponde ao plano tático.

Almeida (2015) aduz que no nível tático são determinadas às políticas (de alocação de recursos, níveis de estoque etc.) de onde emergirão diretrizes para os planos operacionais.

Costa e Santos (2022, p.131) entendem o PCA como um plano operacional e advertem que “planejar **uma** contratação é atividade operacional, que deve ter seu fundamento no estudo da necessidade, um planejamento tático” (grifo nosso).

Sob essa ótica, é factível inferir que o PCA é um plano operacional, porquanto decorre das políticas de governança das contratações e de políticas de gestão da cadeia de suprimento, as quais definem as diretrizes aplicáveis às contratações organizacionais.

De mais a mais, por expressa previsão legal (Brasil, 2021), o Plano Anual de Contratações deve subsidiar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, instrumento que se caracteriza como “plano operativo de curto prazo” (Giacomoni, 2019, p. 98), o que sugere, por simetria, que ambos os planejamentos (físico/PCA e orçamentário/LOA) se caracterizem como planos operacionais.

2.5 Planejamento na Administração Pública

A absorção da função de planejamento, com *status* principiológico, pela Administração Pública decorre do Decreto-Lei nº 200/1967 (Brasil, 1967) que o qualificou como um dos princípios a serem obedecidos pela Administração (art. 6º), bem como definiu que a ação governamental deverá obedecer a um planejamento balizado por planos e programas (art. 7º).

Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), recepcionando o Decreto-Lei citado, estabeleceu que o planejamento é determinante para atuação do setor público e indicativo para o setor privado.

Neste sentido, Pereira Júnior (2015) destaca que a Constituição Federal estabeleceu a fiscalização, o incentivo e o planejamento como balizas da ordem econômica e financeira da República, realçando quanto ao último, ser determinante para o setor público, devendo ser observado do macroprocesso das políticas públicas às atividades cotidianas da administração pública.

Grau (2002), ao comentar os efeitos de o planejamento ser determinante para o setor público e meramente indicativo para o setor privado, assevera que o setor público se encontra compulsoriamente vinculado ao conteúdo dos planos.

Na mesma direção, Moreira Neto (2014) esclarece que a Constituição Federal tratou de conciliar um planejamento imperativo para o estado com a facultatividade para a sociedade, de modo a assegurar os melhores resultados em termos de interesse público.

Ainda segundo o autor (Moreira Neto, 2014), o planejamento estatal surge apenas a partir do século XX, no afã de garantir a persecução das finalidades estratégicas do estado, do que se depreende o alinhamento conceitual com as definições existentes na esfera privada.

De igual modo, Silva afirma que na administração pública o planejamento tem especial relevância, notadamente porque está atrelado “à consecução, em última análise, de políticas públicas e do interesse coletivo” (Silva, 2023 p.180).

Neste cenário, o agir administrativo, nas suas diversas formas de atuação, deve ser planejado, definindo-se objetivos alinhados à estratégia institucional, bem como os insumos, as ações e as tarefas exigíveis para alcançá-los.

Nesta ordem de ideias, as contratações públicas, uma das diversas formas da administração pública atuar, também devem deferência ao planejamento, sendo certo que, notadamente à luz do ordenamento jurídico atual, planejar é medida que se impõe a qualquer contratação realizada pelos órgãos e entidades estatais.

Nesse contexto, o processo de planejamento das aquisições governamentais assume um papel de extrema importância na busca pelo atendimento das demandas administrativas. Isso porque não se limita simplesmente a identificar quais itens devem ser contratados, mas também desempenha um papel crucial ao estabelecer de maneira minuciosa, precisa e completa as especificações desse objeto, garantindo, assim, a conformidade com os requisitos e necessidades específicas da administração pública (Galvão, 2019).

Para Medeiros (2017, p. 1), o processo de contratação pública envolve três fases cruciais: o planejamento, a seleção da melhor proposta e a execução contratual. A nova perspectiva desse processo enfatiza que o planejamento é a fase fundamental, pois todas as etapas subsequentes dependem da descrição precisa e adequada do que se pretende contratar.

Di Pietro e Marrara (2022), afirmam que o planejamento está intimamente relacionado à efetividade das contratações, na medida em que só há possibilidade de se aferir se os objetivos estatais foram alcançados de forma satisfatória pela licitação ou pelo contrato administrativo, se a Administração souber os resultados que deseja alcançar e, a partir disso, os autores concluem que o planejamento “é essencial, pois é nesse processo que se realiza um diagnóstico da realidade e da situação atual, define-se um cenário ideal, ou seja, fixam-se os resultados que se pretende atingir” (Di Pietro; Marrara, 2022, p. 37).

Segundo Pedra (2021), o planejamento das contratações se revela imprescindível, porquanto sua aplicação contribui para a redução de desperdícios - de tempo, recursos, orçamento etc. -, viabilizando a observância dos objetivos legais das compras públicas, entre os quais, a seleção da proposta mais vantajosa.

No mesmo sentido, Guimarães (2022), defende que a consolidação do planejamento das contratações como princípio específico das compras governamentais é um acerto imputável à nova lei, especialmente porque, para o autor, o planejamento é fator que condiciona o sucesso ou o fracasso da contratação e do objeto estatal que ela traduz.

Costa e Santos (2022), de igual modo, registram que a adoção de planejamento na fase preparatória das contratações está entre as três grandes premissas⁷ do novo ambiente de contratações públicas inaugurado pela Lei nº 14.133/2021.

Santos (2020), por sua vez, assevera que a relevância do planejamento pode ser comprovada pela correlação observada no cotidiano da administração entre o planejamento deficiente e a qualidade das aquisições públicas.

No mesmo sentido, Medeiros (2017) e Cruz (2019) verificam uma relação de causa e efeito entre falhas e insucesso em processos de compras governamentais e a ausência ou deficiente do planejamento, destacando que contratações emergenciais, obras paradas e a baixa qualidade dos objetos contratados têm relação direta com um planejamento deficiente.

Fenili (2018) e Dourado (2023), corroborando com destacado no parágrafo antecedente, advertem que falhas verificadas nas contratações públicas, como fracionamento de despesas, compras desnecessárias, emergências produzidas, má caracterização do objeto, execução financeira insatisfatória etc., decorrem exatamente da falta de planejamento.

Não é sem razão, portanto, que, nas palavras do relator do então projeto de lei na Câmara dos Deputados, o planejamento “certamente, contribuirá para diminuição de todos os problemas históricos que ocorrem durante a fase externa das licitações e, também, durante a execução dos respectivos contratos” (Arruda, 2018).

Pereira Júnior (2015) destaca que o planejamento é valor constitucional que se apresenta como o primeiro passo do ciclo da gestão e deve nortear as contratações administrativas num estado democrático de direito.

Neste sentido, o autor indica o planejamento como fator imperativo na seara dos dispêndios governamentais, advertindo que as compras públicas devem ser precedidas de “planejamento que enuncie justificativas, defina prioridades, estabeleça critérios

⁷ Segundo os autores, as outras duas premissas seriam a profissionalização dos compradores e a melhoria da governança.

objetivos, fixe metas, estime custos e riscos, sob pena de as contratações não se mostrarem aptas a produzir resultados” (Pereira Júnior, 2015, p. 88).

Pedra, no mesmo diapasão, aduz que o planejamento esboçado das contratações, permite alcançar o equilíbrio entre os meios disponíveis e os fins colimados com a contratação, de modo que o planejamento, “aceito como um processo para se tornar eficiente, eficaz e efetivo, exige sistematização, organização, decisão e previsão” (Pedra, 2021, p. 122).

Portanto, planejar é uma responsabilidade legal fundamental para os gestores públicos, uma vez que é apenas por meio desse processo que eles adquirem a capacidade real de conduzir contratações públicas de forma eficaz, com o objetivo de atender plenamente ao interesse público (Galvão, 2019).

Percebe-se, desta forma, uma mudança de foco que, anteriormente, mostrava-se desproporcionalmente vinculado à execução da licitação sem a atenção aos elementos técnicos que a antecedem (Souza; Nogueira, 2018).

Rosilho (2013), ao traçar uma perspectiva histórica acerca das principais leis que regeram as contratações públicas, adverte que estas historicamente atribuíram pouca relevância ao planejamento, de modo que o planejamento foi citado pela primeira vez no Decreto-Lei 200/67, ao passo que o termo "controle" aparece de forma recorrente em todas as normativas analisadas pelo autor, incluindo o Código de Contabilidade de 1922, o Decreto-Lei 200 de 1967, o Decreto-Lei 2300 de 1986 e a Lei 8.666 de 1993.

Destaca-se, neste sentido, que enquanto a Lei 8.666/93 não citava explicitamente o verbo planejar ou o substantivo planejamento, a nova lei de licitações e contratos (Brasil, 2021) erige este ao status de princípio das compras públicas e o transforma em um dos pilares do regime jurídico de compras governamentais.

Sobre o tema, Niebuhr (2023, p. 108), esclarece que na nova lei “o planejamento foi visivelmente realçado. O legislador houve por bem dedicar à fase preparatória, em que ocorre o planejamento, um capítulo inteiro da nova lei.”

Amorim (2020), ao tratar da Lei nº 14.133/2021, assevera que o planejamento adequado é imprescindível e tende a garantir a satisfação da necessidade pública que provoca a contratação estatal, visto que a licitação, por si só, não se revela capaz de atingir tal mister.

Amorim e Mello (2021) apontam outro aspecto relevante advindo do planejamento, qual seja, a capacidade deste de induzir a melhor interação entre Administração e mercado, o que, por sua vez, tende a tornar a licitação um mecanismo

menos jurídico-formal e mais alicerçado em aspectos econômicos atribuindo ao mercado o papel de parceiro e ao processo de contratação um caráter de negócio.

Segundo os autores (Amorim; Mello, 2021), o planejamento poderá conduzir a forma como se enxerga a licitação, deslocando do seu viés jurídico-legal, para uma atividade negocial capaz de gerar e receber incentivos extraídos da economia.

A relevância do planejamento das contratações é tão pronunciada em termos atuais que o legislador optou por criar um plano operacional - o PCA -, anterior ao planejamento individual de cada contratação, que apresente à sociedade as demandas da administração, detalhando prazos, preços, requisitantes etc.

Ao tratar do PCA, Santana (2023) crítica o fato de inexistir, até bem pouco tempo, a obrigatoriedade legal ou a praxe administrativa de realizar o planejamento prévio e anual das contratações.

Para o autor (Santana, 2020), chega a ser inusitado que o ordenamento jurídico preveja, há décadas, uma lei orçamentária que fixa as despesas dos diversos órgãos para o exercício seguinte ao da sua elaboração, sem que existisse, até então, um documento formal que dissesse, previamente, quais compras gerarão tais despesas⁸.

Destarte, percebe-se que no âmbito das contratações administrativas, planejar é ação cogente, e, conforme Niebuhr (2023), o planejamento há de ser iniciado no ano anterior ao de sua execução, por meio da previsão da demanda no Plano Anual de Contratação.

Contudo, mesmo diante da multiplicidade de prescrições normativas e recomendações de órgãos de controle, observa-se que o planejamento anual das contratações, inexistente até bem pouco tempo, tem se caracterizado como um agir administrativo de cunho meramente formal (Brasil, 2021).

Neste sentido, o PCA, distanciando-se do espírito que inspirou sua previsão normativa, tem sido elaborado apenas para atender às formalidades legais e regulamentares que concebem o planejamento das aquisições como ação obrigatória.

Destaca-se que a adoção do PCA de maneira meramente formal afasta a exigência legal da função administrativa que, tendo sido originada na ciência da

⁸ Ressalva-se que, apesar de Santana (2020) adotar um posicionamento mais generalista acerca das despesas que constam nas leis orçamentárias anuais, o fato é que não são todos os dispêndios públicos que se originam de compras estatais. Nada obstante, tal observação não desnatura o equívoco de o planejamento orçamentário (pelo menos para o custeio administrativo e os investimentos públicos) não encontrar correspondência, até bem pouco tempo, num planejamento de aquisições, como muito acertadamente adverte o autor.

administração (Niebuhr, 2023), ensejou o tratamento jurídico-normativo do planejamento governamental.

Na mesma direção, Santana (2015) adverte que no Brasil o planejamento é tratado no plano meramente jurídico e não na dimensão estratégica ou operacional, como costumeiramente se observa em outros países.

Ocorre que, conforme destacam Cardoso, Gomes e Pederneiras (2023), um planejamento puramente formal sujeita a administração a atos desnecessários, eleva custos e não produz os resultados esperados, sendo, ao fim e ao cabo, fonte de prejuízo ao erário.

Assim, segundo essa ótica, inverte-se a lógica segundo a qual o planejamento garante contratações eficientes (Torres, 2024), na medida em que os custos de um PCA de cunho meramente formal tendem a não gerar os benefícios que se espera do plano, o que se reflete, por exemplo, na baixa aderência entre o que se planeja e o que se contrata (Brasil, 2021).

No sentido das conclusões externadas nos trabalhos e obras citadas, merece referência o entendimento do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2020) segundo o qual a elaboração açodada e/ou proforma do planejamento das contratações, apenas para cumprir o rito processual, subverte e desrespeita o princípio fundamental do planejamento.

Em similar linha, Pereira Júnior (2015) assevera que planejamento é rotineiramente negligenciado, e que isso se revela como um traço cultural do Brasil, um “autorretrato da sociedade brasileira” (Pereira Júnior, 2015, p. 87) que não exige dos seus representantes “preparo para bem planejar antes de decidir, nem para identificar as causas antes de contentar-se em atacar os efeitos” (Pereira Júnior, 2015, p. 88).

Para o autor, esse comportamento negligente em relação ao planejamento, torna “crônicos os problemas e insuficientes ou desbaratados os meios orçamentários disponíveis ou mobilizáveis” (Pereira Júnior, 2015, p. 88).

Pereira Júnior, conclui aduzindo que:

Essa postura descompromissada não poderia deixar de repercutir na atividade contratual do Estado — o contrato é o meio jurídico de obter no mercado os bens e serviços necessários à implementação de todos os segmentos de políticas públicas — e concentrar o foco da função de seu controle, que se vê na contingência de mais reprimir do que prevenir, mais responsabilizar do que estimular, desnaturando o que poderia ser o fluxo de um processo permanente de educação para o exercício pleno e saudável da cidadania.

Assim o demonstra a jurisprudência formada no Tribunal de Contas da União, pródiga em admoestar agentes públicos sobre comezinhos deveres da gestão e a puni-los por desvios que se repetem, como se inúteis fossem orientações tantas vezes reiteradas, desde a promulgação da Constituição de 1988, sobre os males da falta de planejamento ou do planejamento meramente formal, nas múltiplas áreas de atuação dos entes públicos (Pereira Júnior, 2015, p. 88).

De fato, conforme destacado pelos diversos autores, em que pese a cogência normativa do planejamento das atividades estatais, que precede à Lei 14.133/2021, percebe-se no cotidiano da Administração a inobservância sistemática do princípio do planejamento e, por consequência, do planejamento anual das contratações.

Portanto, não é sem razão, que o Tribunal de Contas da União (Brasil, 2010)⁹ indica que as diversas falhas que rotineiramente chegam ao descortino daquela Corte de Contas têm como raiz a insuficiência ou mesmo inexistência do planejamento que, caso fosse bem elaborado, evitaria a plêiade de irregularidades cotidianamente apuradas.

2.6 Plano de Contratações Anual como instrumento de Governança das Contratações do Poder Judiciário da União

Outro elemento que pode ser extraído dos conceitos apreendidos na literatura acerca do plano de contratações é sua caracterização como instrumento de governança. Neste sentido, é necessário trazer ao trabalho breves anotações conceituais acerca da governança pública.

Preliminarmente, deve-se destacar que a conceituação de governança não é tarefa simples, pois as suas abordagens variam em diversas perspectivas. Nesse sentido, a governança aplicada às empresas pode ser classificada como Governança Corporativa ao passo que a própria Governança Pública possui conceitos e caracterizações distintos em razão da construção teórica ser influenciada por diversas narrativas (Raquel, 2012).

Ademais, a literatura indica que o conceito de governança é polissêmico e, de acordo com Mediotte et al. (2020), ao mencionar o interesse de estudiosos sobre o tema (Cario; Silva, 2012; Wegner; Padula, 2011), trata-se de conceito em construção. Nessa

⁹ No mesmo sentido, podem ser citados, entre outros, as seguintes deliberações do Tribunal de Contas da União: Acórdão nº 563/2014, Plenário; Acórdão nº 1.741/2015, Primeira Câmara; Acórdão nº 8929/2015, Segunda Câmara; Acórdão nº 2119/2016, Plenário; Acórdão 10366/2017, Segunda Câmara, Acórdão 284/2018, Primeira Câmara; Acórdão 6319/2018, Primeira Câmara; Acórdão 6009/2020, Segunda Câmara; Acórdão 4581/2020, Segunda Câmara; Acórdão 1901/2023, Plenário, e; Acórdão 613/2024 - Plenário.

perspectiva, Rose-Ackerman (2017) afirma que o conceito de governança, além de polissêmico, é multidimensional e carrega ambiguidade.

A perspectiva da governança para Min, Lee e Yang (2020) mostra-se relevante para a compreensão sobre como diversos fatores institucionais, tais como propriedade, financiamento, credenciamento, redes e culturas, interagem e exercem influência nas decisões e ações dos atores envolvidos na governança, o que, em síntese, aponta para necessidade de conceber estruturas organizacionais ou arranjos de governança que conduzam à promoção do valor público.

Diante disso, para o desenvolvimento deste trabalho, interessa investigar a governança sob óptica pública, em contexto brasileiro e com enfoque nas aquisições públicas. Assim, para Alexandre (2020, p. 6), ao observar as compras públicas sob a perspectiva da governança é possível identificar um conjunto de ferramentas que garantem, entre outros aspectos, a utilização adequada e eficiente dos recursos públicos, a redução dos riscos inerentes ao processo de aquisição, uma abordagem mais responsável em relação às compras e sua integração com os objetivos estratégicos da entidade, além de uma maior prestação de contas de todo o processo.

Além disso, considerando o âmbito de aplicação da pesquisa, interessa avaliar a abordagem a partir da visão do Tribunal de Contas da União, tendo em vista que possui competência constitucional para realizar o controle externo sob esse aspecto.

Destarte, o Tribunal de Contas da União, por meio do Referencial Básico de Governança Organizacional (Brasil, 2020), esclarece que:

Governança pública compreende essencialmente 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 (Brasil, 2020, p. 36).

No mesmo sentido, o Decreto nº 9.203/2017 (Brasil, 2017a, p. 1) define governança como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Nestes termos, segundo Niebuhr (2023), a governança, ao não se confundir com a gestão, confere a esta, direcionamento estratégico e deve abranger a totalidade da atuação da administração pública.

Alinhado, a esta concepção, o Tribunal de Contas da União (Brasil, 2021) esclarece que:

Governança não é o mesmo que gestão. Enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora. Conforme exposto no conceito, a governança envolve as atividades de avaliar [...], a fim de direcionar [...] monitorar [...]. Já as atividades básicas de gestão são: planejar as operações, com base nas prioridades e os objetivos estabelecidos; executar os planos, com vistas a gerar resultados de políticas e serviços; e controlar o desempenho, lidando adequadamente com os riscos (Brasil, 2021, p. 12).

Desta forma, percebe-se que a governança pública se vale de seus mecanismos (liderança, estratégia e controle) para que as instâncias de governança dos órgãos – aqui entendidas como função – direcionem a gestão no sentido de alcançar os objetivos estratégicos da instituição.

Portanto, segundo se infere da literatura apresentada, a governança se relaciona com o planejamento da instituição ao direcioná-lo, enquanto a gestão atua tanto na elaboração de planejamentos quanto na execução e controle dos planos eventualmente criados.

Destarte, vale enfatizar que, conforme se depreende do Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (Brasil, 2020), entre as diversas funções esperadas da gestão está a de realizar o planejamento das contratações, por meio de um plano de contratações anuais.

Percebe-se, portanto, que o PCA é instrumento de governança pública, de modo que o direcionamento e o alinhamento estratégico das demandas que devem nele constar, bem como a avaliação e o monitoramento dos resultados dele advindos estão sob a responsabilidade das instâncias de governança dos órgãos.

De outro lado, na qualidade de plano operacional, o PCA deverá ser elaborado e executado pela gestão, a quem compete controlar o seu desempenho e lidar com os riscos dele decorrentes.

Neste sentido, Pestana et al. (2023, p.182), asseveram que “o Plano de Contratações Anual é um instrumento de governança e de gestão”, sendo este o mesmo entendimento de Valle, Transmontano e Gomes (2023), segundo os quais o plano de contratação anual é, a um só tempo, ferramenta de planejamento e governança vocacionada a concretizar o planejamento estratégico e orçamentário da organização.

Ademais, considerando o recorte espacial da pesquisa, é pertinente esclarecer que as normas que vinculam o Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, corroboram com a definição segundo a qual o PCA é instrumento da governança pública das aquisições estatais.

Neste sentido, a Resolução nº 347/2020 (Brasil, 2021) do Conselho Nacional de Justiça, a Resolução nº 23.702/2022 (Brasil, 2022) do Tribunal Superior Eleitoral e a Resolução nº 7.989/2023 (Brasil, 2023) do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, são uníssonas em estabelecer o PCA como instrumento de governança das contratações.

2.7 Aderência ao planejamento das contratações

Por derradeiro, é importante fazer breves considerações acerca do planejamento das contratações.

Nestes termos, Ferreira e Ferreira (2003) destacam que aderência é ato de aderir, de adesão, o apego a algo, a qualidade daquele que adere a algo, bem como a junção de entre coisas.

Aceção semelhante é oferecida por López-Romero et al. (2016) ao esclarecerem que entre as várias definições possíveis para o termo, destacam-se termos como cumprimento, fazer conforme as instruções, aderir ao recomendado, ao planejado.

Silva e Menezes (2010), por sua vez, avaliando o contexto entre planejamento e execução entendem aderência como a capacidade de realizar aquilo que fora planejado, tendo por base a relação entre o que está descrito em um plano específico (de compras, por exemplo) e aquilo que fora realizado (compras reais, por exemplo).

No contexto da presente pesquisa a aderência corresponde a capacidade de contratar conforme o que estava planejado, de modo no que é considerado aderente o agir administrativo que garante que determinado percentual¹⁰ das contratações efetivamente realizadas no ano, estejam previstas no PCA.

Ressalte-se que a aderência ganha especial destaque quando consideramos que as contratações que constam do PCA são exatamente aquelas que foram autorizadas pelos representantes do povo por ocasião da aprovação do orçamento.

Outro aspecto que revela a importância da aderência ao planejamento das contratações, diz respeito à obrigação imposta aos administradores de executar as programações orçamentárias e garantir que a sociedade receba os bens e serviços a elas correspondentes, conforme determina o §10, do artigo 165 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Nestes termos, executar o plano de contratações garante a um só tempo a entrega dos bens e serviços necessários a sociedade, bem como evita que as contratações sejam realizadas de forma incompatível com aquilo que fora aprovado no Congresso Nacional.

¹⁰ Este percentual é definido por indicador específico, a ser analisado em capítulo específico.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo, serão detalhados os procedimentos metodológicos utilizados na presente pesquisa, com o objetivo de descrever as etapas e técnicas empregadas para a coleta e análise dos dados, bem como justificar as escolhas realizadas. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva e explicativa, sendo estruturada a partir de métodos que permitem uma compreensão aprofundada e fundamentada do fenômeno estudado.

3.1 Do posicionamento epistemológico e da caracterização da pesquisa

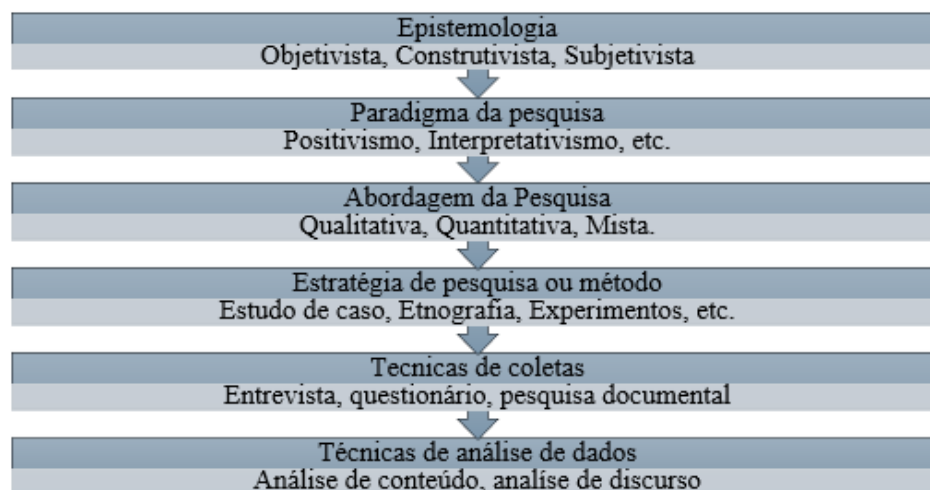
Segundo Piana (2009), a pesquisa busca compreender tanto o mundo em que o ser humano está inserido quanto o próprio ser humano. No entanto, ela só se torna possível com o suporte de procedimentos metodológicos apropriados, que viabilizem uma aproximação consistente ao objeto de estudo.

Para Gil (2002), método corresponde à totalidade de procedimentos e técnicas adotados para que o pesquisador alcance o conhecimento. De outro lado, epistemologia, tem a ver com a forma pela qual se acredita que o conhecimento humano é construído, possuindo, segundo Saccol (2009, p. 253), “três grandes linhas de pensamento epistemológico que se destacam: o subjetivismo, o objetivismo e o construtivismo”.

Ainda segundo Saccol (2009), o paradigma resultante da ontologia e da epistemologia deverá guiar o método de pesquisa a ser adotado, definindo, por exemplo, a técnica de coleta e de análise dos dados.

A partir dos elementos apresentados por Gil (2002) e Saccol (2009), pode resumir as diferentes formatações possíveis para a pesquisa:

Figura 1 - Estratégia de pesquisa



Fonte: Gil (2002) e Saccol (2009)

A presente pesquisa adota conduta epistemológica construtivista, segundo a qual “não existe uma realidade objetiva a ser descoberta”, já que “significados não são descobertos, mas construídos” (Saccol, 2009 p. 253) de forma intencional, com consciência, por meio da interação entre o sujeito e objeto (Saccol, 2009).

De outro lado, o paradigma de pesquisa adota postura interpretativista, na medida em que busca compreender o fenômeno estudado pela perspectiva dos seus participantes, de modo que os estudos ocorrem no local onde o fenômeno ocorre, em ambiente natural (Saccol, 2009).

A partir do que fora descrito por Sacool (2009) a posição epistemológica e o paradigma de pesquisa adotados estão coerentes com a estratégia de pesquisa utilizada nessa pesquisa, isto é, o estudo de caso bem como com a abordagem qualitativa.

Neste sentido, importa destacar que o presente estudo tem abordagem qualitativa, que segundo Godoy (1995), possibilita uma visão ampla do fenômeno estudado, a análise de atividades e de procedimentos, considerando a dinâmica do ambiente.

Conforme Creswell (2014), tal abordagem tem entre seus pressupostos a intenção de compreender o fenômeno em seu ambiente natural, foco na perspectiva dos participantes (sendo realizada no contexto destes), envolve múltiplas fontes e métodos.

Yin (2016, p. 7), por sua vez, entende que pesquisas qualitativas buscam estudar as condições reais de vida, procuram representar as opiniões e perspectivas dos participantes, abrangem o contexto nos quais as pessoas vivem, usam múltiplas fontes e buscam explicar acontecimentos, fatos processos por meio de conceitos existentes ou emergentes.

Nesta pesquisa, foram estudadas as condições reais da elaboração e do monitoramento do plano de contratações, a partir do contexto, das opiniões e das perspectivas dos participantes, adotando-se múltiplas fontes de informação (documentos, portal da transparência, entrevistas e questionários), com o objetivo de compreender as razões que levam o órgão a não alcançar suas metas de aderência, a partir de conceitos já existentes.

Portanto, considerando o conjunto de elementos descritos acima, pode-se compreender que o presente estudo adere à caracterização de pesquisa qualitativa proposta por Creswell (2014) e Yin (2016).

Sob outra ótica, o presente estudo possui natureza descritiva e explicativa, na medida em que busca descrever o processo de elaboração e monitoramento do PCA, bem como os resultados obtidos na aferição da Taxa Aderência ao PCA (indicador existente no TRE-DF) e, ademais, procura explicar as razões da falta de aderência a partir dos fatores causais extraídos dos dados coletados

Estudos descritivos possibilitam a obtenção de conhecimentos sobre o que se deseja pesquisar (Triviños, 1987). Para Gil (2002), pesquisas descritivas tem o objetivo de caracterizar determinado fenômeno.

Os estudos explicativos, por sua vez, buscam determinar as causas e proporcionar um sentido de entendimento dos fenômenos a que se referem (Sampieri, Collado e Lúcio, 2013). Segundo Gil (2002), a pesquisa que possui tal natureza buscam identificar fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência do fenômeno estudado, procurando “a razão e o porquê das coisas” (Gil, 2022 p. 42).

Quanto ao método, trata-se de um estudo de caso (caso único), que é caracterizado por possibilitar o entendimento sobre a existência de determinados comportamentos numa organização, o que, de acordo com Yin (2005), permite investigar o contexto real de um fenômeno, quando os limites entre este e o contexto não estão elucidados.

No mesmo sentido, Gerring (2019), define o estudo de caso como um estudo intensivo de um caso singular que deve representar um fenômeno espacial temporalmente delimitado, o que tornar o método adequado ao objetivo geral deste trabalho.

No mesmo sentido, Gil esclarece que o estudo de caso “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento” (Gil, 2002, p. 54).

Por fim, Yin (2005), esclarece que os estudos de caso permitem investigar acontecimentos da vida real, tais como processos organizacionais e administrativos, coadunando com a metodologia ora proposta.

3.2 Do Lócus e dos sujeitos da pesquisa

A pesquisa teve como palco o Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF), órgão integrante do Poder Judiciário da União (Brasil, 1988). Localizado no Distrito Federal, o TRE-DF teve sua criação autorizada em 1945, quando a capital do

país ainda era o Rio de Janeiro, tendo sido organizado pela Lei 3.754, de 14 de abril de 1960¹¹ e transferido para Brasília em 1960.

Ao TRE-DF compete prestar a jurisdição eleitoral e realizar as eleições ocorridas no Distrito Federal (Brasil, 1965), como forma de assegurar o direito ao voto e, em última a análise, a cidadania (Brasil, 1988).

Para o desempenho de suas atribuições o TRE-DF conta, em 2024, com a seguinte estrutura:

Quadro 2 - Características do lócus da pesquisa

Estrutura	Números
Imobiliária	30 prédios, entre sede, anexos, galpões e 20 Zonas Eleitorais, incluindo a Zona Eleitoral do Exterior
Pessoal	397 servidores, dos quais 191 são do quadro efetivo e estão em atividade no TRE-DF.
Orçamentária¹²	Despesas obrigatórias: R\$ 117.232.403,00 Despesas discricionárias ¹³ : R\$ 28.802.073,00

Fonte: TRE-DF

Destaca-se que pesquisa teve por foco principal extrair a percepção dos servidores que atuam com contratações públicas no âmbito do tribunal, tanto atuando na área de gestão de contratações, quanto atuando nas unidades demandantes.

Abre-se parêntese para destacar que, adotando-se a conceituação prescrita pelo Conselho Nacional de Justiça, entende-se como área de contratações as unidades da instituição responsáveis pela coordenação, execução e controle do macroprocesso de contratação, incluindo apoio técnico, gestão de riscos, procedimentos licitatórios etc. (Brasil, 2020).

Considera-se demandante ou requisitante, nos termos do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, é a unidade responsável por identificar a necessidade de contratar bens, serviços e obra e requerê-la (Brasil, 2022).

Feitas as observações, destaca-se no TRE-DF a área de contratações é integrada por 14 unidades nas quais estão lotados 36 servidores. De outro lado, existem 23 unidades demandantes, nas quais estão lotados 66 servidores.

¹¹ Disponível em <https://www.tre-df.jus.br/institucional/centro-de-memoria-virtual/centro-de-memoria>. Acesso em: 17/11/2024.

Nestes termos, como se verá a seguir, a coleta de dados, excluindo os dados retirados de documentos e portal da transparência, recaiu sobre parcela dos servidores que atuam nas unidades descritas, em razão de sua relação direta com a elaboração e a execução do plano de contratações.

3.3 Coleta e análise dos dados

A pesquisa se desenvolveu por meio pesquisa bibliográfica, documental, entrevistas e questionários. Cada uma das citadas técnicas foi utilizada de maneira complementar, proporcionando uma visão abrangente e detalhada do objeto de estudo, alinhada aos objetivos e à natureza do problema investigado.

A utilização de múltiplas fontes de dados visa permitir a triangulação entre estas. Segundo Yin (2016) a triangulação tem origem na navegação que, atividade que para determinar a localização precisa de um objeto, se vale de três pontos de referência distintos.

Em síntese, a triangulação permite observar o objeto de estudo sob múltiplas perspectivas ou, de forma mais direta, vale-se de diversas fontes de dados para assegurar várias avaliações de um mesmo fenômeno (Cruz, 2021).

A pesquisa bibliográfica ocorreu mediante pesquisa de trabalhos acadêmicos e científicos nas bases de periódicos *Scopus* (SCO), *Web of Science* (WoS), repositório da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e Google Acadêmico (GA), bem como obras que abordassem a temática aqui estudada.

A pesquisa documental se desenvolveu com o acesso a processos administrativos eletrônicos (PAE) de contratações, atas de reunião e relatórios dos Comitês de Governança do TRE-DF, bem como nos processos de elaboração e monitoramento da execução do Plano Anual de Contratações.

Lakatos e Marconi (2017) sustentam esse procedimento, na medida em que o uso de documentos institucionais é considerado um dos recursos para subsidiar pesquisas.

De acordo com as autoras, os instrumentos de pesquisa devem ser relacionados ao problema da pesquisa e os métodos podem ser associados em busca de resposta ao referido problema.

Conforme Oliveira (2007), documental é a pesquisa na qual as informações são buscadas em documentos que não receberam nenhum tratamento científico. Sá-Silva,

Almeida e Guindani (2009), por sua vez, destacam que a análise documental se vale de métodos e técnicas para compreender e analisar documentos.

Deste modo, considerando o volume de documentos existentes, a seleção do acervo documental a ser efetivamente analisado recaiu sobre documentos que, de forma direta, guardam pertinência temática e temporal com os objetivos do estudo.

Destaca-se que a pesquisa e a análise documental se desenvolveram conforme descrito por Cellard (2008), por meio de duas grandes etapas, a saber: análise preliminar (contextualização, identificação dos autores e da natureza do texto, verificação de autenticidade e identificação da lógica do texto) e análise (interpretação por meio de classificação ou codificação).

Como forma de condensar e sistematizar as fontes documentais analisadas para fins de seleção, apresenta-se Matriz de Análise Documental a seguir:

Quadro 3 - Matriz de Análise Documental

FONTE	OBJETIVO	DOC.	ONDE LOCALIZAR	ACESSO
Norma	Levantar dados sobre como deve ser elaborado e acompanhado o PCA	Portaria Presidência 130/2018	https://www.tre-df.jus.br/legislacao/compilada	Documento Público e disponível.
Norma	Levantar dados sobre as diretrizes de monitoramento do PCA de 2022 e de 2023	Portarias Presidência 177/2021 e 244/2022	https://www.tre-df.jus.br/legislacao/compilada	Docs Públicos e disponíveis
PAE	Levantar dados sobre a elaboração do PCA 2021	Processo de Elaboração do PCA 2021 – PAE 0000762-64.2020	https://www.tre-df.jus.br/institucional/sei-1/sei-1	Documento público e disponível mediante solicitação.
PAE	Levantar dados sobre a elaboração do PCA 2022	Processo de Elaboração do PCA 2022 – PAE 0000927-77.2021	https://www.tre-df.jus.br/institucional/sei-1/sei-1	Documento Público e disponível mediante solicitação.
PAE	Levantar dados sobre a elaboração do PCA 2023	Processo de Elaboração do PCA 2022 – PAE	https://www.tre-df.jus.br/institucional/sei-1/sei-1	Documento Público e disponível mediante solicitação.

		0000876-32.2 022		
Atas	Levantar dados acerca da aprovação e controle do PCA	Atas de Reunião do Comitê de Planejamento das aquisições	https://www.tre-df.jus.br/institucional/sei-1/sei-1	Docs Públicos e disponíveis mediante solicitação.
Plano	Levantar dados gerais sobre o plano: detalhamento, aderência a norma, versões etc.	Plano de Contracções anual	https://www.tre-df.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/gestao-e-governanca/governanca-de-aquisicoes-1	Documento Público e disponível.
Plano	Levantar dados gerais sobre o plano: detalhamento, aderência a norma, versões etc.	Plano de Contracções anual	https://www.tre-df.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/gestao-e-governanca/governanca-de-aquisicoes-1	Documento Público e disponível.
Plano	Levantar dados gerais sobre o plano: detalhamento, aderência a norma, versões etc.	Plano de Contracções anual	https://www.tre-df.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/gestao-e-governanca/governanca-de-aquisicoes-1	Documento Público e disponível.
PAE	Levantar dados sobre a criação do indicador “taxa de aderência ao PCA”	Processo 0009543-41.2 021	https://www.tre-df.jus.br/institucional/sei-1/sei-1	Docs Públicos e disponíveis mediante solicitação
Relatório	Levantar dados sobre os resultados obtidos na medição do indicador de aderência ao planejamento	Relatórios de Resultados Anuais 2021, 2022 e 2023	https://www.tre-df.jus.br/institucional/planejamento-estrategico/tre-df-planejamento-estrategico-institucional	Docs Públicos e disponíveis .
PAE	Levantamento de dados acerca de controle da execução do plano	Processos de monitoramento do PCA 2021 0001020-93.2 021, 0001014-33.2 021,	https://www.tre-df.jus.br/institucional/sei-1/sei-1	Docs Públicos e disponíveis mediante solicitação

		0001005-03.2 021, 0001025-62.2 021 e 0001028-17.2 021		
PAE	Levantamento de dados acerca do controle da execução do plano	Processo de monitoramento do PCA 2022 0011440-07.2 021 e Processos de monitoramento do PCA 2023 0000667-29.2 023	https://www.tre-df.jus.br/institucional/sei-1/sei-1	Docs Públicos e disponíveis mediante solicitação
Ata	Levantamento de dados acerca da postura das instâncias de governança acerca dos resultados do indicador	Atas das reuniões do comitê de gestão estratégica	https://www.tre-df.jus.br/institucional/sei-1/sei-1	Documento Público e disponível mediante solicitação.

Fonte: TRE-DF

De outro lado, além da pesquisa documental, o presente estudo contou com a aplicação de questionários e aplicação de entrevistas com servidores-chave.

O questionário teve como público-alvo os chefes das 23 unidades demandantes do Tribunal, tais unidades demandantes foram mapeadas com base nos processos administrativos nos quais foram elaborados os planos de contratação do período pesquisado.

Percebe-se, portanto, que na presente pesquisa a amostra foi definida por critérios não probabilístico, de forma intencional (Yin, 2016). Tal procedimento está coerente com a posição epistemológica (construtivista), bem como com o paradigma (interpretativista), a estratégia e com a abordagem (qualitativa) da pesquisa ((Saccol, 2009, p. 265).

Cabe esclarecer que segundo Mattar Neto (1996, p. 132 apud Zanella, 2006, p. 101-102) não probabilística é aquela cuja “seleção dos elementos da população para compor a amostra depende, ao menos em parte do julgamento do pesquisador”.

Por outro lado, diz-se intencional a amostra não probabilística na qual “o pesquisador seleciona membros da amostra por atender a algum critério” (Cooper e

Schindler, 2003 p. 167), isto é, a escolha da amostra ocorre de maneira deliberada e busca selecionar aqueles que sejam capazes de gerar dados mais relevantes e a maior gama de informações (Yin, 2016).

Nesse sentido, Lakatos e Marconi (2017) advertem que o pesquisado se dirige àqueles que, conforme seu julgamento, pela função ou cargo, podem fornecer maiores ou melhores subsídios.

Assim, vale destacar que os participantes convidados a responder os questionários são chefes das unidades demandantes, isto é, são os servidores incumbidos de apresentar as demandas que irão compor o Plano de Contratações, bem como tem a responsabilidade de iniciar e conduzir os processos de aquisição dos itens que constam do PCA.

Destarte, no nível operacional, foram convidados todos aqueles que participam do processo de levantamento das necessidades (na elaboração do PCA) e dos processos que concretizam as contratações registradas no plano (na fase de execução do plano).

Ademais, considerando a estrutura do Tribunal e buscando colher dados de múltiplas fontes (Yin, 2016), entendeu-se relevante colher a percepção dos diversos níveis estruturais (operacional, tático, estratégico), assim como das unidades que atuam como instâncias de apoio à governança (assessorias, auditoria, comitês).

Cabe destacar ainda que, dos 23 participantes convidados a responder o questionário, 21 responderam às questões propostas, o que equivale a um percentual que supera 90%, situando-se, portanto, acima da média de 25% apontada por Lakatos e Marconi (2022, p. 218).

Cabe destacar que o questionário, que possuía 30 quesitos majoritariamente fechados, buscou aferir a familiaridade dos respondentes acerca de aspectos conceituais (definições, finalidades, critérios de inclusões de demanda no plano etc.) e operacionais (controles, prazos, responsáveis, elaboração etc.) do plano, bem como a percepção dos respondentes sobre o PCA e a função planejamento.

Entre as questões aplicadas, houve um quesito (21) que permitia escolher uma ou mais opções entre seis possibilidades e, adicionalmente, a apresentar resposta complementar de forma livre.

O quadro abaixo representa a classificação das questões contidas no formulário conforme descrito por Cooper e Schindler (2003, p. 200):

Quadro 4 - Detalhamento do questionário

CLASSIFICAÇÃO	QUESTÕES	TOTAL
Dicotômicas	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 16	8
<u>Likert de 5 níveis</u>	1, 2, 10, 19, 23, 24, 25	7
Multivariada com uma marcação	11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 22, 26, 27, 28, 29, 30	14
Multivariada com várias marcações e resposta livre	21	1

Fonte: Cooper e Schindler (2003, p. 200)

No que toca às questões classificadas como de escala Likert, cabe destacar que, diante da possibilidade de ocorrer o chamado erro de tendência central, citado por Cooper e Schindler (2003, p. 203), considerou-se como satisfatórias as respostas que indicassem nível de conhecimento, familiaridade, concordância igual ou maior que 4.

Tal procedimento encontra sustentação na afirmação de Cooper e Schindler (2003) no sentido de que, quando o respondente não conhece bem aquilo que está julgando, ele evita os extremos e opta pela referência central. Portanto, respostas menores ou iguais a 3 foram reputadas como falta de familiaridade com o assunto ou discordância.

Ademais, um último ponto referente à coleta de dados realizada por meio de questionários merece destaque. Sabe-se que questionários fechados são tipicamente utilizados em pesquisas quantitativas (Gil, 2002), o que não é o caso desta.

No entanto, importa salientar que colher as percepções dos gestores de nível operacional (porquanto atuam em todas as etapas do PCA) mostrava-se indispensável acerca do tema estudado.

Contudo, realizar a entrevista com todos eles se mostrava inviável por limitações quantitativas (seriam ao todo 35 entrevistas), temporais e pelo fato órgão pesquisado atualmente adotar o teletrabalho excepcional (em razão da ocorrência de obras em sua sede).

Assim, preferiu-se um modelo que garantisse colher percepções e com elas possibilitar a triangulação de fontes e evidenciação de respostas rivais, a simplesmente excluir a aplicação de questionário dada a sua natureza tipicamente quantitativa.

Neste sentido, é pertinente citar Saccol, para quem podem “ser empregados, eventualmente, métodos e técnicas de pesquisa quantitativas como auxiliares ou complementares a um estudo qualitativo mais amplo” (Saccol, 2009 p. 254).

Segundo a autora, não há exclusão absoluta entre estratégias e técnicas de investigação, de modo que métodos quantitativos e qualitativos podem ser combinados, desde que isso seja feito de modo coerente, o que, por certo, preservará a liberdade e a criatividade do pesquisador e contribuirá para este alcançar o objetivo básico da pesquisa científica: conhecer e compreender melhor o mundo na qual vivemos (Saccol, 2009).

Feitas as considerações sobre o uso do questionário predominantemente fechado na presente pesquisa, de abordagem qualitativa, impende ressaltar que os dados provenientes desta fonte foram tratados majoritariamente por meio de estatística descritiva, notadamente apresentação de frequência simples.

Posteriormente, os dados foram triangulados, cotejados e comparados com outras fontes usadas nessa pesquisa, de modo a garantir robustez às conclusões apresentadas.

Lado outro, prosseguindo na descrição das técnicas de coletadas de dados, importa salientar que foram realizadas entrevistas, na medida em que estas permitem a compreensão detalhada das crenças, atitudes e motivações dos atores e contextos pesquisados (Minayo, 2008; Cervo e Bervian, 2007).

Assim, as entrevistas foram construídas de forma semiestruturadas, isto é, combinou-se um roteiro base, que serviu de guia (Gil, 2002), e, quando necessário, outras perguntas abertas garantindo controle ao entrevistador e espaço para reflexão do entrevistado (Minayo e Costa, 2018).

O roteiro da entrevista foi personalizado e, portanto, variou de acordo com o grupo que pertenciam cada um dos entrevistados por grupo de participantes, cujo critério se relacionou com a atividade desenvolvida.

Assim, foram criados os Grupos G1 e G3 que englobam, respectivamente Secretários e Coordenadores (grandes demandantes), bem como os Grupos G2 e G4 integrados, respectivamente, por Diretoria Geral/Assessorias e Auditoria.

Cabe esclarecer que ao todo foram feitas 23 perguntas e, destas, 7 foram dirigidas para todos os participantes, 8 foram endereçadas apenas para os grupos G1 a G3, deixando-se de fora o G4, por se tratar de aspectos operacionais não afetos às

atividades da auditoria e, por fim, os grupos G1, G2 e G4, tiveram perguntas exclusivamente feitas a eles, em razão de singularidades específicas.

Registre-se, ainda, que o questionamento acerca das percepções dos entrevistados acerca das razões de baixa aderência fora direcionado a totalidade dos entrevistados e também aos respondentes dos questionários.

É válido destacar que as entrevistas foram gravadas em aplicativo de celular, salvas em pastas virtuais e na nuvem do google workspace, bem como foram gravadas por meio do programa turboscribe¹².

Tal qual ocorreu na seleção da amostra dos questionários, nas entrevistas adotou-se amostragem não probabilística intencional. Assim, para evitar a repetição, não será transcrito novamente o que já foi abordado sobre tal método de seleção da amostragem.

Nestes termos, ressalta-se que foram entrevistados 12 servidores que ocupam cargos de nível estratégico ou tático e, ainda, com servidores que atuam nas instâncias de apoio a governança, isto é, órgãos de assessoramento, auditoria e comitês (Brasil, 2020).

A quantidade de entrevistados representa 66% dos titulares de cargos no nível estratégico, 33% dos cargos de nível tático (que, como se verá a diante, respondem por 90% dos recursos alocados para fins de contratação) e 100% dos cargos considerados como instâncias de apoio à governança das aquisições.

Destaca-se que a escolha recaiu sobre os titulares de unidades que participam ativamente dos processos de contratação (como é o caso da Assessoria Jurídica da Presidência e da Auditoria), ou sobre os titulares de unidades que tem representação no Comitê de Planejamento das Aquisições, instância de apoio a governança, que aprova e monitora o PCA (servidores de nível estratégico ou de assessoramento).

Deve-se esclarecer que, para que houvesse representantes do nível tático, foram escolhidos três servidores titulares de coordenadorias consideradas grandes demandantes em razão do volume de recursos financeiros destinados às contratações alocados em tais unidades.

O quadro abaixo apresenta a proporção de recursos financeiros alocados nas três unidades selecionadas no período estudado:

¹² Acessível em <https://turboscribe.ai/pt/>

Quadro 5 - Grandes demandantes

Unidade	Disponível LOA	Participação relativa
Coordenadoria de Serviços Gerais	R\$ 39.683.800,23	53%
Coordenadoria de Logística e Contratações	R\$ 4.505.155,51	06%
Coordenadoria de Infraestrutura de TIC	R\$ 23.123.709,06	31%
Total disponível para o TRE-DF	R\$ 74.562.255,21	90%

Fonte: TRE-DF

Conforme destacado no quadro acima, as três unidades juntas responderam por 90% dos valores disponibilizados ao TRE-DF, entre 2021 e 2023, por meio das leis orçamentárias dos respectivos anos.

Portanto, em razão da materialidade envolvida – que denota elevado número de contratações realizadas no âmbito das citadas unidades – os titulares destas três Coordenadorias¹³ foram convidados a participar da pesquisa.

Diante dos dados apresentados, entende-se que entrevistas e questionários foram dirigidos a todos os níveis hierárquicos da instituição, bem como às estruturas de apoio à governança das aquisições, contemplando de forma abrangente os principais atores que integram os processos relacionados ao planejamento das contratações.

De outro lado, é pertinente esclarecer que o tratamento dos dados extraídos das entrevistas foi realizado por meio de análise de conteúdo de Bardin (1977), que compreende as seguintes etapas: i) a pré-análise; ii) a exploração do que foi coletado, e; iii) o tratamento dos resultados, para possibilitar a interpretação e a inferência.

Demais disso, impende destacar que para efetivar o tratamento dos dados nos moldes citados acima, utilizou-se o software Atlas.Ti, na versão desktop¹⁴, o que permitiu, entre outras funcionalidades, a elaboração de nuvens de palavras.

Ressalta-se que na fase de tratamento dos resultados (etapa iii), recorreu-se à codificação, partindo-se de unidades de registro definidas como sendo “as unidades de significação a codificar [isto é] o segmento do conteúdo a considerar como unidade base” para categorização (Cardoso; Oliveira; Ghelli, 2021 p. 106).

Ademais, vale destacar que as unidades de registro foram classificadas como temas (Bardin, 2011), na medida em que estas são usualmente utilizadas para estudar

¹³ Cabe destacar que dos servidores das unidades consideradas grandes demandantes, 2 integram o Comitê de contratações.

¹⁴ Versão desktop é aquela projetada para ser instalada e executada diretamente em um computador ou dispositivo local, não sendo acessado em navegadores da web ou em serviços baseados na nuvem.

motivações (Cardoso; Oliveira; Ghelli, 2021 p. 106), como é o caso da presente pesquisa.

De outro lado, como regra de enumeração foi adotada a frequência simples (Bardin, 2011) para aferir a frequência de citação de determinados temas, porquanto entendeu-se que a frequência ponderada ou outra forma de enumeração poderia distorcer os dados.

Posteriormente, recorreu-se à categorização que, segundo Cardoso, Oliveira e Ghelli (2021, p. 107), nada mais é que a classificação e o agrupamento de dados considerando o que há de comum entre eles, isto é, reunir os códigos sob o mesmo título.

Neste processo promoveu-se a separação dos códigos, diferenciando-os a partir de seus elementos constitutivos e, posteriormente, efetivou-se o agrupamento em categorias criadas pelo critério semântico chegando-se a quatro categorias, descritas no tópico de análise dos dados (Bardin, 1977).

Destaca-se, por fim, que Silvia e Fossá (2015) recomendam a criação de categorias iniciais, intermediárias e finais, no entanto, para esta pesquisa, considerando o número de categorias iniciais bem como por compreender que este procedimento não auxiliaria na resposta ao problema da pesquisa, optou-se por não acolher a recomendação.

Por derradeiro, cabe esclarecer que a opção pela análise de conteúdo ocorreu após a avaliação de outros métodos, em especial a *grounded theory* (GT), método que busca “desenvolver uma teoria fundamentada em dados” (Cepellos e Tonelli, 2020, p.4) e se desenvolve com amostragem inicial e amostragem teórica, sugerindo a renovação da amostra utilizada a cada etapa de codificação (Cepellos e Tonelli, 2020).

Assim, a opção pela análise de conteúdo em detrimento à GT se deu em razão das características da pesquisa (que já possui hipóteses definidas), do tema do estudo (na medida em que o planejamento das contratações é temática bastante estudada e com teoria bastante consolidada) e das limitações inerentes a amostragem no órgão pesquisado (inviabilidade de renovação da amostra dada a limitação quantitativa).

Nada obstante, conforme pode ser observado no presente capítulo, as fontes e técnicas de coleta e análise de pesquisa permitiram a extração de dados em quantidade e qualidade suficiente, o que tende a viabilizar o cumprimento dos objetivos geral e específicos da pesquisa e, especialmente, responder ao problema formulado.

Cabe destacar que as fontes pesquisadas, que se referem ao lócus e aos sujeitos da pesquisa, conformam-se à dupla perspectiva de que, para se atingir determinado resultado, podem ser utilizados tantos registros de arquivos quanto grupo pessoas (Stake, 2011; Sampieri; Collado; Lúcio, 2013).

Nestes termos, apresenta-se o quadro a seguir que busca sintetizar, a partir dos objetivos específicos, as fontes de pesquisa, assim como as técnicas de coleta e de análises dos dados:

Quadro 6 - Detalhamento das fontes e técnicas

Objetivos Específicos	Fonte	Técnica de coleta de dados	Técnica de análise de dados
Objetivo específico 1	Normas internas, documentos extraídos de processos e do portal de transparência do órgão	Pesquisa documental	Análise documental
Objetivo Específico 2	Documentos extraídos de processos e portal de transparência do órgão	Pesquisa documental	Análise documental
Objetivo Específico 3	Documentos extraído de processos e do portal; questionário e entrevistas	Pesquisa documental, estatística descritiva, análise de conteúdo	Análise documental, análise de conteúdo e estatística descritiva

Fonte: próprio autor

Ressalta-se, por fim, que para cumprimento do objetivo geral, utilizou-se de todas as fontes, técnicas de coleta e de análise dados descritas no quadro acima acrescidas da técnica de análise referente à revisão bibliográfica.

3.4 Apontamentos sobre a ética da pesquisa

No que se refere à ética, os dados documentais coletados no TRE-DF não carecem de autorização específica, haja vista que os processos podem ser acessados por qualquer cidadão, mediante solicitação de consulta ao Sistema Eletrônico de Informações, e os planos de contratações anuais, assim como as normas que regem a governança das contratações, estão disponibilizadas no portal da transparência do órgão.

Todavia, com relação aos agentes públicos entrevistados, cuidou-se de manter o sigilo, por se tratar de informações sobre a percepção desses servidores públicos em relação ao órgão que os remunera, aos seus pares, seus superiores hierárquicos ou seus subordinados.

No caso do TRE-DF, órgão que possui quadro diminuto, com inúmeras unidades integradas por apenas dois servidores, o sigilo ganha especial importância, de modo a garantir que a identificação dos servidores, a partir de suas unidades de lotação, não seja viável.

Ademais, tanto os respondentes dos questionários, quanto os entrevistados subscreveram documentos que atestem que suas percepções foram apresentadas de forma livre e consentida, tendo lhes sido informado que os usos dados dali extraídos são utilizados exclusivamente acadêmicos e científicos de suas respostas.

Por fim, importa destacar que os servidores que responderam ao questionário, apresentaram seu consentimento diretamente no formulário eletrônico, ao passo que os servidores entrevistados encaminharam a declaração de manifestação livre e consciente e consentida por e-mail.

3.5 Resumo do Capítulo

No presente capítulo fora apresentada a metodologia utilizada para que sejam cumpridos objetivos gerais e específicos, assim como para que seja viável responder ao problema de pesquisa.

Partindo-se do posicionamento epistemológico e do paradigma da pesquisa, procedeu-se à caracterização desta, quanto à abordagem e quanto à natureza, descreveu-se as fontes de dados, as formas como estes foram coletados, bem como foram tratados, ressaltando as principais escolhas (amostragem, conjunto de documentos etc.), bem como as ferramentas de TI utilizadas na execução da coleta e do tratamento dos dados extraídos.

4 ANÁLISE DE DADOS

De acordo com Gil (2002) a análise de dados busca estruturar e organizar as informações para que seja viável apresentar respostas à pergunta de pesquisa. Segundo Yin (2016, p. 157) essa etapa importa em compilar, decompor e recompor os dados utilizados, para depois haver a interpretação e a conclusão destes.

Destarte, nesta pesquisa a análise dos dados será feita a partir dos objetivos específicos que, conforme Lakatos e Marconi (2022, p. 240), tem função instrumental em relação ao objetivo geral, isto é, busca viabilizar o alcance ao objetivo geral, que, na presente pesquisa, é descrever as causas para a baixa aderência entre o planejamento e a execução das contratações.

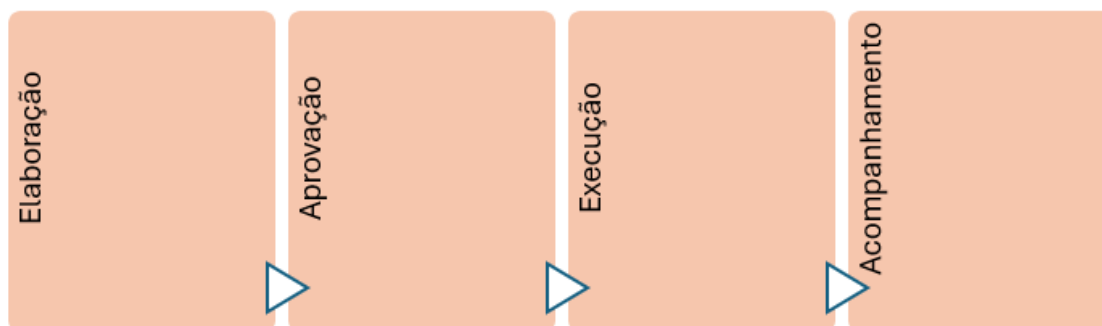
4.1 Objetivo específico 1: Descrever o processo de elaboração e monitoramento do PCA

Como detalhado anteriormente, para coleta e tratamento dos dados relacionados a OE1 fora realizada a análise documental, cujas fontes foram a Portaria da Presidência do TRE-DF, nº 130, de 08/08/2018 (Brasil, 2018), os Processos Administrativos Eletrônicos (PAE) nos quais ocorreram a elaboração do plano e aqueles nos quais fora realizado o acompanhamento da execução.

Objetiva-se, com isso, descrever o procedimento que propicia a divulgação do PCA, de modo a promover a descrição da forma pela qual o plano é elaborado, aprovado, executado e acompanhado no TRE-DF, lócus de pesquisa.

A figura a seguir delinea as etapas do PCA, de sua elaboração ao acompanhamento da execução:

Figura 2 - Etapas do PCA



Fonte: TRE-DF

Assim, partiu-se da citada Portaria (Brasil, 2018), documento de cunho normativo e vinculante no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do DF, para compreender e descrever a forma como a norma interna tratou as etapas citadas acima.

Ademais, de forma complementar ao texto normativo, recorreu-se, quando necessário, aos processos que deram origem ao plano, bem como àqueles instaurados para fins acompanhamento, monitoramento e controle da execução do plano.

De posse dos dados, optou-se por descrever em um tópico a forma por meio do qual ocorre a elaboração e a aprovação do plano e, em outro tópico, a execução e o acompanhamento deste. A opção decorre do fato de que a norma do TRE-DF é omissa em relação à execução e ao acompanhamento, o que demandou análise documental nos processos administrativos citados.

Por fim, cabe esclarecer que a análise das informações disponíveis, permitiu constatar que o processo de elaboração, execução e monitoramento do PCA não observou as disposições contidas na Resolução 347/2018 (Brasil, 2018).

4.1.1 Elaboração e Aprovação do PCA

Ao avaliar o disposto na Portaria 130, de 08/08/2018 (Brasil, 2018), notadamente os artigos 6º a 12, verificou-se que a fase de elaboração e aprovação do Plano de Contratações Anual pode ser dividida em três etapas, graficamente representadas a seguir:

Figura 3 - Elaboração e aprovação do PCA



Fonte: TRE-DF

4.1.1.1 Etapa preparatória

Na fase preparatória as diversas unidades demandantes apresentam as necessidades¹⁵ que exigirão recursos públicos no exercício seguinte, encaminhando-as à Coordenadoria de Orçamento e Finanças (CORF) que extrairá delas os dados necessários à efetivação dos registros no Sistema de Acompanhamento e Gerenciamento da Proposta Orçamentária – SIGEPRO.

Verificou-se que a norma não oferece maiores detalhamentos quanto à quem compte a iniciativa de captar as demandas, à forma e ao prazo de encaminhamento das necessidades levantadas, nem se todas as demandas apresentadas serão efetivamente cadastradas no SIGEPRO.

Contudo, infere-se do parágrafo §4º do artigo 7º que a etapa seguinte, na qual ocorre a elaboração do PCA, é iniciada a partir de impulso processual dado pela CORF, em agosto do ano de elaboração (Brasil, 2018).

Mudando a fonte de coleta de dados, buscou-se informações sobre a etapa preparatória diretamente nos processos que deram origem aos planos de contratação de 2021 a 2023 no afã verificar a prática administrativa e, assim, esclarecer como fora colmatada a lacuna normativa existente.

Observou-se, então, que entre o registro das demandas no SIGEPRO e o início da segunda etapa, há diversos eventos processuais que complementam a etapa preparatória e que viabilizam a elaboração do plano, sem, contudo, haver previsão normativa ou regulamentação interna.

Da análise dos processos foram observados alguns pontos que merecem ser destacados:

a) iniciativa de captar a demanda – os documentos analisados demonstram que, no período estudado, o processo foi iniciado e impulsionado sempre pela CORF, por meio de memorando-circular, dirigido a diversas unidades, com o objetivo de possibilitar a elaboração da proposta orçamentária do ano respectivo ano;

b) Prazos – a fase de levantamento de necessidades tem seus marcos temporais (início e fim da fase de levantamento das necessidades) definidos por meio de orientações expedidas pelo TSE (Apêndice A), O quadro a seguir apresenta os prazos extraídos da análise dos processos:

¹⁵ Segundo o §2º do artigo 6º as informações das unidades demandantes são vinculativas para a elaboração do PCA. De modo que demandas não informadas nessa primeira fase, somente poderiam ser incluídas mediante justificativa e supressão de item registrado.

Ano	LEVANTAMENTO DE NECESSIDADES				
	Fonte	Apresentação das demandas		Ajuste, Registro no SIGEPRO e Aprovação do PLOA	
		Início	Fim	Início	Fim
2021	0000762-64.2020	06/02/2020	13/03/2020	14/03/2020	30/04/2020
2022	0000927-77.2021	17/02/2021	12/03/2021	13/03/2021	30/04/2021
2023	0000876-32.2022	09/02/2020	11/03/2022	12/03/2022	29/04/2022

Quadro 7 - Prazos PCA

Fonte: TRE

c) Forma – extrai-se dos processos que a CORF encaminha planilhas editáveis, elaboradas no editor de planilhas Microsoft Excel, destacando o elemento de despesa¹⁶ e solicitando que as unidades demandantes informem a descrição do bem ou serviço que dará razão ao gasto, a quantidade, o valor estimado e a justificativa. Observou-se que nessa etapa as unidades demandantes não informam o alinhamento da demanda à estratégia institucional.

d) Registro das demandas no SIGEPRO – em relação a essa informação ressalta-se que não constam documentos específicos que relatem o processo pelo qual é feito o registro do que foi apresentado como demanda, bem como se preliminarmente ao registro houve supressão de demandas em razão dos limites orçamentários.

A seguir, apresenta-se quadro resumo do que foi encontrado na avaliação dos documentos, de modo a auxiliar na compreensão a situação descrita no item “d” supra:

Quadro SEQ Quadro * ARABIC 8 - Supressão de demandas

Fonte:

TRE-DF

Ano	Supressão nas demandas?	Formalização da necessidade de suprimir demanda?	A supressão foi detalhada?	A unidade demandante foi ouvida?	Deliberação formal quanto à supressão?	Decisão colegiada?
2021	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
2022	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
2023	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não

O quadro acima demonstra que em todos os anos as demandas apresentadas pelas unidades demandantes sofreram cortes/supressões, demonstra também que o corte

¹⁶ Classificação Orçamentária que tem por finalidade identificar os objetos de gasto, conforme destaca o Manual Técnico de Orçamento de 2024 (Brasil, 2024).

resultou de decisão monocrática da administração¹⁷ e que a unidade demandante não foi consultada sobre a necessidade suprimir¹⁸.

Conclui-se, com base nos dados analisados, que nem todas as demandas apresentadas na fase de captação/levantamento de necessidades foram efetivamente registradas no SIGEPRO, isto é, nem todas as demandas apresentadas foram incluídas na proposta orçamentária que é o principal produto gerado nessa etapa.

4.1.1.2 Fase de elaboração e publicação

A elaboração do PCA é iniciada por meio de expedição memorando circular, de autoria da CORE, dirigido às secretarias do tribunal, ao qual é anexado relatório do SIGEPRO no qual constam apenas as demandas que compuseram a proposta orçamentária encaminhada ao TSE.

Os Secretários, por sua vez, remetem o processo às unidades demandantes para que estas, até o dia 15 de setembro, preencham e encaminhem, por meio de formulário digital¹⁹ (Apêndice B), as informações requeridas²⁰ no artigo 7º da Portaria 130/2018 (Brasil, 2018).

Uma vez preenchidos, os formulários são encaminhados a Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças do TRE-DF a quem competirá consolidar as demandas, elaborar minuta do plano e submetê-la ao Comitê de Planejamento das Aquisições (COPLAN), até 15 de outubro (em anos eleitorais, o prazo será 15 de novembro).

Antes de prosseguir com a descrição, cabe ressaltar que a norma do TRE-DF trata aquisição como sinônimo de contratação²¹, conforme se extrai do inciso I do artigo

¹⁷ Diretor-Geral (2021) ou Presidente (2022 e 2023).

¹⁸ Com base nos processos, percebe-se que nos anos em que houve indicação sobre a necessidade supressões, a Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças do TRE-DF limitou-se a informar que as demandas estavam acima dos limites e que isso exigia uma recondução a estes., recomendando que despesas continuadas deveriam ser preservadas, não sendo encontrados a definição de critérios e procedimentos formais.

¹⁹ Trata-se formulário denominado “Informações Gerais de Aquisição”, constante do sistema eletrônico de informações – SEI.

²⁰ As informações requeridas pela norma são: identificação da unidade demandante, descrição do objeto, justificativa para a necessidade da contratação, indicação do elemento de despesa com base no relatório do SIGEPRO, nível de complexidade da contratação (baixa, média, alta), valor estimado, se a aquisição configura demanda nova, prorrogação de ajuste existente ou renovação de contrato, data estimada da contratação, data prevista para instaurar o processo de contratação, prejuízo da contratação não ser realizada tempestivamente, prazos para elaboração dos artefatos, alinhamento ao planejamento estratégico e outros planos do Tribunal.

²¹ Por essa razão a norma cria o Comitê de Planejamento **das Aquisições** e chama o PCA de **PAA**.

3º da Portaria nº 130/2018 que estabelece que aquisição é toda compra ou contratação de serviço ou obra (Brasil, 2018).

4.1.1.3 Fase de Aprovação e publicação

Com base nos artigos 4º, 10 e 11 do citado regulamento, percebe-se que uma vez recebida a minuta de PCA pelo COPLAN, o comitê, composto por 11 servidores e presidido pela Diretoria-Geral do TRE-DF, deverá aprovar o plano, tendo como prazo final o dia 20 de novembro (o prazo será 30 de novembro, em anos eleitorais).

Os artigos 12 e 17 da Portaria 130 (Brasil, 2018), por sua vez, informam que, uma vez aprovado, o plano deverá ser submetido à(o) Presidente do TRE-DF, a quem compete, até 30 de novembro (o prazo será 05 de dezembro, em anos eleitorais), avaliar e, caso concorde, referendar a aprovação, determinando a publicação no site do Tribunal, o que deverá ocorrer até 19 de dezembro.

4.1.2 Execução e monitoramento do PCA

A análise dos dados contidos na Portaria 130 (Brasil, 2018), permite constatar que a norma não regulamentou como deve ocorrer à execução e o monitoramento do PCA, limitando-se a tratar, conforme se extrai do título das seis seções contidas nela, das definições do plano, da composição e competência do COPLAN, do PCA (elaboração, aprovação e publicação), das revisões e ajustes decorrentes da aprovação da LOA e das disposições finais.

Acerca da execução, observa-se que, após a publicação do PCA, o processo de elaboração é encaminhado às unidades demandantes com a determinação de que as contratações sejam realizadas em estrita observância aos prazos definidos no plano e demandas adicionais.

Em seguida, as unidades declaram conhecimento acerca dos termos do PCA e, a partir da publicação, devem promover o estrito cumprimento daquilo que fora planejado, com especial observância dos prazos.

A análise empreendida permitiu constatar que, ao dar ciência do plano de contratações às unidades demandantes, a alta administração expedia recomendações acerca da necessidade de observar prazos, atuar de forma tempestiva e com aderência ao planejamento aprovado.

Assim, a partir da constatação das recomendações feitas nos processos de elaboração dos planos elaborados e executados no período pesquisado, foi possível elaborar a nuvem de palavras apresentada abaixo:

Figura 4 - Nuvem de palavras 1



Fonte: próprio autor

Em síntese, após a aprovação e publicação do PCA, sua execução se dará por meio de abertura de diversos processos de contratação, de modo que, para cada item ou para um grupo de itens, será aberto um processo de contratação específico, inaugurando-se as fases do processo de contratação.

Ressalta-se, contudo, que não é o escopo desta pesquisa empreender a análise individualizada de cada contratação, razão pela qual houve opção por avaliar o grau de adesão da execução (tema tratado na análise do OE 2) por meio de indicador que traduz a taxa de aderência entre o que se planeja e aquilo que se contrata.

Quanto ao monitoramento nota-se, com base na Portaria 130, de 08 de 08 de 2018, que num primeiro momento não houve a preocupação em definir a forma de mensurar, monitorar e controlar a execução do PCA, limitando-se a atribuir ao COPLAN e Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças (SÃO) a competência para acompanhar o PCA (Brasil, 2018).

Essa observação é ratificada pela declaração do(a) entrevistado(a) E9 que declara que está lotado(a) na unidade atual desde 2019 e que:

No início, a gente pegou a assessoria, e não tinha a questão do monitoramento, que a gente foi trabalhando, inclusive até consultando outros órgãos para ver como esse trabalho era realizado. E, ano a ano, a gente tem procurado melhorar a forma de monitoramento do plano por meio de relatórios, por meio, inclusive, da instituição do calendário e de uma portaria que, anualmente, é publicada junto com a aprovação do plano pelo Comitê de Planejamento das Aquisições. [destaque do autor]

Em razão das evidências de que o plano não possuía um acompanhamento pormenorizado, empreendeu-se análise da execução dos planos de 2018 a 2023, oportunidade na qual ficou constatada que, ainda que de forma bastante incipiente,

Ano	Monitoramento	Procedimento	Evidências
2018	Não	Não se aplica	Não localizadas
2019	Não	Não se aplica	Não localizadas
2020	Não	Não se aplica	Não localizadas
2021	Sim	Abertura de cinco processos administrativos, uma para cada macrounidade. Havia a intenção de monitorar a execução do plano.	0001020-93.2021, 0001014-33.2021, 0001005-03.2021, 0001025-17.2021
2022	Sim	Abertura de um processo administrativo específico para monitorar a execução do plano. Neste ano, cria-se também o calendário de contratações e expede-se relatório final de monitoramento.	0011440-07.2021
2023	Sim	Abertura de um processo administrativo específico para monitorar a execução do plano e elaboração do calendário de contratações. Não houve expedição de relatório final	0000567-29.2023

quase inexpressiva, apenas o PCA 2021 contou com algum tipo de monitoramento formal, conforme se infere do quadro abaixo:

Quadro 9 - Monitoramento PCA 2021

Fonte: TRE-DF

Como explicitado no quadro acima, no ano de 2020 foram abertos 5 processos com a intenção de acompanhar o “cumprimento dos prazos e responsabilidades pactuados no PAA” e exercer o “efetivo controle quanto aos prazos de inicialização dos processos de contratações, [...] a fim de que sejam concluídos no tempo certo e na qualidade certa” (PAE 0001014-33.2021, documento 0855754)²².

O quadro abaixo sintetiza as informações acerca dos processos citados:

²² Nos 5 processos abertos constava informação idêntica a destacada.

Quadro 10 - Movimentação processual – PCA

Processo	Unidade monitorada	Data de abertura	Última informação
0001010-93.2021	Secretaria de Tecnologia da Informação e comunicação	08/02/2020	01/09/2020
0001014-33.2021	Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças	08/02/2020	02/09/2020
0001016-03.2021	Secretaria de Gestão de Pessoas	08/02/2020	01/09/2020
0001025-62.2021	Secretaria Judiciária	08/02/2020	06/08/2020
0001028-17.2021	Presidência	08/02/2020	22/04/2020

Fonte: TRE-DF

Observa-se, que nenhum dos processos teve movimentação após o dia 02 de setembro de 2020, de onde se extrai que não houve qualquer monitoramento no trimestre final daquele ano.

Ademais, a análise dos documentos inseridos em cada um dos processos revela que a única ação de monitoramento ocorreu no mês de julho daquele ano, quando a Assessoria de Apoio às Aquisições informou, em cada um dos processos, quais demandas estavam atrasadas.

Outrossim, extrai-se da análise da documentação que, em julho de 2021, das 51 novas contratações previstas no PCA de 2021, 38 estavam atrasadas e, destas, 25 sequer tinham sido iniciadas.

O quadro abaixo resume o resultado por macrounidade:

Quadro 11 - Monitoramento 2021

Processo	Unidade Monitorada	Atrasadas	Atrasadas e não iniciadas	Documento
0001010-93.2021	Secretaria de Tecnologia da Informação e comunicação	12	4	933389
0001014-33.2021	Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças	13	10	934893
0001016-03.2021	Secretaria de Gestão de Pessoas	7	5	933394
0001025-62.2021	Secretaria Judiciária	4	4	934790
0001028-17.2021	Presidência	2	2	934843

Fonte: TRE-DF

Observa-se, ainda, que, informadas dos atrasos, as unidades demandantes declararam estar cientes da situação e encerraram os respectivos processos, de modo

que, por via de consequência, encerrou-se também o monitoramento do PCA naquele ano (documentos 1099828, 0952124, 0966277, 0966277 e 0967056).

O ano de 2022 trouxe diversas novidades quanto ao monitoramento do PCA, entre as quais:

- a) edição de portaria específica disciplinando o monitoramento do plano;
- b) realização de monitoramento em processo único;
- c) a criação de calendário das contratações;
- d) acompanhamento físico e financeiro bimestral;
- e) definição de marcos temporais para o início de todos os processos no primeiro semestre daquele ano; e
- f) necessidade de justificar os descumprimentos de prazos, para fins de eventual apuração de responsabilidades.

Como destacado, o monitoramento passou a ser feito por meio de processo administrativo único, precedido pela publicação da Portaria 177, de 03 de dezembro de 2021 (Brasil, 2021a), que estabelece o calendário de contratações, bem como define que:

Art. 7º. O monitoramento e acompanhamento periódico da execução do Plano Anual de Aquisições, relacionado ao Anexo II desta Portaria, será realizado a cada 2 (dois) meses pela ASAQ, mediante reuniões com as áreas demandantes, atualização do *status* das informações registradas no Anexo II desta Portaria, à medida que os processos forem sendo encaminhados à análise da Unidade de Assessoramento, elaboração de relatórios, podendo adotar outros meios de controle, mormente informatizados, para cumprimento dessas atribuições, reportando eventuais desvios à Diretoria-Geral.

Ademais, na citada norma, foi reforçada a necessidade de que os gestores das macrounidades exerçam o controle hierárquico em relação as unidades demandantes, de modo a garantir a execução do PCA, em estrito cumprimento dos prazos definidos.

Definiu-se também que, no caso de descumprimento dos prazos, as unidades demandantes deveriam apresentar justificativas à Diretoria Geral, com vistas a proceder eventual apuração de responsabilidade (Brasil, 2021a).

Com base no relatório final de monitoramento do PAA de 2022 (documento 1338577) (Brasil, 2021b), constata-se, por exemplo, que das 101 novas contratações previstas, 40 não foram executadas (tendo sido canceladas, adiadas para 2023 ou simplesmente não realizadas).

Assim, a análise dos diversos documentos permite concluir que, apesar de ter havido descumprimentos, não houve apresentação de justificativas, nem tampouco apuração de responsabilidades.

O ano de 2023 procedimento semelhante ao definido em 2022, com os mesmos mecanismos de atuação e a publicação da Portaria Presidência 244, de 14 de dezembro de 2022 (Brasil, 2022). De igual forma, não houve apresentação de justificativas, nem apuração de responsabilidade pelo descumprimento das disposições contidas no plano.

O monitoramento do PCA 2023 não contou com a expedição de relatório final, no entanto a ata de reunião do COPLAN (documento 1467499)²³, ocorrida em setembro de 2023, deliberou pela transferência de 6 demandas para 2024 e o cancelamento de 12 demandas, permitindo constatar que, das 69 novas contratações previstas para o ano de 2023 (documento 0990383), 18 novas já estavam inviabilizadas em setembro daquele ano.

Nesta ordem de ideias, extrai-se dos processos de monitoramento tramitados no período estudado que, o acompanhamento resumiu-se a informar, bimestralmente, as demandas que estavam atrasadas, dando ciência a alta administração, bem como as unidades demandantes, sem adoção de procedimentos adicionais.

Conclui-se o tópico destacando que, no período pesquisado, as alterações nos diversos planos ocorreram de forma reiterada, que o monitoramento da execução do PCA não contou com uma padronização²⁴, bem como que se limitou ao acompanhamento passivo do cumprimento dos prazos.

4.2 Objetivo específico 2: Apresentar a taxa de aderência ao Plano de Contratações Anual

Como detalhado anteriormente, para coleta e tratamento dos dados relacionados a OE2 fora realizada a análise documental, cujas fontes foram relatórios de gestão estratégica, atas do comitê de gestão da estratégia, planejamento estratégico institucional e os processos administrativos que lhes sejam correlatos.

²³ A ata citada, datada de setembro de 2023, foi o último ato de monitoramento do plano de contratações daquele ano. A documentação analisada não permitiu localizar as razões da não elaboração do relatório, sendo possível concluir, no entanto, que a alta administração não promoveu diligências para exigir tal documentação.

²⁴ Como destacado no tópico, houve variação na forma de monitorar, na periodicidade e na forma de relatar o acompanhamento.

Buscou-se, com isso, apresentar e descrever o indicador de aderência ao Plano Anual de Contratações²⁵, bem como os resultados alcançado pelo TRE-DF nos anos de 2021 e 2023, recorte temporal desta pesquisa.

Nesta ordem de ideias, avaliando os dados extraídos do Relatório de Indicadores do Planejamento Estratégico 2021, percebemos que, naquele ano, o TRE-DF dispunha do indicador 19, por meio do qual se buscava medir a “capacidade da Administração de executar suas programações orçamentárias conforme o planejamento” (Brasil, 2021).

Objetivava-se, com o citado indicador, melhorar a qualidade do planejamento orçamentário, com vistas a reduzir a alocação de recursos a despesas que não tiveram a sua programação devidamente incluída no “Plano de Aquisições e no Plano de Obras” (Brasil, 2021).

Constata-se que, no ano em análise, apesar de o indicador de aderência ao plano de contratações ainda não existir, já havia preocupação com o planejamento das contratações e a intenção de melhorar a aderência ao PCA.

É possível observar, por exemplo, que a medição ocorreria com o objetivo de reduzir o alocação de recursos para contratações não previstas no plano de contratações anual (Brasil, 2021), corroborando com a constatação citada.

Mesmo se tratando de indicador com um viés orçamentário, deve-se considerar que, no âmbito do TRE-DF, o PCA nasce a partir do detalhamento das demandas aprovadas e registradas no SIGEPRO, por ocasião da elaboração da proposta orçamentária.

Diga-se, em complemento, que os dados registrados no SIGEPRO vinculam as unidades demandantes, que devem se limitar, salvo exceções fundamentadas em superveniências, a detalhar as informações necessárias à formatação do PCA, conforme se infere da Portaria 130/2018 (Brasil, 2018):

Art. 6º O Plano Anual de Aquisições será formado a partir do encaminhamento, pelas unidades demandantes, dos dados referentes às aquisições de bens ou serviços para o ano subsequente, inclusive em relação aos contratos de serviços continuados.

§1º Os dados fornecidos pelas unidades deverão ser extraídos a partir das informações prestadas à CORF para fins de elaboração e lançamento da proposta orçamentária do ano subsequente no SIGEPRO ou sistema equivalente.

²⁵ Como dito anteriormente esse indicador foi aferido a primeira vez no ano de 2022. Antes o TRE-DF media aderência ao planejamento orçamentário que, como destacado, é mais genérico e, em razão disso, o alinhamento entre planejamento e execução é mais simples.

§2º As informações prestadas à CORF têm caráter vinculativo em relação ao Plano Anual de Aquisições.

Nestes termos, ainda que o indicador existente em 2021 não tratasse especificamente do PCA, ao objetivar reduzir a destinação de recursos a contratações não planejadas, ele, por via de consequência, fomentava a execução do plano de forma aderente ao planejamento.

Nada obstante, a inexistência do indicador no ano de 2021 foi suprida por seu estabelecimento no ano de 2022, conforme foi verificado no processo 0009543-41.2021 (documento 1011007) e na ata da primeira Reunião de Análise Tática do Conselho de Governança, Gestão Estratégica e de Riscos do TRE-DF, constante do PAE 0006092-08.2021 (documento 1052500).

Destaca-se que, para o estabelecimento do referido indicador, foi necessário o levantamento de dados históricos acerca aderência, o que gerou a informação sobre o percentual alcançado no ano de 2021, conforme pode ser verificado na ficha do indicador extraída Relatório de Indicadores do Planejamento Estratégico 2022 (Brasil, 2022):

Figura 5 - Indicador 28: Taxa de aderência do Plano Anual de Aquisições

INDICADOR 28: Taxa de aderência do Plano Anual de Aquisições com a contratação efetivada					
Macrodesafio	Aperfeiçoamento da gestão administrativa e da governança judiciária				
O que mede (Descrição)	Mede a aderência das contratações realizadas e aquelas previstas no Plano Anual de Aquisições (PAA)				
Para que medir	Medir eficiência do PAA				
Quem mede	Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças				
Quando medir	Anualmente (com monitoramento trimestral)				
Onde medir (Fonte de dados)	No site da transparência do TRE-DF em Licitações e contratos e em Governança de Aquisições, e no PA específico aberto para acompanhamento das Contratações previstas no respectivo PAA. https://www.tre-df.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/compras-e-licitacoes https://www.tre-df.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/gestao-e-governanca/governanca-de-aquisicoes-1/governanca-de-aquisicoes				
Como medir (Fórmula de cálculo)	Quantidade de contratações previstas no PAA realizadas ÷ Quantidade total de contratações previstas no PAA				
Evolução desejada	Quanto maior melhor				
Metas	2022	2023	2024	2025	2026
	65,00%	65,00%	70,00%	75,00%	75,00%
Histórico	2017	2018	2019	2020	2021
	ND	60,00%	80,00%	75,00%	59,00%

Fonte: Relatório de Indicadores do Planejamento Estratégico 2022 (Brasil, 2022)

Nesta ordem de ideias, registra-se que para o ano de 2021, a aderência alcançada fora de apenas 59%, percentual inferior à meta definida para os exercícios seguintes.

No ano de 2022, como dito, fora incluído no planejamento institucional o indicador 28, especificamente destinado ao monitoramento do plano mediante a mensuração da taxa de aderência do PCA com a contratação efetivada.

Destarte, avaliando os dados extraídos do Relatório de Indicadores do Planejamento Estratégico 2022, verifica-se que o citado indicador buscava mensurar “a aderência das contratações realizadas e aquelas previstas no Plano Anual de Aquisições (PAA)”, bem como “medir a eficiência do PAA” (Brasil, 2022).

Ademais, cabe registrar que para o ano de 2021, o TRE-DF definiu como meta que, no mínimo, 65% das contratações realizadas deveriam constar da versão inicial do PCA (Brasil, 2022).

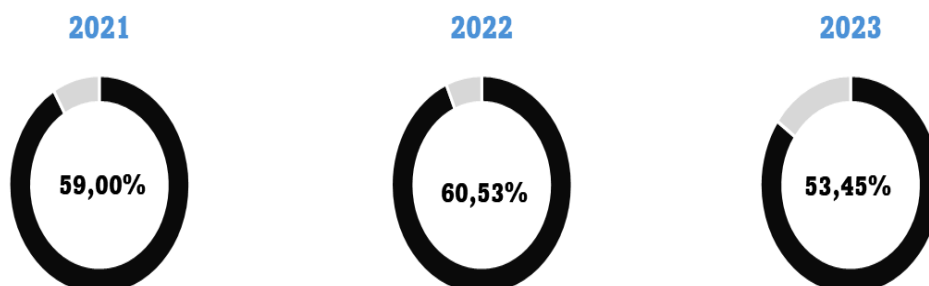
No entanto, conforme se depreende do relatório, o percentual atingido no final do exercício fora de apenas 60,53%, demonstrando que a meta de aderência não fora atingida (Brasil, 2022).

Para o ano de 2023, a taxa de aderência foi mantida com as mesmas características e meta, qual seja, 65% das contratadas executadas deveriam estar previstas no PCA.

No entanto, conforme se depreende do relatório de indicadores, o percentual atingido no final do exercício fora de apenas 53,45%, demonstrando que a meta de aderência não fora atingida (Brasil, 2023).

Considerando as informações apresentadas acima e visando sintetizar os resultados aferidos, foi elaborado gráfico demonstrando os percentuais de aderência alcançados, nos anos de 2021 a 2023, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal:

Gráfico SEQ Gráfico * ARABIC 1 - Resultados aderência PCA



Fonte: TRE-DF

O gráfico apresentado abaixo demonstra a relação entre resultados esperados (metas) e resultado alcançados nos anos de 2021 a 2023, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal:

Gráfico SEQ Gráfico * ARABIC 2 - Histórico e resultados 2021-2023

Fonte: TRE-DF

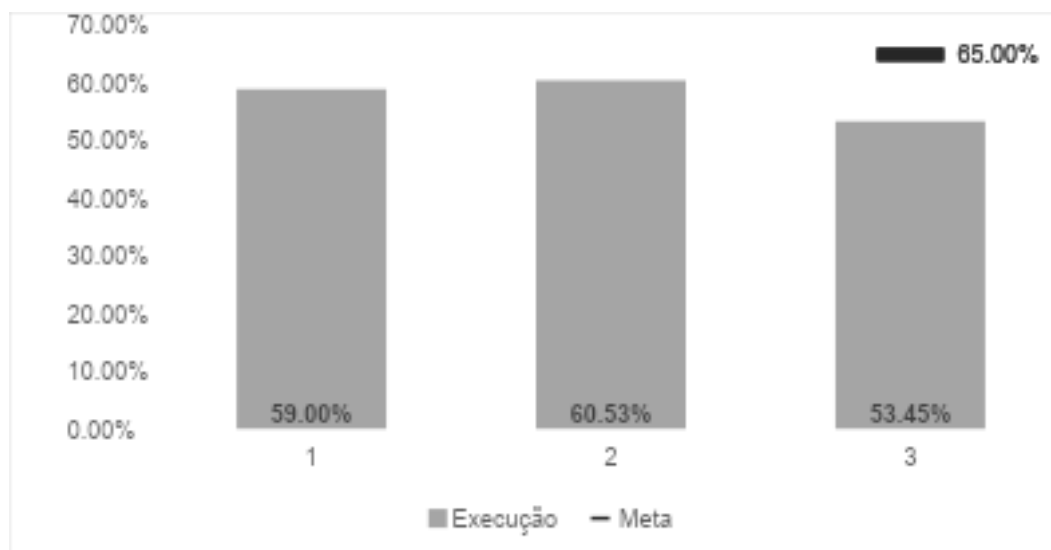
Com base nos dados apresentados, extraídos de processos e dos portais de transparência do TRE-DF, conclui-se o tópico com apresentação do indicador, seu histórico e os resultados aferidos entre 2021 e 2023, período correspondente ao recorte temporal da pesquisa.

4.3 Objetivo específico 3: Identificar as potenciais causas da baixa aderência

A análise das diversas fontes de dados permitiu identificar os fatores que potencialmente podem se apresentar como causas para a baixa aderência entre o que se planeja e aquilo que é efetivamente contratado.

Para facilitar a compreensão dos dados que serão apresentados, o presente tópico foi dividido em três subtópicos correspondentes a cada uma das fontes de coletas: documental (atas e relatórios extraídos dos processos administrativos), questionários e entrevistas.

Ao final, far-se-á uma síntese das razões identificadas, consolidando-as para que se possa realizar a discussão acerca dos resultados.



4.3.1 Análise documental

A partir da análise documental de registros processuais e de informações contidas em relatórios divulgados no portal de transparência do TRE-DF, buscou-se identificar se as atas de reuniões, os relatórios ou as informações processuais indicavam, de forma institucional, causas para a baixa aderência.

Neste sentido, constatou-se que, na ata que registrou a Reunião do COPLAN (Reunião..., 2020) na qual foi aprovado o PCA 2021 (documento 0806593, processo 0000762-64.2020), consta que:

Aberta a reunião, o i. Diretor-Geral fez considerações iniciais acerca do cumprimento do Plano de Aquisições 2020, bem como do acompanhamento da execução orçamentária, oportunidade em que alertou para a necessidade de que os Secretários promovessem o monitoramento das ações inerentes às Unidades demandantes que lhes fossem subordinadas. Advertiu, também, acerca da falta de aderência às datas consignadas no PAA e das consequências que decorrem da inobservância ao planejamento aprovado pelo COPLAN [grifo próprio].

Na mesma ata, a Assessora da Assessoria de Apoio às Aquisições relatou as dificuldades com a execução do PCA “relacionadas principalmente com o não cumprimento dos prazos fixados pelas Unidades demandantes no PAA 2020” [grifo próprio].

Ademais, o documento citado registra ainda que:

Enfatizou-se que a execução intempestiva do planejamento eleva os riscos inerentes a contratações feitas às pressas, dificuldades na conclusão das fases relacionadas ao recebimento do objeto, liquidação e pagamento dentro do exercício financeiro com possibilidade de indesejável incremento de restos a pagar. Também foi salientado que a execução deve ser aderente ao planejamento, já que o planejamento é importante pilar e ferramenta para a execução do orçamento público, assim como também se qualifica como um importante peça de gestão. Foi ressaltado que algumas unidades apresentam os artefatos do planejamento de forma incompleta, apenas para reduzir o atraso no cumprimento dos prazos consignados no plano [grifo próprio].

Destaca-se, por fim, que:

Em reforço e conclusivamente, o i. Diretor-Geral ratificou que os prazos para instauração das demandas previstas no Plano Anual de Aquisições 2020 não têm sido observados por algumas unidades demandantes, e, acatando as ponderações feitas pela ASAQ e SÃO, orientou os respectivos Secretários e Coordenadores a exercerem o controle dos prazos das demandas a serem instauradas por suas unidades, como forma de garantir o efetivo cumprimento do planejamento de aquisições no ano de 2021 [grifo próprio].

De outro lado, extrai-se da ata que registrou a Reunião do COPLAN na qual foi aprovado o PCA 2022 (documento 1007709, do Processo Administrativo 0000927-77.2021) (Reunião..., 2020b):

Aberta a reunião, o i. Diretor-Geral fez breves considerações acerca da baixa aderência da execução do Plano de Aquisições 2021 para o atingimento do objetivo de aperfeiçoar a gestão orçamentária e financeira deste Tribunal, oportunidade em que tornou a alertar para a importância de os Gestores envidarem esforços para promover o monitoramento das ações inerentes às Unidades demandantes que lhes são subordinadas. Advertiu, novamente, acerca da falta de cumprimento das datas consignadas no PAA e das consequências que decorrem da inobservância da execução do Plano aprovado pelo COPLAN [grifo próprio].

Ademais, do relatório final²⁶ de monitoramento do PAA (documento 1338577, processo 0011440-07.2021) (Brasil, 2021b), elaborado pela ASAQ, constou a seguinte informação:

No entanto, durante o monitoramento e análise dos artefatos atrelados à fase do planejamento das contratações verificou-se que ainda persistem deficiências que impactam negativamente no processo de execução do PAA e, por consequência, na esmerada execução orçamentária, sendo certo que essa percepção deve servir de suporte para nortear algumas ações e procedimentos no que tange à execução do PAA 2023.

Dentre as principais ações que precisam ser aprimoradas pelas áreas demandantes e Equipes de Planejamento, vislumbram-se as seguintes:

- i) Baixa maturidade dos setores em dimensionar os prazos de execução de suas atividades e estabelecer as demandas que, de fato, são necessárias ao cumprimento de suas missões precípuas e do TRE-DF;
- ii) Necessidade de realização de estudos preliminares mais aprofundados, com dimensionamento do escopo das aquisições e dos recursos orçamentários necessários – não pode ser “pró-forma” e apenas para constar;
- iii) Deficiências relacionadas ao controle do histórico das contratações pretéritas e principais eventos relevantes vivenciados, como forma de buscar o aprimoramento das contratações futura, inclusive para mitigar riscos evitáveis;
- iv) Necessidade de um efetivo dimensionamento do que é prioritário e necessário em termos de aquisição para atendimento das atividades administrativas: vê-se que há demandas que se repetem ano a ano nos PAA's sem a devida solução/encaminhamento;
- v) Indispensável domínio ou busca de conhecimento quanto às normas que permeiam o objeto da contratação pretendida, para correto dimensionamento dos requisitos a serem exigidos em termos de qualificação técnica etc. [destaque do autor].

²⁶ O relatório final não foi precedido por relatórios intermediários. No ano de 2022, as unidades demandantes e a alta administração eram informadas bimestralmente acerca da execução física e financeira do PCA, destacando-se, a cada bimestre, as demandas que estavam atrasadas.

Na esteira do que foi feito nos anos anteriores, na ata que registrou a Reunião do COPLAN na qual foi aprovado o PCA 2023 (documento 1298303, do Processo Administrativo 0000876-32.2022) constou a seguinte informação (Reunião..., 2022):

Iniciados os trabalhos, o Diretor-Geral fez uma breve contextualização acerca dos prazos a serem cumpridos, as questões relativas às aquisições para o exercício de 2023 e a nova Lei de Licitações, enfatizando que agora há imperativa necessidade de especialização. Destacou a vigência da lei a partir de 1º/04/2023, ressaltando a importância do planejamento das aquisições no Tribunal e o cuidado especial que o assunto deve ser tratado por parte de todos, dadas as inúmeras modificações havidas, a necessidade de capacitação e de uma atenção em relação a diferença do que fazemos atualmente. Salientou a importância da aderência das aquisições ao planejamento, que desde a pandemia está baixa, aquém da meta definida [grifo próprio].

Como citado anteriormente, no ano de 2023, em que pese tenha havido o acompanhamento bimestral do plano, não houve a elaboração de relatório final, de modo que quanto ao PCA 2023, não foi possível aferir observações adicionais.

Destaca-se, no entanto, que, na ata do 07/12/2023, que registrou a Reunião do COPLAN na qual foi aprovado o PCA 2024 (documento 1535244, do Processo Administrativo 0001102-03.2023), a Diretora Geral, ao analisar o desempenho de 2023, voltou a “salientar a imperativa necessidade de aderência do PAA 2023”, bem como registrou que demandas atrasadas deveriam ser adiadas para o exercício seguinte (Reunião..., 2023).

Por derradeiro, apesar de o PCA 2024 não figurar como escopo da pesquisa, destaque, com base na ata da reunião análise estratégica (documento 1711733 processo 0006092-08.2021), ocorrida em 29/10/2024, que a situação de baixa aderência ao plano segue sendo uma realidade, conforme se pode verificar do trecho destacado a seguir (Reunião..., 2021):

Indicador 28 (Taxa de Aderência do Plano Anual de Aquisições com a Contratação Efetivada):

- Resultado: 28,89%, contra a meta de 70%.

[...]

- Justificativa: problemas na execução do plano de contratações pelas unidades demandantes, com atrasos na abertura dos processos de compra.

Expectativa: provavelmente não será alcançada a meta em 2024.

Impacto: risco de atrasos na entrega de materiais essenciais para as eleições, como ocorreu em 2022 com fones de ouvido, pen drives e materiais para auditoria das urnas. [destaque do autor]

Portanto, a partir das informações extraídas dos documentos citados acima, percebe-se que, do ponto de vista institucional, o TRE-DF identifica como causas para a baixa aderência, o descumprimento dos prazos, problemas com o controle da execução e a falta de conhecimento das unidades demandantes.

Tais fatores, além daqueles aventados nas hipóteses desta pesquisa, serão avaliados por meio de questionários e entrevistas, de modo a aferir, triangulando as fontes (Yin, 2016 p.72), se a percepção dos servidores de diferentes níveis converge para as causas citadas, bem como se há outros fatores que devem ser considerados.

4.3.2 Formulários

Como dito anteriormente, os questionários foram submetidos aos gestores das 23 unidades demandantes do TRE-DF, dos quais 21 ofertaram respostas nas quais se buscou aferir o conhecimento dos respondentes, as práticas de controle, as percepções do nível operacional quanto aos aspectos conceituais e finalísticos do PCA, bem como as razões da baixa aderência ao plano.

Assim, impende destacar que, em que pese o questionário apresentasse 30 questões, apenas algumas delas apresentavam questionamentos diretos acerca das percepções dos respondentes sobre as razões da baixa aderência entre planejamento e execução do PCA.

As demais questões, deve-se esclarecer, serviram como elementos adicionais para um diálogo entre as diversas fontes de coletas os dados da pesquisa, durante a discussão dos resultados.

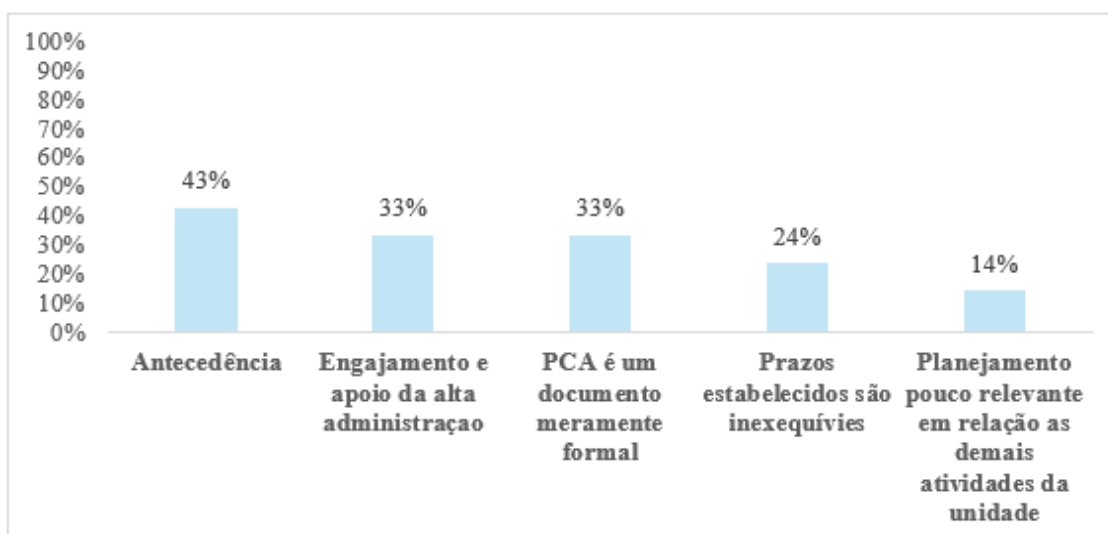
Nesta ordem de ideias, destaca-se o questionamento de número 21, no qual os participantes ao analisar as causas da baixa aderência, puderam escolher uma ou mais respostas entre seis opções ou, ainda, apresentar razões que eles próprios entendessem pertinentes.

Assim ao apresentarem as razões que conduzem à baixa aderência entre o que se planejou e o que foi efetivamente contratado, os respondentes se manifestaram conforme o gráfico abaixo:

Gráfico SEQ Gráfico * ARABIC 3 - Respostas questionário

Fonte: próprio autor

A tabela a seguir, transcreve as opções escolhidas, destacando o número de vezes que a cada opção foi selecionada pelos 21 respondentes, devendo-se destacar, uma vez mais, que cada participante pode escolher mais de uma opção:



Quadro 12 - Respostas à questão 21

Questões apresentadas	Escolhas
O fato de a elaboração ser iniciada um ano antes da execução impede que o plano tenha um grau de assertividade elevado	9
O PCA é um documento meramente formal e, por isso, ao longo do ano no qual ele é executado as demandas são substituídas	7
Falta engajamento das unidades demandantes e apoio da alta administração	7
Os prazos para a elaboração dos documentos da contratação não se mostram exequíveis dentro do ano no qual a contratação deveria ser executada	5
O planejamento das contratações não é relevante a ponto de justificar o sacrifício dos serviços da unidade. Assim, o cumprimento deve ser visto com moderação de modo a não comprometer as demais ações da unidade	3

Fonte: próprio autor

Inferre-se dos dados que, na opinião de 12 dos 21 respondentes (52,34%), a antecedência traz impactos negativos para administração, de modo que, para 9 respondentes, a antecedência fomenta a baixa aderência e para 3 respondentes ela é responsável pela elaboração de um documento meramente formal.

Ademais, deve-se destacar que, entre os 21 respondentes, 8 optaram por apresentar respostas adicionais, expressando livremente suas opiniões acerca das causas para a baixa aderência.

Neste sentido, o respondente R7 informou acreditar a baixa aderência é ocasionada pela “falta conhecimento técnico acerca da operacionalização da contratação”, ressaltando que “Cursos de contratação deveriam ser ofertados para os servidores que atuam como gestores”.

O respondente R16 opinou de forma similar ao respondente R7 e destacou que "Falta pessoal com conhecimento técnico para elaboração dos documentos e cumprimento dos prazos" [grifo próprio].

Ofertando resposta mais abrangente, mas citando planejamento incremental e falta de conhecimento das unidades demandantes, o respondente R15 aduziu que:

Não existe uma cultura de planejamento no país e no TRE-DF, apesar dos normativos, ela é incipiente. Parece-me que as pessoas gestoras planejam de forma incremental, considerando as necessidades do ano anterior, e há desconhecimento de ferramentas básicas de planejamento, o que faz com que esse processo seja realizado de forma amadora. Além disso, não existe uma cultura orientada a dados e as decisões sobre aquisições, no nível operacional, são tomadas de forma subjetiva, sem análise adequada dos dados históricos disponíveis [grifo próprio].

As respostas ofertadas pelos respondentes citados acima são corroboradas pelo resultado extraído da questão 8 do questionário, na qual 17 dos 21 (81%) respondentes declararam nunca terem sido capacitados sobre o PCA.

O respondente R8, por sua vez, sugerindo ausência de controle, aduziu que seria necessária "Maior análise da Administração com as unidades que não estão conseguindo cumprir o que foi proposto para melhor definir seu plano de metas."

De outra banda, o respondente R11 afirmou que a baixa aderência decorre da "Alteração das demandas por parte da alta gestão do órgão. Diferente do que foi estabelecido no PCA".

Lado outro, o respondente R18, esclareceu que "Os serviços da unidade são prioridade, desta forma, o cumprimento do PCA não pode comprometer as demais ações da unidade".

O respondente R19 faz menção ao tamanho das equipes ao destacar que a baixa aderência decorre do descumprimento dos prazos que, por sua vez, tem origem no "excesso de demandas da unidade e da baixa quantidade de pessoal".

Ainda acerca dos prazos definidos nos planos, deve-se destacar que 13 dos 21 respondentes (62%) declaram não possuir controles formais acerca das datas nas quais os processos devem ser iniciados (questão 16), apenas 4 respondentes (19%) declaram monitorar os prazos mensalmente (questão 17) e 12 respondentes (57,1%) indicaram cumprir os prazos em sua maioria ou integralmente (questão 18).

O respondente R20, em linha semelhante ao respondente R19, esclarece que a baixa aderência decorre da existência de "Equipes pequenas e alta demanda de serviços", destacando, ademais, que na "TIC, em que o perfil dos profissionais é altamente técnico, atividades de governança e gestão não são priorizadas".

Assim, no nível operacional e a partir dos dados extraídos dos questionários respondidos, fatores como antecedência com a qual é elaborado o plano, falta de engajamento das unidades demandantes e de apoio da alta administração, a compreensão do PCA como um documento meramente formal que deve ser modificado no ano de execução, falta de conhecimento, reduzido quadro funcional, falta e descumprimento dos prazos constantes do plano são apontados como causas que conduzem à baixa aderência.

4.3.3 Entrevistas

Como dito anteriormente, as entrevistas foram realizadas com a oitava de 12 gestores do nível tático e estratégico e de áreas que apoiam a governança, tais como

auditoria e assessoramento. Para tanto, foram utilizados os recursos ofertados pela análise de conteúdo (Bardin, 2011).

As questões apresentadas buscaram aferir percepções sobre o PCA e, mais diretamente, as causas de sua baixa aderência, mas também extrair a visão dos entrevistados acerca da função compras, do controle exercido na execução do plano de compras e outros elementos de informações dos quais pudessem emergir razões que a resposta ao problema de pesquisa.

4.3.3.1 Etapa de codificação

Partindo das hipóteses aventadas e após a pré-análise de todo o corpus incluindo a entrevista, foram criados, já na fase de análise do material, códigos que servirão de base para o processo de categorização (Bardin, 2011).

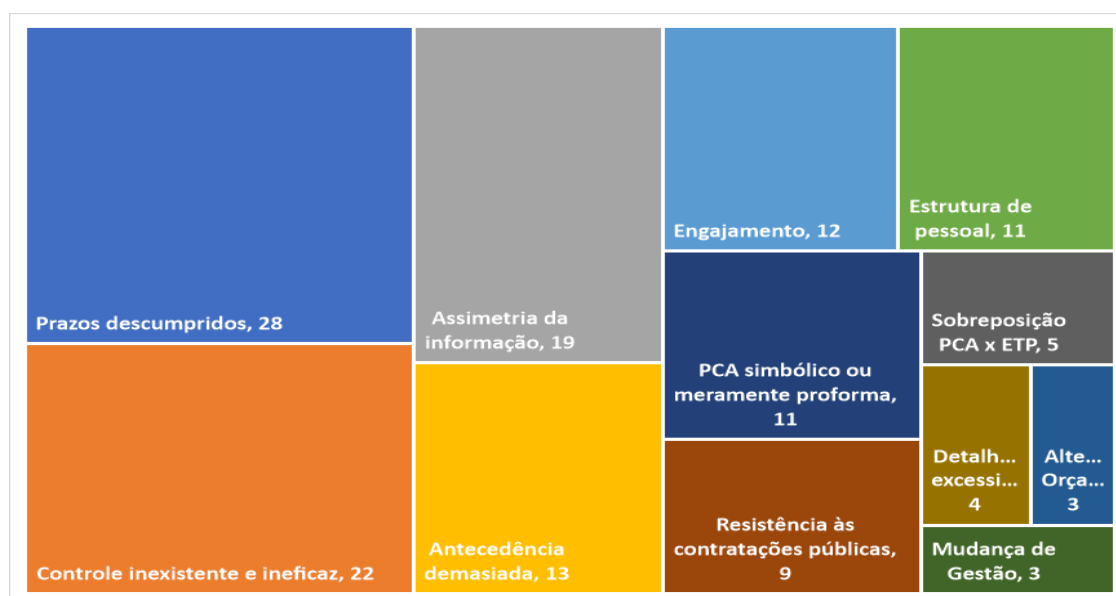
Destaca-se que para o processo de codificação foram escolhidas unidades de registro, que são as unidades “de significação a codificar e corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade de base” (Cardoso; Oliveira; Ghelli, 2021, p. 106).

Utilizou-se unidades de registro classificadas como temas (Bardin, 2011), que são usualmente utilizadas para estudar motivações (Cardoso; Oliveira; Ghelli, 2021).

Como regra de enumeração foi utilizada a frequência simples para aferir a frequência de citação de determinados temas (Bardin, 2011).

Análise da frequência dos códigos apresentou os seguintes resultados:

Figura SEQ Figura * ARABIC 6 - Treemap frequência dos códigos



Fonte: próprio autor

Embora façamos o possível para iniciar o processo, como o Documento de Formalização de Demanda (DFD), na data planejada, muitas vezes não conseguimos [...]. Dessa forma, os prazos frequentemente se estendem além do previsto. [...] Em alguns casos, acabamos contratando no ano seguinte.

E3 afirma que “há uma demora no planejamento de cada contratação em si, já na fase de execução do PCA, desalinhando os prazos definidos e isso também impacta [na aderência]”.

E4, por sua vez, atribui a baixa aderência ao “descumprimento, pelas unidades demandantes, dos prazos por elas definidos para impulsionar os processos que vão concretizar as contratações. A falta de tempestividade não se resume ao impulso inicial dos processos, mas de cada etapa do planejamento de cada contratação.”

Mais adiante, E4 ratifica sua manifestação declarando que “acho que a principal causa mesmo, é a falta de impulso da área demandante, para início das demandas”.

E5, de igual forma, adverte que “o atraso no início da contratação” tem “vinculação direta, com certeza, relação de causa e efeito” com a baixa aderência.

E6, ao responder se seria capaz de apontar causas para baixa aderência, aduz que:

Consigo. Vamos por partes. A primeira parte, para mim, que eu acho, que vem da própria área demandante que tem a liberdade de demandar aquilo que reputa necessário, mas, uma vez aprovado o plano, na forma como solicitado, o demandante, por exemplo, não dá início à contratação.

Ao fim, E6 afirma que “Eu considero que existe essa relação de causa e efeito entre o descumprimento dos prazos e a baixa aderência”, informação semelhante àquela fornecida por E7 para quem “A tempestividade [na execução das demandas] impacta, é uma das causas da baixa aderência”.

E8, após esclarecer que “o descumprimento dos prazos tem relação direta com a baixa aderência”, constata que “há um descumprimento generalizado dos prazos, de onde resulta, em grande escala, a baixa aderência”.

E9, afirma que “as unidades não conseguem cumprir esses prazos. Geralmente, as demandas são apresentadas de forma tardia” e assegura que “a regra é descumprir prazos”.

E10, vai na mesma linha da informação trazida por E9, informando que, “não iniciando as demandas na data correta, no tempo previsto”, as unidades demandantes contribuem para baixa aderência.

E11, afirma que “a gente começa muito atrasado, nós não somos tempestivos na implementação daquilo que nós programamos”, o que se alinha com a informação trazida por E12 para quem inexistente “essa preocupação de executar tempestivamente”, concluindo que entre a inobservância dos prazos e a baixa aderência “há relação de causa e efeito”.

4.3.3.1.2 Controle inexistente ou ineficaz

Outro fator apontado de forma bastante frequente (22 vezes) se relaciona com o controle exercido sobre o PCA. Os entrevistados entendem que o controle inexistente ou é ineficaz.

E1, por exemplo, adverte que:

[...] outro motivo determinante para não se contratar o que se planeja é a ausência de monitoramento e controle pelos gestores das macrounidades que por falta de conhecimento técnico deixam as contratações sob o controle dos gestores das coordenadorias, seções e núcleos, só tomando conhecimento quando os prazos já foram descumpridos [grifo próprio].

E3, gestor da área de auditoria, informa que no período pesquisado não houve auditorias sobre o tema, conforme transcrito a seguir:

Entre 2018 e 2023, período perguntado, não houve uma auditoria específica sobre, apenas em contratações pontuais foram avaliados aspectos específicos sobre planejamento.

Ademais, E3 adverte que “além de existirem, os controles devem ser usados e nesse ponto há o que evoluir”.

E4, na mesma linha declinada por E3, afirma que:

Mas, o que eu acompanho, é que o controle embora existente não é eficaz. Às vezes você controla, informa, fala que está fora do prazo, e não tem consequências para o seu descumprimento. Simplesmente a unidade continua sem cumprir, e não há maiores consequências. Então, não há um incentivo. Então, no meu ponto de vista, não é só a falta de controle, é a falta de eficácia e de mecanismos que incentivem, via controle, cumprir, incentivo positivo, ou não cumprir incentivo negativo. Então, o simples descumprimento fica por isso mesmo, não cumpriu e ponto [grifo próprio].

E6, ao avaliar a atuação do COPLAN afirma que este “também é uma causa da baixa aderência”, na medida em que “não exerce o necessário controle do plano que ele mesmo aprova, na verdade há falha no controle do que é demandado e na execução das demandas”.

R11, de forma ainda mais enfática, aduzindo que:

Quanto aos prazos, acompanho muito pouco apesar de apontar a gestão de cronograma de prazos como uma falha, não, a gente não tem uma cultura de, eu acredito que a gente não tem uma cultura de acompanhamento do que está sendo feito, [...] a gente tem o comitê de planejamento, mas as reuniões do comitê de planejamento são esporádicas a cada três meses, então assim, e é mais controle de 'Fez ou não fez', como está sendo feito, se está em atraso, isso não é verificado pelos gestores do tribunal [sic].

Ademais, R11 afirma que “a gente também não tem cultura de controlar, né, [...] tinha que ter reuniões para ver como é que está saindo” e conclui asseverando que:

A gente não tem talvez um controle, talvez seja por isso, nós não temos um controle. Eu coloquei lá no DOD, lá no plano de aquisições, que eu ia iniciar o DOD em março, ou em fevereiro para dar tempo de fazer aquela aquisição, mas eu não tenho nenhuma cobrança a respeito disso que seja efetiva. Eu tenho o lembrete, eu tenho as reuniões do COPLAN, mas eu não tenho uma cobrança de resultados não há eficácia no controle, é aquilo que eu falei em algum momento. Nós não temos um processo de controle. De aferição de desempenho institucionalizado, então acaba que o demandante, ele tem uma margem para não atuar, na medida em que ele não é cobrado ou incitado a se manifestar tempestivamente. Acredito que, além de não ter controle, os reflexos disso, ou seja, a responsabilidade por descumprir, por não fazer, não são muito, como é que eu posso dizer, muito incisivos, muito efetivos, não há processos, por exemplo, disciplinares em relação ao não cumprimento de uma obrigação imposta, de um dever funcional [...] [grifo próprio]

Por fim, importa salientar que, dos 12 entrevistados, 9 declararam não controlar os prazos e 3 declararam acompanhar. Destaca-se, ao fim, que, quanto ao ponto, há contradição entre o declarado por E2²⁷ e o entrevistado E7²⁸.

4.3.3.1.3 Assimetria da informação

De outro lado, constata-se ainda que o terceiro fator causal com maior frequência extraída das entrevistas é a assimetria das informações (19 vezes). Neste sentido, alguns entrevistados apontam pouco conhecimento das áreas demandantes.

E1, por exemplo, afirma que “como gestora, vejo que falta conhecimento técnico dos procedimentos e normas de contratações”.

²⁷ O entrevistado E2, ao ser questionado se acompanha os prazos definidos no calendário de contratações, afirmou: “Sim, eu acompanho esses prazos, assim como os coordenadores responsáveis”.

²⁸ O entrevistado E7, um dos coordenadores citados por E2, ao ser questionado sobre o acompanhamento dos prazos definidos no calendário de contratações, afirmou que “a gente não acompanha, não controla.”.

E6, por sua vez, afirma que:

Outra razão que eu enxergo é a dificuldade na elaboração da área dos instrumentos de planejamento da contratação ali, os artefatos de planejamento, estudo técnico preliminar, termos de referência, até mesmo o DFD inicial. Erram a própria demanda, mesmo com o modelo. Então, é comum até hoje acontecer isso. Muito erro que pode indicar um desconhecimento [...].

Mais adiante, E6 aduz que “a composição do COPLAN, em que nem todos são tecnicamente conhecedores da matéria contratação reduz a tecnicidade das decisões, o que pode rebaixar a aderência” e arremata que “o COPLAN deveria ser composto por integrantes que tivessem conhecimento e experiência em contratações”.

E7, a seu turno, esclarece que os servidores dos setores demandantes “são técnicos que entendem muito bem sobre os assuntos da área, porém eles têm grande dificuldade em produzir os artefatos nos moldes que eles são exigidos atualmente”, concluindo que são servidores que “entendem sobre a solução, sobre redes, sistemas, softwares, dispositivos, porém têm dificuldade em colocar aquilo no papel e produzir o artefato para contratação, um artefato adequado.”

O entrevistado E8, por sua vez, afirma que para executar uma contratação seria necessário “conhecer mais a fundo do que hoje as unidades [*demandantes*] conhecem da legislação”.

Mais adiante, ao tratar do nível de detalhamento exigido para elaborar o PCA, E8 sugere que “talvez as unidades demandantes nem entendam o significado de todos estes campos”, o que denota desconhecimento destas unidades.

E9, ao avaliar as unidades demandantes, afirma que em “muitos casos [...] tem auxiliado na elaboração desses artefatos, diante da dificuldade que algumas unidades têm de elaborar esses documentos”.

Ademais, E9 afirma que “As unidades demandantes não têm a real dimensão da importância do que elas pretendem comprar, do que elas julgam ser importante para o Tribunal e que isso esteja aliado ao planejamento estratégico”.

Demais disso, ressaltando que tais unidades não entendem a “importância desse trabalho para o bom êxito das licitações”, E9 conclui que “poucas são as unidades que possuem conhecimento adequado”, arrematando que “o que eu vejo realmente é uma dificuldade das unidades realmente na elaboração dos documentos que compõem a fase de planejamento. Isso é gritante” [sic].

E10, alinhado às manifestações transcritas acima, afirma que “a área demandante do Tribunal [...] é uma unidade com pouco conhecimento da área de contratações”, de modo que “as vezes, sequer conhecem o plano de contratações. Apesar de eles participarem do plano, eles não sabem do plano, não sabem o que foi aprovado ao certo.”

E12, corroborando a posição dos demais entrevistados, entende que a principal causa da baixa aderência “é a falta de conhecimento das unidades demandantes. As unidades demandantes não têm conhecimento de elaboração desses artefatos, pode até ter conhecimento técnico, mas acho que tem a dificuldade de colocar isso no papel”.

De outro lado, alguns entrevistados apontam que, além da falta de conhecimento das unidades demandantes, eles próprios não conhecem bem o tema. Nesta última categoria, pode-se salientar, por exemplo, que o entrevistado E1, ao afirmar que compõe o COPLAN e discorrer sobre a forma pela qual determinadas demandas são priorizadas, durante a elaboração/alterações do PCA, declara que:

Considerando que nunca trabalhei em unidades da área de contratação, não tenho conhecimento específico sobre as normas e procedimentos de contratação, nem de como as contratações devem estar alinhadas com a estratégia do Tribunal. Meu conhecimento é bem superficial, por isso penso que seria interessante a Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças realizar uma instrutoria interna para os integrantes do COPLAN serem capacitados e adquirirem informações mínimas para uma análise mais técnica das demandas do Tribunal, de forma a contribuir efetivamente nas reuniões e deliberações do Comitê e não apenas concordar com aqueles que têm mais experiência e conhecimento sobre o tema.

Por sua vez, o entrevistado E5, gestor de nível estratégico e integrante do COPLAN, ao ser questionado se o detalhamento poderia ser um fator causador da baixa aderência, foi taxativo ao informar que “olha, eu não sei [...] eu não sei te dizer se elas impactam”

Lado outro, algumas declarações dadas pelos entrevistados, ainda que não tenha havido uma “confissão de desconhecimento”, denotam algum nível de desinformação acerca do tema.

Neste grupo podemos citar que o entrevistado E1, integrante do COPLAN e do nível estratégico da instituição, afirma que o descumprimento dos prazos não compromete a execução do plano, mesmo considerando, em outra passagem da entrevista que o descumprimento dos prazos “tem relação de causa e efeito” com a baixa aderência.

E2, que também é gestor de nível estratégico, afirma que o PCA integra o “Plano Estratégico das Aquisições do Tribunal”. Contudo, conforme se extrai do portal de gestão e governança do TRE-DF²⁹, tal plano inexistia no planejamento do órgão.

4.3.3.1.4 Antecedência

Outro fator citado de forma reiterada diz respeito à antecedência com a qual o PCA é elaborado, ou seja, no início do ano anterior ao da execução. Neste sentido, destaca-se que em 13 oportunidades os entrevistados relacionaram a antecedência com a baixa aderência do plano.

A seguir o quadro síntese da manifestação dos entrevistados:

Quadro 13 - Respostas citando a antecedência

Entrevistado	Resposta
E1	[...] o que a gente pensa hoje, chega mais no final do ano, talvez já não seja a realidade, talvez já foi suprido por outra coisa, ou talvez a necessidade mudou, você tem outra prioridade.
E2	A antecedência é ruim. Como trabalhamos com previsões e datas sugeridas, já há um grau de incerteza. Quanto maior a antecedência, maior a incerteza especialmente no que diz respeito ao processo de contratação propriamente dito e seus artefatos (DFD, ETP, TR).
E4	Também tem a questão da antecedência com a qual ele, o PCA, é elaborado. Como o plano é feito no exercício anterior, às vezes surgem novas demandas, que não foram previstas, e que às vezes nem poderiam ter sido previstas, à época da elaboração do plano.
E4	Então, você faz um plano sem nem saber se vai ter orçamento para aquele cumprimento.
E4	Tanto para a realidade do TRE, como em geral. Porque você tem que liberar o plano sem saber o orçamento ainda. Antes da LOA ser aprovada.
E5	Pode acontecer que, eventualmente, surjam demandas que, naquele momento do planejamento, elas não eram conhecidas, e não tinha uma condição de se prever aquela necessidade.

E5	Olha, eu acho que quanto antes você precisa se antecipar para planejar, se antecipar o seu planejamento para contratar, isso pode ter uma vinculação direta com o sucesso da execução daquele plano de contratações, porque quanto mais distante a intenção de compra com a execução da compra, para mim essa distância influencia diretamente no resultado, na execução.
E6	O fator tempo pode levar a alteração do valor, da necessidade, da solução etc. Assim, eu acredito que seja uma causa da baixa aderência.
E7	Para a nossa realidade, ela também gera um problema de que nós ainda estamos vivenciando vários problemas naquele exercício, no início, estamos iniciando a execução daquele PCA do ano antecessor e já temos que parar e pensar no ano seguinte.
E9	Com base na nossa realidade eu vejo isso como um complicador [<i>para aderência</i>], justamente porque nós estamos no transcorrer da execução do plano que foi aprovado no exercício anterior.
E10	A antecedência com que é feito o plano, eu acho que também faz sentido [<i>ser uma causa de baixa aderência</i>]. Uma coisa é eu imaginar em março, abril de um ano, o que eu vou precisar executar no ano seguinte. Muita coisa pode acontecer, especialmente na área de TI, de um ano para outro.
E11	A gente entende que a antecedência é necessária, mas, por outro lado, eu entendo que para o microcosmo do TRE, ela se apresenta um pouquinho precoce, eu acho que ela é um pouquinho precoce. O que eu vou fazer daqui a um ano e meio, para a gente é muito difícil, porque nós não temos uma cultura de atuação preventiva [...]. A gente atua meio que apagando incêndio, como os nossos recursos são limitados, então a gente está sempre resolvendo o problema de hoje. Pensar um problema de amanhã com uma antecedência tão grande, ela tende a diminuir a acurácia [da execução do plano]. Eu estou dizendo que eu vou fazer isso, mas eu não sei se eu vou conseguir, então é melhor falar que eu vou fazer e depois eu justifico, porque eu não sei qual vai ser a demanda de amanhã. Um reflexo disso são as alterações dos planos anuais. Quando a gente olha os nossos históricos de alteração dos últimos dois anos, a gente tem três versões no ano de execução, isso sem grandes alterações no orçamento que vai permitir a execução do plano. Então eu entendo que o plano de aquisições, ele acaba se tornando um instrumento de justificativa para falhas que podem advir dessa antecedência muito grande.
E12	Para a realidade do TRE, a antecedência é um complicador [<i>para a aderência</i>], porque a pessoa já precisa pensar no próximo ano sem ter executado as demandas do ano atual, e o nível de maturidade do TRE não favorece essa prática.

Fonte: próprio autor

4.3.3.1.5 Engajamento

Cabe destacar que outro fator citado diversas vezes pelos entrevistados como causa da baixa aderência é o engajamento dos servidores no cumprimento das tarefas que lhes competem e são relacionadas ao PCA.

Neste sentido, destaca-se que em 13 oportunidades os entrevistados relacionaram a falta de engajamento como fator determinante da baixa aderência ao plano.

A seguir o quadro síntese da manifestação dos entrevistados:

Quadro 14 - Respostas citando o engajamento

Entrevistado	Resposta
E1	A falta de compromisso do servidor em relação às suas atribuições reflete um baixo grau de engajamento no trabalho, no qual o servidor não se vê como parte da instituição e, por isso, muitas vezes procrastina a execução de suas atividades.
E1	O detalhamento do objeto a ser contratado assim como a justificativa exigem conhecimentos técnicos, pesquisa, foco e tempo de dedicação por parte do servidor, que nem sempre está engajado e disposto a realizar tais tarefas.
E2	Algumas têm uma maturidade maior e cumprem os prazos, outras não demonstram interesse ou comprometimento.
E5	O grau de engajamento das unidades em relação à função compradas, a compreensão dela da característica estratégica, é que vai determinar um desempenho melhor ou pior, quanto maior for o engajamento, o maior alinhamento, o engajamento na instituição e o alinhamento com os interesses da administração.
E6	Pode haver um desinteresse da área demandante, como se faltasse engajamento. O desinteresse faz também atrasar o início, o atraso das contratações, que acontece.
E6	Uma causa é o desinteresse, pode ser um desinteresse ou um não analisar o contexto organizacional da necessidade da demanda mesmo[...]
E8	Vejo a falta de engajamento como a principal razão, e até o desinteresse em aprender a matéria que é específica.
E9	A execução poderia ser melhor se houvesse maior engajamento e verificação da importância da aquisição e execução necessárias para o órgão.
E10	Eu acho que o engajamento dos servidores é muito importante nisso [na baixa aderência].
E10	O engajamento da unidade demandante é importantíssimo para o cumprimento ou não do plano.

E10	O engajamento dos servidores na linha de contratações é importante para o não cumprimento do calendário, e isso é nítido.
E12	Falta de engajamento também dos servidores, porque tem unidades que até têm servidores, mas não priorizam essas contratações como de competência da própria unidade.

Fonte: próprio autor

4.3.3.1.6 Estrutura de pessoal

Outro fator destacado pelos entrevistados diz respeito ao quadro de pessoal do TRE-DF, caracterizado por eles como “diminuto”, “reduzido” ou “muito pequeno”. Neste sentido, destaca-se que em 11 oportunidades os entrevistados relacionaram a estrutura de pessoal à baixa aderência do plano.

A seguir o quadro síntese da manifestação dos entrevistados:

Quadro 15 - Respostas citando a estrutura de pessoal

Entrevistado	Resposta
E1	Há sim um déficit de servidores no quadro de pessoal do Tribunal, especialmente de servidores com conhecimento técnico na área de contratações, o que impacta várias unidades.
E1	Muitas vezes, [o PCA é negligenciado] pelas demandas excessivas da unidade e por falta de servidores capacitados, as atividades não são concluídas no prazo.
E2	Falta de servidor capacitado para elaborar e atuar em compras públicas. Muitas vezes, há diversas aquisições que precisam ser feitas simultaneamente, além de surgirem demandas extraordinárias que não estavam previstas no planejamento inicial. Isso acaba sobrecarregando a equipe, que não tem capacidade suficiente para lidar com todas as demandas.
E3	falta de servidor na execução [e isso impacta diretamente os resultados esperados].
E7	Bom, uma das razões que eu observo é que as equipes são pequenas, geralmente envolvidas com muitos outros serviços, e no momento de elaborar um artefato de planejamento, acaba perdendo o prazo daquela elaboração. Não há como retirar um servidor de uma unidade que tem apenas dois e deixá-lo 30 dias cuidando exclusivamente da contratação.
E8	A gente sofre com falta de pessoal [...].
E8	Outro fator seria o acúmulo de trabalho, decorrente da falta de servidor. O servidor tem que acumular suas atribuições finalísticas com a tarefa estratégica de comprar.
E10	O quadro de servidores do tribunal é muito pequeno. A área de contratações do TRE-DF, apesar de ter excelentes servidores, ela é carente, sim, em quantidade de servidores.

E11	Eu acho que essa dificuldade nasce para o TRE na restrição de recursos humanos principalmente, somos poucos para fazer muitas coisas, então a gente não consegue atuar em todas as demandas que a gente programou no ano passado, então falta recurso humano, eu acho que essa é a primeira coisa.
E11	Então eu acho que é isso, talvez também, não é possível se falar muito em método quando a gente não tem nem pessoas para fazer o básico, e a atuação reativa vem disso também
E12	A quantidade de servidores nas unidades é insuficiente, pois acumulam atividades que são do próprio setor.

Fonte: próprio autor

4.3.3.1.7 Plano simbólico ou meramente proforma

O sétimo fator apontado como causa para baixa aderência, citado 11 vezes, diz respeito a falta de cuidado na elaboração do PCA, que leva a uma elaboração “proforma” desapegada de critérios técnicos.

A seguir apresento quadro resumo das citações constantes desse código:

Quadro 16 - Respostas citando o plano proforma

Entrevistado	Resposta
E6	Na verdade, o alinhamento aos demais planos é apenas formal. Então, eu acredito que talvez essa falta de alinhamento das contratações com a parte estratégica também é um motivo de ter uma baixa aderência entre o que se planeja e o que se executa.
E6	Coloca o prazo ali proforma, porque nem a área demandante cumpre. Resultado: baixa aderência
E8	Solicita somente por solicitar ou se limita repetir a demanda anterior.
E8	[...] pode ser que sejam quesitos excessivos e isso leva a um preenchimento proforma [na elaboração do PCA]
E9	[...] o que a gente percebe é que as unidades demandantes, basicamente, elas usam as demandas que elas pretendem executar no exercício e elas repetem essas demandas para o plano do exercício seguinte. É um planejamento incremental
E11	[...] há sempre uma, vou dizer, uma cultura, o costume de pedir dois para ganhar um. Então eu acho que se como se sabe que os recursos são limitados, as necessidades não, e isso passa por uma peneira lá na frente, eu acho que a questão também nasce disso. Não só o desejo de resolver, mas uma tentativa de se garantir recursos mínimos, pedindo 10 projetos para se conseguir realizar 5

E11	[...] os prazos que são citados lá são prazos estimados e talvez por isso eles não possuem tanta confiabilidade, na verdade não são prazos, são pequenos marcos estabelecidos, são estabelecidos de uma maneira muito estimada, eu acho que eu vou demorar cinco dias para fazer um DFD, eu acho que vou demorar 30 dias para fazer um ETP, mas se eu não planejo as atividades, então eles são chutes, né, são chutes, então eu acho que é isso.
E11	Eu acho que a programação de prazos é uma coisa muito frágil, quando se espera contratar, quando é que você vai ter o produto e tal, como eu disse, como não se conhecem as atividades que serão desempenhadas, são todos chutes, aqueles prazos, eu acho que os custos, eles são também um pouco míope em relação ao que você quer contratar, porque você detalha, mas não tem ali uma ideia do que de fato, pode te atender.
E11	Então ele é um instrumento de chancela, de uma alteração do planejamento, enquanto ele deveria ser o contrário, ele deveria ser uma baliza.
E12	Na prática, eu vejo como um documento proforma, sabe, que você tem que preencher ali para colocar o orçamento, adequar o orçamento ali e encaminhar. Porque muitas vezes, muito daquilo que você coloca, você não contrata.
E12	[...] como eles fizeram meio que proforma, chega no ano de execução, eles não têm essa maturidade mesmo para... realmente eu precisava disso? Vendo hoje eu não preciso disso, mas hoje eu preciso mais disso, aí faz aquela substituição e está tudo certo.

Fonte: próprio autor

4.3.3.1.8 Resistência às contratações públicas

Considerando a frequência de citação, o oitavo fator apontado como causa para baixa aderência, citado 9 vezes, diz respeito à resistência em relação às contratações públicas.

Nessa codificação foram incluídas tanto as declarações que apontavam resistência das unidades demandantes em geral quanto a manifestação dos entrevistados cujo teor denotassem resistência do próprio declarante em relação às ações, atividades ou procedimentos inerentes ao processo de contratação governamental.

A seguir apresenta-se quadro resumo das citações que correspondam ao presente código:

Quadro 17 - Respostas citando a resistência à Administração Pública

Entrevistado	Resposta
--------------	----------

E2	Seria ótimo se fosse possível manter os serviços sem a necessidade de novas contratações, ou se bastasse apenas realizar a manutenção dos contratos já existentes, sem passar pelo processo de licitação.
E2	O processo de licitação é geralmente inevitável. Se pudéssemos evitar a licitação, isso economizaria muito tempo e esforço, já que esse processo envolve uma grande carga de trabalho, desde o planejamento inicial com a elaboração do DFD, o estudo preliminar, até a confecção do Termo de Referência (TR). No setor de TI, em especial, as contratações tendem a ser complexas e caras, exigindo recursos e tempo consideráveis para o planejamento
E2	Embora o processo licitatório seja seguro, garantindo respaldo legal, ele é bastante trabalhoso e consome uma quantidade significativa de tempo.
E2	Por exemplo, há unidade que declara que não têm paciência para redigir um termo de referência para contratar um produto ou serviço e que acredita que essa responsabilidade não deveria ser deles, embora seja essencial que seja
E6	Ao que me parece as pessoas não se interessam por contratações e por isso a definição nem sempre é criteriosa.
E9	A gente inclusive vê em algumas situações que alguns servidores buscam se eximir dessa responsabilidade, atribuindo à outra unidade ou à outra área demandante essa exigência de realmente realizar os documentos, estudo preliminar, termo de referência com o nível de profundidade que é exigido e com o nível de correção também que é exigido e ser atribuído para as outras unidades. As pessoas, geralmente, elas não entendem isso como uma das partes das atribuições que compete a cada servidor quando assume um cargo público.
E10	Muitas áreas demandantes do tribunal querem o bem e o serviço, mas eles não querem ser a unidade demandante. E nesse momento em que eles não querem ser a unidade demandante, eles acabam não fazendo o papel deles.
E10	Então na hora que eu penso que essas unidades extremamente técnicas do tribunal são unidades demandantes e que muitas das vezes, ah, mas eu não gosto de direito, eu não conheço a lei e tal, então eu acho que a unidade demandante é o maior problema nessa linha de contratações, tanto no momento da elaboração, mas principalmente no momento da execução.
E10	Eles [<i>demandantes</i>] querem, é muito nítido que eles querem o bem ou o serviço, mas eles querem que alguém compre para eles

Fonte: próprio autor

4.3.3.1.9 Sobreposição PCA x ETP

Considerando a frequência que foram citados, outro fator apontado como causa para baixa aderência, citado 5 vezes, diz respeito à sobreposição entre a elaboração do

PCA (que exige a informação da solução que se pretende adquirir) e os estudos técnicos preliminares, fase de cada processo de compra, na qual as diversas soluções são estudadas e uma é escolhida para contratação (Brasil, 2021).

A seguir apresento quadro resumo das citações constantes desse código:

Quadro 18 - Repostas citando sobreposição PCA X ETP

Entrevistado	Resposta
E4	Por exemplo, a gente cita já o objeto da futura aquisição e, a meu sentir, seria melhor citar a necessidade. Porque, quando você cita o objeto, um ano antes de abrir o processo de compra, corre o risco de que quando essa aquisição for ser feita, haver novos modelos no mercado ou novas formas de contratar que supram aquele objeto, só que de forma diferente do que foi escrito
E6	Isso se passa, a meu sentir porque no PCA deveria ser especificada a necessidade do Tribunal, por exemplo, transportar pessoas e não a solução em si. Há várias formas de suprir essa necessidade, né? Aquisição de veículos, táxi, prestadoras de serviços para essa finalidade etc. Então, eu acho que aí a área demandante na especificação do objeto e a equipe de planejamento ao se vincular ao que foi especificado pela área demandante contribuem para essa baixa aderência. Penso que a especificação da área demandante, que foca num objeto, ao invés de focar numa solução para um problema, para uma demanda da administração, é uma causa da baixa aderência.
E7	De toda forma. Acredito que essa sobreposição tem o potencial de contribuir para baixa aderência, mas enxergo uma correlação baixa vejo que há fatores mais fortes do que esse.
E8	Chegar em uma solução diferente da que consta do PCA e, por isso, gerar uma contratação diferente ou não contratar? Esse seria o impacto em termos de aderência, mas não vejo que isso seja a maioria dos casos. Pode ser que existam casos assim, mas é mais raro do que os outros fatores. Até há uma relação de causa e efeito, mas essa relação é menos relevante na nossa realidade
E9	Eu avalio que sim, até porque no PCA as unidades já têm colocado lá o que elas querem, sem ter um estudo de mercado para apontar o que efetivamente é necessário para a administração.

Fonte: próprio autor

4.3.3.1.10 Detalhamento excessivo

Destaca-se que outro fator apontado como causa para baixa aderência, citado 4 vezes, diz respeito ao detalhamento excessivo do PCA, ou seja, refere-se à quantidade de campos que são preenchidos e de informações exigidas das unidades demandantes no momento da elaboração do plano.

A seguir apresento quadro resumo das citações constantes desse código:

Quadro 19 - Repostas citando detalhamento excessivo

Entrevistado	Resposta
E6	O plano, no modelo que usamos, é muito detalhado, tem muitas informações lá que não seriam necessárias para compor um documento de formalização de demanda. O detalhamento dificulta as ações da área demandante também.
E6	A própria apresentação visual do plano é ruim... É uma grande planilha, muito confusa, com uma letra muito pequena, aí o pessoal vai olhar, já nem sabe qual prazo que é qual, porque aí tem além dos três prazos (início do processo com DFD, ETP e TR) tem o prazo final da contratação. O plano realmente dá até preguiça, porque o plano é um monte de letra pequenininha, confusa e com um detalhamento desnecessário.
E6	Nosso plano é muito detalhado, e eu acredito que isso tem que ser melhorado, porque, se a gente olhar hoje as publicações dos planos no PNCP, o que é publicado mesmo são informações diretas ali, acho que é uma questão de quatro, cinco colunas, a nossa planilha deve ter de doze a quinze colunas, se não for mais colunas, é muito detalhado, acho que é uma causa, sim, da baixa aderência.
E8	Penso que pode ser aprimorado para retirar os excessos, verificar o que é indispensável para lei e o que a gente pode regulamentar de forma a enxugar ao máximo, deixando apenas as informações mais importantes mesmo.

Fonte: próprio autor

4.3.3.1.11 Mudanças de Gestão Administrativa

Destaca-se que outro fator apontado como causa para baixa aderência, citado 3 vezes, diz respeito às mudanças na administração do Tribunal, as alterações no corpo diretivo (Presidência, Vice-Presidência e os impactos dessas alterações), que no Tribunal ocorre a cada biênio (Brasil, 2017b).

A seguir apresento quadro resumo das citações constantes desse código:

Quadro 20 - Respostas citando mudanças de Gestão Administrativa

Entrevistado	Resposta
E4	Às vezes você faz o plano na gestão anterior, e quando entra uma nova equipe, às vezes a nova equipe concorda com parte daquilo, mas ela tem ideias próprias, e quer também implementar outras questões, que acabam gerando alteração no plano
E6	Os que me vem em mente, assim, no primeiro momento, é a própria mudança de direcionamento institucional. Eu acredito que isso possa ter algum impacto, porque quando você idealiza uma compra, você tem um direcionamento, você tem um caminho que foi planejado para ser seguido, e aí se muda o gestor, e aí automaticamente muda o direcionamento institucional.
E10	No ano em que a gente tem a troca de gestão, que são anos pares aqui no tribunal, talvez justifique não começar uma contratação com antecedência em razão da troca. Vai que o novo administrador não quer aquele bem, aquele serviço.

Fonte: próprio autor

4.3.3.1.12 Alterações orçamentárias

Entre os fatores citados como causa para baixa aderência, pode-se destacar por fim, as restrições e alterações orçamentárias no curso da execução do plano, em razão de acréscimos ou supressões dos montantes consignados inicialmente na Lei Orçamentária Anual.

A seguir apresento quadro resumo das citações constantes desse código:

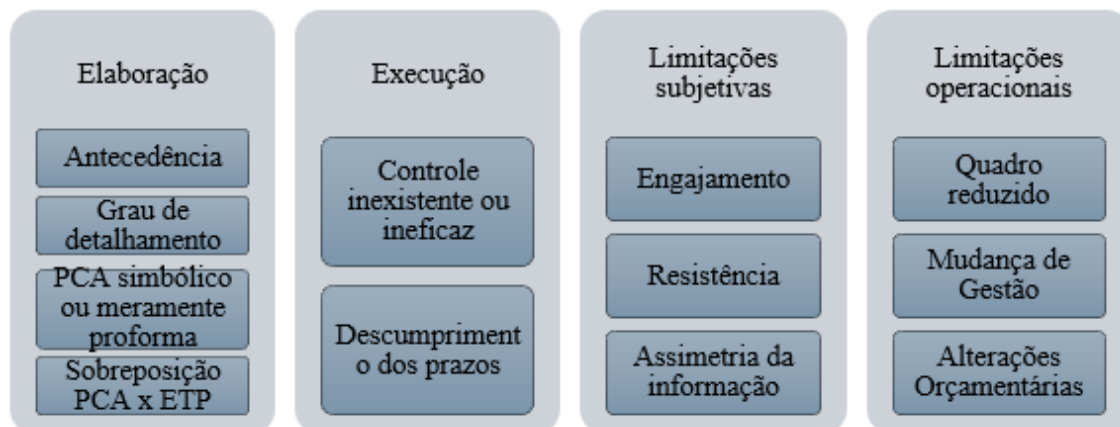
Quadro 21 - Repostas citando alterações orçamentárias

Entrevistado	Resposta
E2	No entanto, o que planejamos adquirir nem sempre corresponde ao que efetivamente conseguimos comprar. Isso pode ocorrer por diversos motivos, como restrições orçamentárias
E4	Outro motivo, eu antecipei na pergunta anterior, que seria a questão das alterações orçamentárias. Às vezes a gente tem um plano de contratações e há um corte no orçamento o que implica na supressão de demandas. E o inverso. Às vezes a gente faz um plano baseado no orçamento, quando começa o exercício, há suplementação do orçamento. Isso nos dá mais dinheiro, que nos obriga a fazer contratações, fora que está no plano. Então, já citei três motivos.
E4	Então, o próprio orçamento aprovado já é um fator que gera modificação no plano e acaba acarretando <u>na</u> baixa aderência.

Fonte: próprio autor

4.3.3.2 Etapa de categorização

Seguindo as etapas definidas por Bardin (2011), as categorias iniciais destacadas a seguir:

Figura 8 - Etapas de categorização

Fonte: Bardin (2011)

A categoria “Elaboração” consolida os códigos que indicam que as causas da baixa aderência entre o PCA e as contratações efetivadas residem na fase de elaboração do plano, nesta categoria a frequência simples das citações do tema é igual a 33.

De outro lado, a categoria “Execução” consolida os códigos que indicam que as causas da baixa aderência ao planejamento anual das contratações estão relacionadas

com fase de execução e de controle do plano, nesta categoria a frequência simples das citações do tema é igual a 50.

A categoria “Limitações subjetivas”, por sua vez, consolida as barreiras relacionadas aos sujeitos participantes do processo de planejamento anual das contratações, realçando que as causas da baixa aderência têm vinculação direta com o comportamento ou fatores inerentes aos servidores. Nesta categoria a frequência simples das citações do tema é igual a 40.

Ademais, a categoria “Limitações operacionais” consolida as barreiras relacionadas dificuldades internas aptas a impactar o funcionamento da organização, incluindo a falta de pessoal, mudanças frequentes na liderança e restrições orçamentárias, realçando, assim, que as causas da baixa aderência têm vinculação direta com aspectos relacionadas à estrutura da organização. Nesta categoria a frequência simples das citações dos temas é igual a 17.

Por fim, ainda seria possível criar, a partir das categorias iniciais, duas categorias finais (Silvia e Fossá, 2015), agrupando em uma as causas observadas no processo do PCA e em outra causas inerentes aos recursos necessários à aprovação do plano.

No entanto, entende-se que tal procedimento não auxiliaria na resposta ao problema de pesquisa, razão pela qual optou-se por não o adotar.

4.4 Resumo do capítulo

No presente capítulo foram apresentados os resultados obtidos a partir dos dados coletados e da aplicação das técnicas de pesquisas, bem como foram cumpridos os objetivos específicos da presente pesquisa.

Desta forma, partindo da análise dos documentos diversos, incluindo normas, processos, relatórios e atas, foi possível descrever o processo de elaboração e monitoramento do plano de contratações anual no âmbito do TRE-DF, cumprindo-se, assim, o objetivo específico 1.

Ademais, avaliando informações contidas no portal de transparência do tribunal, bem como relatórios e atas, foram apresentados os resultados referentes à taxa de aderência entre as contratações registradas na versão original do PCA e as contratações efetivamente realizadas, cumprindo-se, desta forma, o objetivo específico 2.

Por derradeiro, tendo por base aplicação de questionários e realização de entrevistas, foram identificadas as potenciais causas para a baixa aderência, cumprindo-se, destarte, o objetivo específico 3.

Quanto ao ponto, dada a multiplicidade de fatores descritos, apresenta-se quadro resumo com o conjunto de causas extraídas das diversas fontes de dados utilizadas nesta pesquisa:

Quadro 22 - Consolidação das causas extraídas das fontes

Análise documental	Questionários	Entrevistas
<ul style="list-style-type: none"> •Descumprimento de prazos •Problemas relacionados ao controle •Falta de conhecimento 	<ul style="list-style-type: none"> •Antecedência •Falta de engajamento da unidade demandante e de apoio da alta administração •Falta de conhecimento •Descumprimento dos prazos •PCA simbólico ou meramente formal •Problemas relacionados ao controle 	<ul style="list-style-type: none"> •Descumprimento dos prazos •Problemas relacionados ao controle •Assimetria da informação •Antecedência •Engajamento •Estrutura de pessoal •PCA simbólico ou meramente proforma •Resistência às contratações •Sobreposição PCA X ETP •Detalhamento excessivo •Alterações orçamentárias •Mudança de gestão

Fonte: próprio autor

5 DISCUSSÃO

Análise dos dados apresentados, notadamente aqueles extraídos com o objetivo de identificar possíveis causas para a baixa aderência (OE 3), permitem inferir que esta tem natureza multicausal.

Ademais, constata-se que os fatores causais podem ser visualizados tanto na fase de elaboração do PCA quanto na fase de execução, bem como que podem decorrer de fatores ligados aos sujeitos envolvidos nas várias etapas do processo ou, ainda, de fatores inerentes à estrutura do órgão.

De outro lado, os dados relacionados ao processo de elaboração e monitoramento do PCA (OE 1) e à taxa de aderência ao plano de contratações anuais, que apresenta o percentual de contratações realizadas em conformidade com o plano (OE 2) também revelam pontos que, ainda que de forma indireta, ou mediata, podem contribuir para que as metas de aderência estabelecidas não venham sendo cumpridas.

Nesta ordem de ideias, a discussão acerca dos dados apresentados, será realizada de forma segmentada, separando em tópicos os objetivos específicos 1 a 3, de modo a permitir a reflexão individualizada de cada um dos elementos contidos nos dados obtidos como forma de alcançar tais objetivos.

Ademais, em relação ao objetivo específico 3, buscando dar sistematicidade às discussões sobre os resultados, dividiu-se as diversas causas extraídas por ocasião da coleta de dados, em 2 grupos cujo critério de segregação foi a presença do fator causal nas três fontes de coletas de dados:

Quadro 23 - Classificação das causas a partir das citações nas fontes

3 FONTES	ATÉ DUAS FONTES
<ul style="list-style-type: none"> • Descumprimento de prazos • Controle • Assimetria da informação 	<ul style="list-style-type: none"> • Antecedência • Falta de engajamento (e apoio da alta administração) • PCA simbólico ou meramente formal • Estrutura de pessoal • Resistência às contratações • Sobreposição PCA X ETP • Detalhamento excessivo • Alterações orçamentárias • Mudança na gestão

Fonte: próprio autor

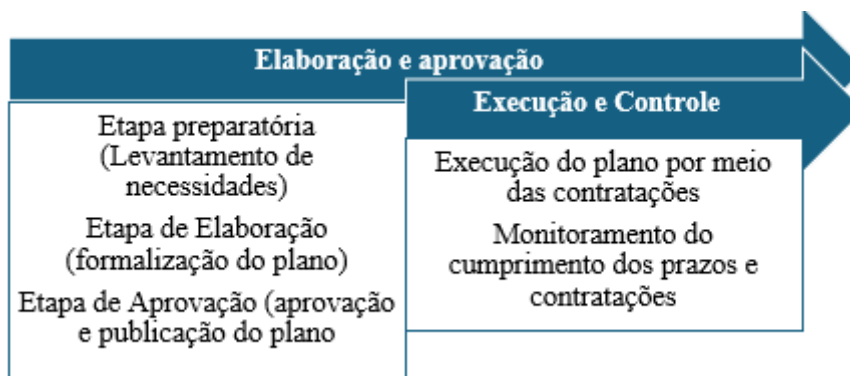
5.1 Objetivo específico 1: Descrever o processo de elaboração e monitoramento do PCA

Adotando-se a análise documental como técnica para o tratamento dos dados, buscou-se extrair de normas e documentos públicos, contidos em processos administrativos e no portal de transparência do órgão, informações que permitissem descrever o processo por meio do qual o Plano de Contratações Anual foi elaborado, aprovado, executado e monitorado, no período compreendido entre 2021 e 2023.

Inicialmente adotou-se a Portaria da Presidência do TRE-DF, nº 130, de 08/08/2018 como referencial para descrição desse processo de trabalho que viabiliza o plano, na medida em que, no período estudado, este regulamento serviu de fundamento jurídico para os planos (Brasil, 2018).

Optou-se por dividir o processo em duas fases que, por sua vez, apresentavam etapas complementares, conforme descrito no gráfico a seguir:

Gráfico 4 - Fluxo elaboração PCA



Fonte: TRE-DF

Com base nos dados analisados, infere-se que a norma utilizada como referência para elaboração se mostra incompleta, sendo necessário recorrer diretamente aos processos nos quais ocorreu a elaboração dos planos para compreender, por exemplo, o que ocorre na fase preparatória, quando as diversas unidades demandantes apresentam suas demandas para o exercício seguinte.

A fase preparatória tem especial importância na medida em que as informações elaboradas nela, isto é, as demandas ali apresentadas, são o insumo da proposta orçamentária do órgão, ou seja, o produto dessa fase é a própria proposta do orçamento do ano seguinte.

Constatou-se, quanto a esta etapa, que não existe regulamentação que defina responsabilidades prazos e formas, também não há informações sobre qual o critério

usado para definir quais demandas são aprovadas e, portanto, comporão a proposta orçamentária (e, posteriormente, o PCA) e quais demandas são excluídas.

Diante da omissão, e como já destacado, promoveu-se a análise nos processos de elaboração dos planos, oportunidade na qual pode-se perceber que, no período analisado, os processos apresentaram procedimentos semelhantes, denotando algum nível de padronização, ainda que sem a definição formal de tais dados.

Ainda assim, a etapa preparatória, quiçá a mais importante do processo no âmbito do TRE-DF, porquanto nela ocorre a alocação de recursos em razão das demandas apresentadas, não possui um procedimento formalmente instituído e é carente de procedimento, matriz de responsabilização e, especialmente, transparência.

Apenas para exemplificar esse déficit de transparência, cabe destacar que, para ajustar as demandas apresentadas aos limites orçamentários concedidos, são feitos cortes ou supressões no valor demandando pelas unidades requisitantes.

Nada obstante, no período estudado não houve a divulgação dos critérios técnicos usados, não houve a participação das unidades demandantes e a deliberação ocorreu sempre de forma monocrática, ainda que a autoridade que tenha decidido não tenha sido a mesma em todos os anos.

Outra falha encontrada na fase preparatória reside na ausência de procedimento destinado a promover o alinhamento estratégico por ocasião da alocação dos recursos orçamentários para as ações que foram mantidas na proposta orçamentária, de modo que não se pode garantir que o que foi incluído na proposta orçamentária do TRE-DF está alinhado à estratégia institucional.

No que concerne às etapas de elaboração e de aprovação do plano, constata-se que há processo de trabalho descrito no texto da norma, com definição de responsáveis, datas e modelo de formulário para que a demanda apresentada na fase de preparatória seja ratificada e incluída no Plano a ser aprovado e publicado.

Lado outro, no que concerne à execução do PCA e seu acompanhamento, constata-se que a norma é bastante superficial, de modo que, no que toca ao controle e monitoramento da etapa executória do plano, percebe-se um texto normativo omissivo quanto ao detalhamento de quem e como deverá ser executado e monitorado o plano.

Essa omissão foi parcialmente suprida nos anos de 2022 e 2023, por meio de edição de normas que estabeleciam calendários com prazos, definiam as responsabilidades pelo monitoramento e estabeleciam a periodicidade do acompanhamento, sem, contudo, definir os instrumentos de mensuração, de modo que

em cada um dos três anos pesquisados o acompanhamento ocorreu de formas e profundidades diversas, o que revela um processo de controle sem padronização, incipiente e ineficaz.

Destaca-se que a análise documental empreendida, permite perceber que o processo de elaboração e monitoramento do PCA é permeado por problemas cuja causa secundária é a própria regulamentação existente que, como dito, caracteriza-se por superficialidades e omissões, além de não se alinhar ao sistema na qual está inserida.

Cita-se, por exemplo, que a norma interna do TRE-DF, publicada em 2018, não foi atualizada para se alinhar às disposições contidas na Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021), nem mesmo à Resolução 347/2020 (Brasil, 2020a) do Conselho Nacional de Justiça, normas que trouxeram novidades sobre o tema.

A seguir é apresentado quadro comparativo com o cotejamento entre as duas normas, como forma de apontar as diferenças entre os dois regulamentos:

Quadro 24 - Comparação entre normas

Item de comparação	Portaria 130/2018	Resolução 347/2020
Informações exigidas	16 (art. 7º)	8 (art. 10)
Plano de comunicação	Omisso	Art. 32
Fomento a Compras Compartilhadas	Omisso	Art. 11
Fomento a compras sustentáveis	Omisso	Art. 3º
Publicação de versão preliminar do PCA	Omisso	Até 30/04 do ano de elaboração (art. 9º)
Publicação da versão final	Até 19/12 (art. 17)	Até 30/10 (art. 9º)

Fonte: próprio autor

Percebe-se que a norma que dirige o processo de planejamento das contratações no âmbito do órgão pesquisado, naquilo que não colide com a Resolução, mostra-se omissa ou mais burocrática.

De outro lado, se os aspectos normativos se mostram como causa secundária para um processo de elaboração, execução e monitoramento do plano permeado por problemas, infere-se dos dados analisados e da literatura que rege a governança pública que a causa primária para tal quadro é o baixo engajamento da liderança organizacional, aqui entendida como alta administração, conselhos e comitês superiores, conforme

prescreve o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (Brasil, 2020b, p. 54).

Sabe-se que a Alta Administração é responsável pela governança das contratações, cabendo-lhe, entre outras atribuições, implementar estruturas, processos, controles, bem como avaliar, direcionar e monitorar as contratações públicas (Brasil, 2021).

Ademais, conforme determina o art. 33 da Resolução 347/2020, compete à alta administração implementar instrumentos de promoção do processo decisório orientado pela qualidade regulatória e pela desburocratização (Brasil, 2020a).

Cabe destacar que a melhoria regulatória é princípio básico da governança organizacional cuja concretização é imputável à alta administração (Brasil, 2020).

Destaca-se, por fim, que o Acórdão 1637/2021 do TCU (Brasil, 2021) aponta que a ausência de processos de trabalho ou de normativos, que contribuem para as dificuldades, retrabalho e falhas na elaboração e aprovação dos planos, decorrem da inexistência ou deficiência da governança dos órgãos, caracterizada pelo baixo engajamento da alta administração.

O quadro abaixo sintetiza o ciclo de causa e efeito no qual da participação da alta administração na edição de normas e definição formal de processos de trabalho:

Figura 9 - Ciclo causa e efeito



Fonte: próprio autor

Destaca-se que à subsunção entre situação encontrada no órgão e o cenário descrito na literatura apresentada, realçando falhas na governança institucional.

Em síntese, a descrição do processo de elaboração, aprovação e monitoramento do plano, que permitiu cumprir o OE1, possibilitou também constatar, descrever e

explicar as fragilidades existentes nos normativos e nos processos de trabalho que viabilizam as etapas do plano.

5.2 Objetivo específico 2: Apresentar a taxa de Aderência ao Plano de Contratações Anual

Adotando-se a análise documental como técnica para o tratamento dos dados, buscou-se apresentar a taxa de aderência ao planejamento das contratações, com base em documentos de acesso público, tais como, relatórios de gestão estratégica, atas do comitê de gestão da estratégia, planejamento estratégico institucional, bem como dos processos administrativos que lhes sejam correlatos.

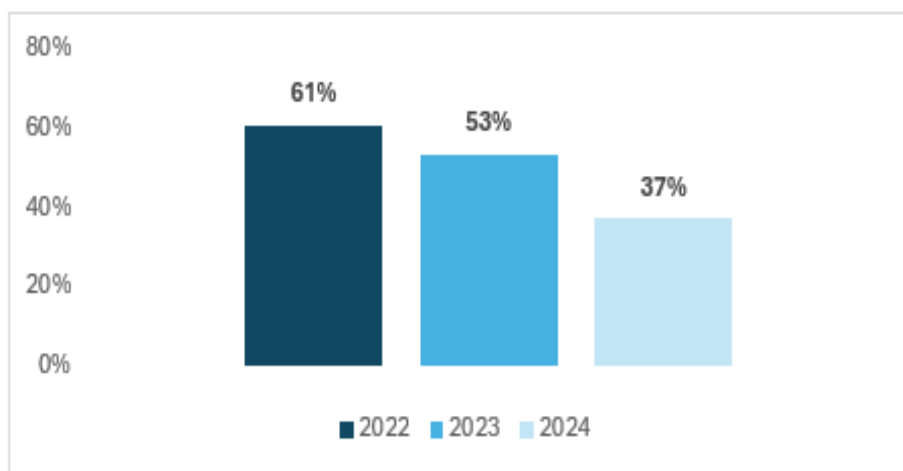
A partir dos dados analisados foram apresentados os resultados do indicador que mede a taxa de aderência entre o plano anual de contratações e aquilo que fora efetivamente executado.

Nestes termos, os resultados verificados, sempre aquém da meta estabelecida, demonstram que o descolamento entre planejamento e execução, no âmbito da instituição estudada, tem natureza crônica, repetindo-se em todo o período pesquisa.

Ademais, avaliando os dados atinentes à execução do PCA 2024 – que não está no escopo da presente pesquisa – pode-se inferir que além de crônica, a baixa aderência tem tendência involutiva, na medida em que os resultados projetados para 2024 são menores que os resultados obtidos em 2023, que, por sua vez, foram menores que os de 2022.

O gráfico a seguir apresenta os resultados obtidos em 2022 e 2023, bem como a projeção para 2024, de modo a inferir, por meio do cotejamento do desempenho nos anos avaliados, a tendência da aderência para o ano em curso:

Gráfico 5 - Projeção PCA 2024



Fonte: próprio autor

Destaca-se que a projeção foi elaborada com base na medição do referido indicador, realizada em outubro de 2024³⁰, na qual foi apurado que, nos três primeiros trimestres do ano em curso, apenas 28% do que foi registrado no PCA foi efetivamente contratado.

De outro lado, infere-se dos documentos analisados, que, em que pese o objetivo declarado na ficha do indicador seja medir a eficiência do PCA, o que se faz na prática é aferir o quão aderente ao planejamento foram as contratações realizadas naquele exercício, situação que se distancia da definição de eficiência e se aproxima sensivelmente do conceito de eficácia.

Neste sentido, Falcão e Marini (2014) advertem que eficiência é a relação entre aquilo que é gerado e os insumos usados no processo de geração, assumindo um viés de custo ou de produtividade. A eficácia, por sua vez, tem a ver com o resultado, com a entrega, na quantidade e qualidade ajustada, isto é, tem vinculação com a capacidade de alcançar os resultados desejados.

Destaca-se que, apesar de não estar entre os objetivos desta pesquisa maiores digressões sobre eficácia, eficiência e efetividade, reputa-se que a observação é importante, porquanto a formalização do indicador pode representar uma distorção entre o que a Administração pretendia medir e aquilo que realmente é medido

Por fim, extrai-se dos documentos analisados que o processo de construção da taxa de aderência não contou com justificativas e outros elementos informacionais que permitissem verificar quais os passos adotados para se chegar à definição do indicador, não tendo sido possível avaliar se etapas como sondagem, identificação de objetivos, validação preliminar etc. (Bahia, 2021 p. 16), indispensáveis a criação de indicadores dotados de solidez e utilidade, foram efetivamente cumpridas ou se o estabelecimento do indicador derivou de um processo meramente reativo e proforma.

Nesta ordem de ideias, apresentada a taxa de aderência ao PCA, reputa-se alcançando o objetivo 2, devendo-se destacar que além da apresentação do indicador, foram descritos os principais aspectos que lhes são associados, como, por exemplo, o fato de a baixa aderência se apresentar como realidade crônica no âmbito do TRE-DF e a constatação de que ela que possui tendência involutiva.

Destacou-se, ao fim, que o processo de construção do indicador possui fragilidades ora relacionadas a própria finalidade da medição (eficiência x eficácia), ora

³⁰ Disponível em: <https://shorturl.at/oBVgL>. Acessado em: 16/11/2024

relacionadas ao próprio processo de construção cujas informações existentes não permitem certificar como se deu o processo de definição do indicador.

5.3 Objetivo específico 3: Identificação das possíveis causas da baixa aderência

5.3.1 Possíveis causa apontadas em todas as fontes pesquisadas

5.3.1.1 Descumprimento de prazos

Fator causal mais citado entre as entrevistas e nos documentos analisados, bem como efetivamente ratificado com as informações inferidas dos questionários, mostra-se como uma das principais causas para a baixa aderência ao plano.

Destaca-se, inicialmente, que após a elaboração, aprovação e publicação do plano, cabe a cada unidade demandante propor, nas datas por ela definidas, a contratação daquilo que fora consignado no plano, como forma de dar finalidade ao recurso financeiro que lhes foi garantido.

Nada obstante, conforme constatado nas diversas fontes pesquisadas, as unidades demandantes descumprem sistematicamente os prazos estabelecidos, conforme se constata quando se observa que todos os entrevistados responderam negativamente quando questionados sobre se os prazos registrados nos calendários de contratações eram cumpridos.

Cotejando tal informação com o que fora respondido de forma objetiva nos questionários, percebe-se que, ao responderem à questão 18, 47,6% dos respondentes declaram que cumprem apenas a minoria dos prazos (menos que 50% dos prazos).

Tais dados são corroborados pelas constantes recomendações da Direção do Tribunal e do Comitê de Planejamento das Aquisições, no sentido de que o cumprimento dos prazos é essencial para que a execução do plano se torne aderente a ele. Cita-se, por exemplo³¹(Reunião..., 2020):

Aberta a reunião, o i. Diretor-Geral [...]. Advertiu, também, acerca da falta de aderência às datas consignadas no PAA e das consequências que decorrem da inobservância ao planejamento aprovado pelo COPLAN. (documento 0806593, processo 0000762-64.2020)

Tal justificativa consta inclusive em ata de reunião de análise estratégica, conduzida pelo Conselho de Governança, Gestão Estratégica e Riscos, na qual resta

³¹ Para evitar ser repetitivo, as evidências dessa constatação podem ser checadas no tópico na qual se apresentou os resultados referentes ao objetivo específico 3 auferidos a partir da análise documental.

consignado que “problemas na execução do plano de contratações pelas unidades demandantes, com atrasos na abertura dos processos de compra.” (documento 1711733 processo 0006092-08.2021) seriam a causa para a baixa aderência (Reunião..., 2021).

As entrevistas realizadas apontam no mesmo sentido. Destarte, o entrevistado E4, por exemplo, ratifica a informação contida na ata e adverte que “A falta de tempestividade não se resume ao impulso inicial dos processos, mas de cada etapa do planejamento de cada contratação”.

E6, ao responder se seria capaz de apontar causas para baixa aderência, reconhece a existência de causa e efeito e aduz que:

Consigo. Vamos por partes. A primeira parte, para mim, que eu acho, que vem da própria área demandante que tem a liberdade de demandar aquilo que reputa necessário, mas, uma vez aprovado o plano, na forma como solicitado, o demandante, por exemplo, não dá início à contratação.

Destaca-se que, assim como o E6, os demais entrevistados, ao serem questionados se enxergavam relação entre os resultados relacionados a baixa aderência e a tempestividade na condução dos processos, afirmaram haver relação de causa e efeito.

Tais dados são corroborados pela literatura. Neste sentido, Torres (2024, p. 3, grifo próprio) destaca que:

Por outro lado, um aspecto crucial para garantir a eficácia das contratações públicas é o início em tempo hábil do processo administrativo para as demandas previstas no PCA do exercício seguinte. Quando o PCA de 2025, por exemplo, indica a necessidade de contratações formalizadas no primeiro trimestre do ano, a boa governança recomenda que o planejamento operacional desses processos comece ainda no segundo semestre de 2024.

Ademais, Torres (2024) adverte que iniciar os processos em tempo adequado é indispensável à eficiência da administração, garantindo o cumprimento dos prazos, maior segurança jurídica, bem como assegurando o cumprimento das metas institucionais.

Por fim, destaca-se que as constatações extraídas das fontes de pesquisa e convalidadas pela literatura, estão alinhadas, por exemplo, com o Acórdão 1637/2021, Plenário do TCU, no qual fora indicada o descumprimento dos prazos pode obstar as

contratações ou fazê-las ocorrer de forma intempestiva, o que por certo ocasiona o descolamento entre planejamento e execução (Brasil, 2021).

As evidências extraídas permitem compreender que o descumprimento dos prazos definidos para executar as contratações consignadas no plano, é a causa que, diretamente, causa o maior impacto na execução do plano, contribuindo de maneira decisiva para a baixa aderência.

5.3.1.2 Controle inexistente ou ineficaz

O controle é uma das quatro funções da Administração (Fayol, 1990), destinando-se a monitorar o desempenho e promover ajustes que permitam fazer com que os objetivos planejados sejam alcançados.

Portanto, para além de se implantarem controles para monitorar o desempenho da instituição, a realização de ajustes, que permitem velar para que tudo ocorra conforme estabelecido é parte fundamental da função de controladora (Fayol, 1990).

No mesmo sentido, Robins e Decenzo (2007) informam que o controle é função administrativa que monitora as atividades para assegurar que estas são realizadas como planejado, bem como para corrigir os desvios.

Para Robins e Decenzo (2007), o processo de controle envolve:

- a) Medir o desempenho;
- b) Comparar o desempenho real com o desempenho esperado, e;
- c) Tomar medidas para corrigir os desvios.

Nesta ordem de ideias, constata-se da análise dos dados obtidos na presente pesquisa que as deficiências no controle, ora apontado como inexistente, ora apontado como ineficaz, são fatores causais da baixa aderência.

Destaca-se, rememorando o que fora dito por ocasião da apresentação dos resultados inerentes ao objetivo específico 1 (elaboração e monitoramento do PCA), que o acompanhamento e o controle não surgem como uma preocupação na norma e que apesar da implementação de controles, estes limitavam-se a apontar o descumprimento dos objetivos.

Este procedimento é corroborado por E4 que informa que:

Às vezes você controla, informa, fala que está fora do prazo, e não tem consequências para o seu descumprimento. Simplesmente a unidade continua sem cumprir, e não há maiores consequências. Então, não há um incentivo. Então, no meu ponto de vista, não é só a falta de controle, é a falta de eficácia [...].

E11, na mesma direção, afirma que não há “nenhuma cobrança [...] que seja efetiva”.

E3, adverte que “além de existirem os controles devem ser usados e, nesse ponto, há o que evoluir”.

Portanto, considerando que a aderência em determinado percentual é um dos objetivos definidos pela instituição, o controle deveria ir além de informar o descumprimento das metas estabelecidas, pois conforme destacam Robbins e Decenzo (2007) o controle não pode se limitar a comunicar desvios sem prover ações que devem ser adotadas para lhes corrigir.

Assim, conforme descrevem Robbins e Decenzo (2007) o controle eficaz assegura que as atividades ocorrem de maneira que conduzam aos objetivos da instituição. Em sentido oposto, um controle que não conduz aos objetivos – como se constata na pesquisa – é, como destacado pelos entrevistados, ineficaz ou mesmo inexistente.

Observa-se, ademais, analisando as respostas apresentadas no questionário que 13 de 21 respondentes (61,90%) dizem não ter implementados controles formais atinentes aos prazos (questão 16), apenas 4 dos 21 respondentes (19,05%) admitem realizar monitoramento mensal dos prazos definidos (questão 17), mesmo percentual que afirma fazer isso apenas uma vez por ano (questão 17), e 10 dos 21 (43%) admitem não monitoraram os prazos (questão 11).

A constatação feita no nível operacional, repete-se no nível tático, no qual os três entrevistados assumem que não acompanham ou acompanham de forma incipiente os prazos definidos e o calendário publicado. De igual modo, dos entrevistados que atuam no nível estratégico apenas 2 declaram “acompanhar” o plano.

Nas unidades que compõe as estruturas de apoio à governança, apenas uma declarou monitorar e comunicar a administração os desvios. O representante da auditoria, por exemplo, informou que apenas em 2024 realizou auditoria que envolvesse a avaliação do PCA³².

Ainda que a minoria absoluta indique que acompanha os prazos, todos os entrevistados admitem, conforme demonstrado no tópico antecedente, que o

³² Mesmo aderência entre o planejamento e a contratação se revelando como meta da instituição, e ainda que o PCA no âmbito do TRE-DF seja produzido desde 2018, apenas em 2024 a auditoria promoveu uma avaliação sobre o tema.

descumprimento ocorre de forma sistemática o que reflete a manutenção da aderência sempre em patamares inferiores aos definidos como meta.

Num cenário como o observado no estudo, Robbins e Decenzo (2007), destacam que o controle deveria apontar o problema e especificar as ações corretivas, apontando alguns exemplos de ação destinada à correção: capacitação, alteração de estrutura, substituição de funcionários etc.

Contudo, a análise documental empreendida permite constatar que não são exigidas justificativas de quem descumpre os prazos, nem se apura responsabilidades, ainda que as normas internas determinem tal procedimento.

A constatação é retificada pelo entrevistado E11, por exemplo, que afirma não haver um processo de controle e que isso possibilita ao demandante margem para não atuar como deveria, bem como conclui que:

Acredito que, além de não ter controle, os reflexos disso, ou seja, a responsabilidade por descumprir, por não fazer, não são muito, como é que eu posso dizer, muito incisivos, muito efetivos, não há processos, por exemplo, disciplinares em relação ao não cumprimento de uma obrigação imposta, de um dever funcional [...].

A percepção, ratificada pelas demais fontes, é compartilhada por E3, para quem “o descumprimento fica por isso mesmo, não cumpriu e ponto” (sic).

Destaca-se que o controle é um dos mecanismos de governança organizacional, bem como que o *accountability* é um dos princípios inerentes a ela, conforme se extrai do referencial de governança do TCU (Brasil, 2020b).

Sobre tema Paludo (2012 p. 143) adverte que “O conceito de *accountability* pressupõe duas partes: uma que delega a responsabilidade e outra que é responsável por gerir recursos” a quem se imputa a obrigação de prestar contas e se responsabilizar pelo que lhe foi delegado (Paludo, 2012).

Na mesma direção, Mota (2007) e Fenili (2018) apontam que o princípio citado no parágrafo antecedente é tridimensional e envolve a transparência, a prestação de contas e a responsabilização/punição.

Na esteira do que foi observado nas fontes de pesquisa e considerando o que se extrai da literatura, a ineficácia dos controles, a ausência de prestação de contas e de responsabilização daqueles que descumprem o plano, correspondem a falhas de governança.

Corroborar com esta constatação levantamento de governança³³ realizado pelo Tribunal de Contas da União (Brasil, 2024) que, entre os mecanismos de governança avaliados, considerou que, em relação ao TRE-DF, o controle se encontra em um estágio intermediário³⁴.

Assim, as evidências extraídas permitem compreender que as deficiências do controle atuam como causas da baixa aderência.

5.3.1.3 Assimetria da informação

Estudada entre causas das falhas de mercado, notadamente pelas ciências econômicas, o conceito de assimetria da informação pode ser traduzido, de forma simplória, num desnivelamento informacional.

No contexto mercadológico, conforme destaca Bertolin (2008), a assimetria corresponde a um fenômeno no qual uma parte tem mais informação do que sua contraparte, sendo apto a gerar desconhecimento.

Paludo (2017) e Varian (2003) corroboram com a definição apresentada afirmando que, na assimetria da informação, um dos agentes tem informação superior, em quantidade ou qualidade, o que pode interferir nas relações estabelecidas.

No contexto organizacional a assimetria adota significação semelhante e representa o desequilíbrio de informações entre superiores e subordinados, conforme destacam Zanoto, Weber e Nascimento (2019). No que toca às licitações e aos contratos, Camelo, Nobrega e Torres (2022, p.54) afirmam que a assimetria da informação faz parte do cotidiano das contratações públicas.

No contexto da presente pesquisa, partiu-se da premissa que a assimetria das informações ocorre quando as diferentes partes de uma relação possuem níveis de conhecimento dispares, de modo que este desequilíbrio é capaz de gerar resultados danosos.

Nesta ordem de ideias, para a finalidade desta pesquisa, as partes são os diversos atores que participam do processo de elaboração Plano de Contratações Anual e os conhecimentos acerca das contratações (procedimentos, relevância, função estratégica etc.), são as informações que se comportam de forma assimétrica nos vários níveis da instituição.

³³ Disponível em <https://shorturl.at/jKDh2>. Acesso em: 16/11/2024.

³⁴ Avaliação do TCU classifica o grau de maturidade dos mecanismos em inexpressivo, inicial, intermediário e aprimorado.

Destarte, a análise documental empreendida permitiu constatar a percepção dos órgãos diretivos do TRE-DF de que as unidades demandantes desconheciam a matéria, bem como que tal circunstância trazia dificuldades para a execução do plano e para que as metas de aderência fossem alcançadas.

Alves (2024), corroborando a constatação supra, adverte que as unidades que demandam contratação, por questões culturais, não desenvolveram as competências necessárias para elaborar e executar o plano de contratações anual e, em razão disso, tendem a desconhecer o tema.

Ao avaliar as respostas dadas em razão do questionário, por exemplo, percebe-se que, apesar de 66,67% (questão 2) dos respondentes declararem conhecer bem as finalidades do PCA, 61,90% (questão 20) entendem que o orçamento deve servir de insumo para o PCA e não o contrário, como preconiza a Lei 14.133, de 01 de abril de 2021, dados que denotam falta de conhecimento.

Extraí-se, ainda, que 8 dos 21 participantes (ou 38%) declararam nunca ter participado da elaboração do Plano (questão 8), ainda que os processos de elaboração demonstrem apenas 2 dos 23 servidores selecionados para responder ao questionário não tinham, de fato, participado dos PCA 2021 a 2023.

Os dados citados no parágrafo antecedente corroboram a informação trazida por E10 de que, “Apesar de eles [área demandante] participarem do plano, eles não sabem do plano, não sabem o que foi aprovado ao certo”.

Ademais, apenas 38,10% dos respondentes se sentem familiarizados com os conceituais aplicáveis ao PCA (questão 1) e somente 6 de 21 (28,57%) dizem conhecer os critérios pelos quais as demandas são alocadas no plano pelo comitê de planejamento (Questão 5).

Cabe destacar ainda que, ao responder a questão 21 – quesito que conferiu liberdade para que os respondentes pudessem livremente apontar causas para a baixa aderência -, R15 afirmou que “há desconhecimento de ferramentas básicas de planejamento, o que faz com que esse processo seja realizado de forma amadora.”

Tais informações extraídas dos questionários permitem perceber que, no nível operacional, integrado pelas unidades demandantes, há pouco conhecimento sobre o tema.

Essa percepção é corroborada nas entrevistas. E10, por exemplo, afirma que “a área demandante do Tribunal [...] é uma unidade com pouco conhecimento da área de contratações”, de modo que “as vezes, sequer conhecem o plano de contratações”.

Ademais, E9, ao afirmar que as áreas requisitantes desconhecem a importância das contratações, correlacionando a falta de conhecimento com a dificuldade das unidades demandantes de produzir os documentos da contratação, afirma que “poucas são as unidades que possuem conhecimento adequado” e arremata dizendo que “o que eu vejo realmente é uma dificuldade das unidades realmente na elaboração dos documentos que compõem a fase de planejamento. Isso é gritante.” [sic]

Se por um lado as unidades demandantes apresentaram respostas que denotam desconhecimento, inclusive acerca da relevância das contratações, os gestores de nível tático e operacional, de forma unânime, afirmaram que sem contratações a administração não atingiria suas metas institucionais e seria paralisada, percepção corroborada pelo já citado Acórdão nº 2.622/2015, do plenário do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2015).

Esta diferença entre a forma como o nível operacional percebe as compras e a percepção dos demais níveis, ratifica a existência da assimetria da informação.

Nada obstante, os dados gerados nas entrevistas, permitem constatar que, mesmo no nível estratégico, há níveis de conhecimentos díspares, o que fragiliza controles e até mesmo a escolha das demandas que deverão ter tratamento prioritário.

Neste sentido, por exemplo, E1, que integra o COPLAN e atua no nível estratégico, declara que:

[...] não tenho conhecimento específico sobre as normas e procedimentos de contratação, nem de como as contratações devem estar alinhadas com a estratégia do Tribunal. Meu conhecimento é bem superficial, por isso penso que seria interessante a Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças realizar uma instrutoria interna para os integrantes do COPLAN serem capacitados e adquirirem informações mínimas para uma análise mais técnica das demandas do Tribunal, de forma a contribuir efetivamente nas reuniões e deliberações do Comitê e não apenas concordar com aqueles que têm mais experiência e conhecimento sobre o tema.

Constata-se que pelo menos 3 dos 5 gestores de nível estratégico declararam desconhecer elementos importantes do plano ou apresentaram respostas que denotam desconhecimento sobre a realidade das compras, como se percebe da declaração de E2 que afirma que o PCA integra o “Plano de Estratégico das Aquisições do TRE”, documento inexistente no âmbito do TRE-DF.

Ressalta-se, ademais, que as constatações extraídas das fontes de pesquisa e convalidadas pela literatura, estão alinhadas às decisões do Tribunal de Contas da União, como, por exemplo, Acórdão 1917/2024, Plenário, no qual fora indicada entre as

possíveis causas para baixa implementação do PCA estão as dificuldades vivenciadas pelos setores requisitantes (Brasil, 2024).

Nesta ordem de ideias, deve-se destacar que as evidências extraídas dos dados, da literatura e dos julgados do TCU citados acima, permitem constatar que o conhecimento assimétrico – entre os atores dos diversos níveis institucionais que atuam no ciclo do PCA – atua como uma das causas da baixa aderência.

5.3.2 Possíveis causas apontadas apenas nos questionários e entrevistas

5.3.2.1 Fatores relacionados à elaboração do PCA

5.3.2.1.1 Antecedência na elaboração do Plano

Parte dos servidores convidados a pesquisar entendem que a antecedência é um fator que causa a baixa aderência das contratações ao PCA.

No nível operacional, ao qual fora aplicado questionário, 9 respondentes da questão 21 – que possibilitava indicar uma ou mais opções de resposta e/ou responder livremente – indicaram que a principal causa da baixa aderência é “o fato de a elaboração do planejamento ser iniciada um ano antes da execução” o que “impede um grau de assertividade elevado”.

Ademais, extrai-se das respostas apresentadas para a questão 27, que 12 de 21 respondentes (52%) entendem que a antecedência fomenta a baixa aderência ou conduz a um plano meramente formal.

As entrevistas apresentaram percepções assemelhadas àquelas inferidas do questionário respondido pelas unidades demandantes.

Nesse sentido, E4 esclarece que uma das causas da baixa aderência é a “a questão da antecedência com a qual ele, PCA, é elaborado”, de modo que “Como o plano é feito no exercício anterior, às vezes surgem novas demandas, que não foram previstas, e que às vezes nem poderiam ter sido previstas à época da elaboração do plano”.

E6, corrobora com E4, destacando que “o fator tempo pode levar a alteração do valor, da necessidade, da solução etc. Assim, eu acredito que seja uma causa da baixa aderência”.

Nada obstante, em que pese as entrevistas apresentarem 13 menções à antecedência como fator que contribui para a baixa aderência, percebe-se, diversamente das percepções extraídas dos questionários, que os entrevistados, à exceção de E4,

compreendem que a antecedência, mesmo sendo necessária, é um problema em relação à realidade do TRE-DF.

Apenas para exemplificar a percepção dos que entendem que a realidade do TRE-DF é que torna a antecedência um fator a contribuir com a baixa aderência, cita-se E11 para quem:

A gente entende que a antecedência é necessária, mas, por outro lado, eu entendo que para o microcosmo do TRE, ela se apresenta um pouquinho precoce, eu acho que ela é um pouquinho precoce. O que eu vou fazer daqui a um ano e meio, para a gente é muito difícil, porque nós não temos uma cultura de atuação preventiva [...]. A gente atua meio que apagando incêndio, como os nossos recursos são limitados, então a gente está sempre resolvendo o problema de hoje.

No mesmo sentido, E12 afirma que, “Para a realidade do TRE, a antecedência é um complicador [para a aderência], [...] e o nível de maturidade do TRE não favorece essa prática”.

No mesmo sentido foram as respostas de E1, E7, E8, E9 e E10, o que permite interpretar que a antecedência é percebida como um problema relacionado às particularidades do tribunal.

Destaca-se que os entrevistados não ofereceram maiores detalhamentos acerca de quais seriam essas particularidades.

Nada obstante, a análise do conjunto de dados extraídos das fontes pesquisadas, permite inferir que há a percepção de que falta engajamento e conhecimento para as unidades demandantes, justamente as unidades que sofrem os impactos da antecedência.

Percebe-se que parcela das unidades demandantes também compartilha desta percepção, como se extrai do fato de que 5 respondentes da questão 21 concordarem que a falta de aderência decorre de falta de engajamento das unidades demandantes e de apoio da alta administração.

Ademais, o respondente R15, aproveitando a possibilidade de apresentar livremente as causas da baixa aderência afirma que “há desconhecimento de ferramentas básicas de planejamento, o que faz com que esse processo ocorra de forma amadora”.

De outra banda, para além das percepções, pode-se concluir com base nos diversos elementos de pesquisa, que há de fato um nível de informação assimétrica, um controle deficiente do plano (em todas as etapas) e falhas na governança, atribuíveis, mais especificamente, à liderança.

Nessa ordem de ideias, é possível concluir que a antecedência não constitui de fato um problema, mas sim que, em razão dos elementos citados acima, inerentes à realidade do órgão, passa a contribuir com a baixa aderência.

Corroborando com essa constatação o fato de que outros órgãos do Poder Judiciário da União conseguem executar o PCA de forma aderente mesmo submetidos à mesma antecedência à qual está sujeito o TRE-DF (Brito, 2023).

Destaca-se, por fim, que, durante o período pesquisa, o TRE-DF não observou a determinação do Conselho Nacional de Justiça de que a versão preliminar do plano seja publicada até 30 de abril do ano anterior ao da execução do PCA (Brasil, 2020a), o que demonstra que no âmbito do órgão estudado a antecedência exigida por resolução é, inclusive, relativizada.

Neste norte, o tratamento dos dados apresentados permite concluir que a antecedência não constitui causa apta a justificar a baixa aderência entre o planejamento e a execução das contratações do TRE-DF.

5.3.2.1.2 Detalhamento excessivo

Outro fator relacionado à elaboração do plano, diz respeito ao nível de detalhamento exigido no âmbito do TRE-DF.

Sobre o tema, a primeira constatação que pode ser feita é que, de fato, a norma que regulamenta a matéria no âmbito do órgão exige mais informações que as requeridas pela Resolução 347/2020, do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2020a) e, no âmbito do Poder Executivo, pelo Decreto 10.947/2022 (Brasil, 2022).

O quadro a seguir busca apresentar o nível de detalhamento exigido de cada uma das normas, bem como identificar as diferenças entre as exigências contidas em cada um dos normativos³⁵ citados:

Quadro 25 - Nível de detalhamento por norma

Portaria TRE-DF 130/2018	Res. 347/2020 CNJ	Decreto 10.947/2022
Unidade demandante	Código do Item	Código (classe de material ou grupo de serviços)
Quantidade a ser adquirida	Unidade requisitante	Unidade requisitante ou técnica com a identificação do responsável

³⁵ Ressalta-se que a Justiça Eleitoral está sujeita à jurisdição do Conselho Nacional de Justiça, conforme estabelece o §4º do artigo 103B da Constituição Federal. Em razão disso o TRE-DF se submete ao inteiro teor da Resolução 347 que pode ser complementada por norma interna do tribunal regional desde que a regulamentação não contrarie a resolução.

Descrição do bem ou do serviço	Quantidade a ser adquirida	Quantidade a ser contratada e estimativa de consumo
Justificativa para a necessidade da contratação	Descrição sucinta do objeto	Descrição sucinta do objeto
Valor estimado	Justificativa da necessidade	Justificativa da necessidade da contratação
Nível de complexidade da contratação	Estimativa do valor	Estimativa preliminar de valor
Data estimada para contratação	Grau de Prioridade	Grau de prioridade
Indicação da contratação como nova, prorrogação ou acréscimo contratual [sic]	Data estimada da contratação	Indicação da data pretendida para conclusão da contratação
Potencial prejuízo no caso de não ocorrer a contratação	-	Indicação de vinculação e dependência
Prazos de confecção de cada um dos artefatos (DFD ³⁶ , ETP, TR, Plano de Trabalho)	-	-
Alinhamento estratégico	-	-
Número do processo, se houver	-	-

Fonte: próprio autor

Como se infere do quadro apresentado, a norma do TRE-DF traz mais exigências do que as demais normas citadas. Se consideramos a exigência contida na Portaria 130/2018 de que sejam definidas e informadas as datas de entrega de cada artefato, pode-se dizer que no TRE-DF as unidades demandantes devem preencher pelo menos 6 campos a mais do que as unidades do Poder Executivo federal e 7 a mais que as unidades do Poder Judiciário da União.

Nada obstante, apenas dois entrevistados (E6) entenderam que o detalhamento é excessivo e, apenas um deles atribui a baixa aderência a este excesso. Em síntese, E6 afirma que:

Nosso plano é muito detalhado, e eu acredito que isso tem que ser melhorado, porque, se a gente olhar hoje as publicações dos planos no PNCP, o que é publicado mesmo são informações diretas ali, acho que é uma questão de quatro, cinco colunas, a nossa planilha deve ter de doze a quinze colunas, se não for mais colunas, é muito detalhado, acho que é uma causa, sim, da baixa aderência. [...] A própria apresentação visual do plano é ruim... É uma grande planilha, muito confusa, com uma letra muito pequena, aí o pessoal vai olhar, já nem sabe qual prazo que é qual, porque aí tem além dos três prazos (início do processo com DFD, ETP e TR) tem o prazo final da contratação. O plano realmente dá até preguiça, porque o plano é um monte de letra pequenininha, confusa e com um detalhamento desnecessário (grifo próprio).

³⁶ No âmbito do TRE-DF o PCA é feito a partir do preenchimento de um formulário e o DFD inaugura cada processo de contratação.

De outro lado, percebe-se que alguns entrevistados, em que pese não enxerguem relação de causa e efeito entre detalhamento e aderência, manifestam-se no sentido de que o nível de detalhamento pode ser aprimorado.

E11, por exemplo, ao afirmar que “os campos são misturados”, afirma que os podem ser aprimorados, opinião compartilhada por E4, E5, E8. Os entrevistados E7, E9, E10 e E12, não fazem menção à necessidade de aprimorar o detalhamento exigido e, em complemento, entendem que o nível de detalhamento não impacta na baixa aderência.

Niebuhr (2023), em sentido oposto, defende que se deve reduzir as exigências descritivas do plano, já que as distorções intrínsecas à formalização do planejamento, elaborado no ano anterior ao das licitações e contratações, poderão conduzir à elaboração de um vazio de conteúdo.

No mesmo sentido, Leonez (2024, p. 3) adverte que o plano não pode ser “um instrumento quase impossível de ser operacionalizado na instituição, com planilhas gigantescas, contendo dados desnecessários”.

Sobre o tema, o TCU (Brasil, 2021) analisando a norma do poder executivo federal, cujo nível de detalhamento é menor do que o aplicado no TRE-DF, afirmou que o detalhamento excessivo obsta as finalidades do PCA, concluindo que:

[...] o nível de detalhamento da especificação dos itens exigido mostrou-se um fator de dificuldade para elaboração do PAC, pois não se configura como o mais adequado para essa fase de planejamento, tendo em vista que ela ocorre por volta de um ano antes da concretização da licitação.

Assim, diante dos elementos apresentados, pode-se concluir que o detalhamento excessivo pode comprometer as finalidades do plano e traz impactos sensíveis à fase de elaboração, podendo induzir a um plano de conteúdo vazio.

No entanto, no caso do TRE-DF, apesar das deficiências existentes na elaboração do plano, incluindo o detalhamento efetivamente excessivo, não se pode afirmar que a baixa aderência ao plano decorre deste fator.

Corroborando com essa conclusão o fato de que não foram constatadas situações em que uma contratação planejada tenha deixado de ser realizada ou tenha sido alterada em razão do detalhamento exigido na elaboração do plano.

5.3.2.1.3 Sobreposição entre o detalhamento do plano e o ETP

Ao analisar o detalhamento exigido para a elaboração do plano no âmbito do TRE-DF, percebe-se que cabe à unidade demandante indicar o objeto que pretende

contratar no ano seguinte, mediante a descrição do bem ou do serviço necessário à satisfação de uma necessidade pública (Brasil, 2018).

Observa-se ademais, que na Resolução 347/2020 (Brasil, 2020a), o grau de detalhamento do objeto alcança a descrição do código do catálogo de material ou de serviços, referente ao objeto que se pretende contratar.

Ocorre que a indicação do bem ou serviço a ser contratado, deve ser precedida de estudo acerca das soluções disponíveis no mercado, o que somente ocorrerá na fase de estudos técnicos preliminares, isto é, durante a execução do plano.

Nesse sentido, a Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021) estabelece que o estudo técnico preliminar “deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução” e registrar, entre outros elementos, “a análise das alternativas possíveis e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar” [grifo próprio].

Portanto, a indicação, por exemplo, da solução que se pretende contratar durante a elaboração do plano de contratação, faz-se em sobreposição à etapa de estudos preliminares, a qual poderá concluir pela desnecessidade da contratação ou pela indicação de que a contratação deve recair sobre outro bem ou serviço.

Costa e Santos (2022) corroboram com essa visão ao afirmar que, da forma como normatizado, o PCA se fundamenta na solução que se pretende contratar, incluindo o código do catálogo, e não na necessidade/problema que a administração pretende suprir/resolver e constata que se parte da solução já escolhida, num verdadeiro planejamento reverso.

No mesmo sentido, Costa (2022) aduz que as normas vigentes sugerem que não é necessário avaliar a solução no momento certo (ETP), porquanto já foi previamente definida por ocasião da elaboração do PCA, o que pode causar retrabalho por exigirem a avaliação da solução em dois momentos (ao elaborar o Plano e ao realizar o ETP), o que seria ineficiente e ineficaz.

Na mesma direção, o TCU, ao avaliar o detalhamento exigido do PCA, advertiu que as informações exigidas eram incompatíveis com a lógica normativa, na medida em que:

[...] os estudos técnicos preliminares constituem a primeira etapa do planejamento de uma contratação, caracterizada pela determinação da necessidade, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características do objeto, não há como justificar que no ETP, elaborado em momento posterior ao PAC, seja exigido o preenchimento por necessidade/solução, enquanto o PAC, preenchido

em até 1 ano antes, seja exigido nível de detalhamento por item do Catmat e Catserv. (Brasil, 2021).

O posicionamento extraído da literatura citada está em consonância com os dados extraídos das entrevistas e questionários, na medida em que, em ambas as fontes, houve participantes que indicam que tal procedimento traz prejuízos ao planejamento.

Destaca-se, por exemplo, que ao responderem à questão 28, que abordava a sobreposição entre PCA e ETP, 14 dos 21 respondentes (66%) indicam que tal procedimento é danoso ao planejamento e, destes, 6 respondentes (43%) afirmam que a sobreposição causa a baixa aderência.

Em relação aos servidores entrevistados, E6 afirma que “a especificação da área demandante, que foca num objeto, ao invés de focar numa solução para um problema, para uma demanda da administração, é uma causa da baixa aderência”. No mesmo sentido do que fora afirmado por E6, estão as manifestações de E4 e E9.

Nada obstante, a convergência havida entre as percepções colhidas nas fontes citadas e na literatura descrita, impende destacar que está última aponta uma disfuncionalidade na sobreposição ora relatada, sem mencionar que esta seria causadora de falhas na execução do PCA.

O TCU, por exemplo, aduz que tal prática não contribui para o processo de elaboração do PCA e para a realização de compras compartilhadas (Brasil, 2021), Costa, por sua vez, indica que tal prática gera retrabalho e Costa e Santos (2022) indicam que a sobreposição conduz a um planejamento reverso.

De igual forma, alguns entrevistados entendem que ainda que a sobreposição possa causar baixa aderência, tal circunstância não é observada no TRE-DF. Assim, E8 esclarece que:

Chegar em uma solução diferente da que consta do PCA e, por isso, gerar uma contratação diferente ou não contratar? Esse seria o impacto em termos de aderência, mas não vejo que isso seja a maioria dos casos. Pode ser que existam casos assim, mas é mais raro do que os outros fatores. Até há uma relação de causa e efeito, mas essa relação é menos relevante na nossa realidade.

Na mesma direção, E7 afirma que enxerga uma “correlação baixa” entre a sobreposição e a baixa aderência e indica que “há fatores mais fortes”.

Destaca-se que a análise dos dados atinentes ao acompanhamento do PCA, indicam que as alterações feitas nos planos se destinaram a excluir demandas que, não tendo sido iniciadas, foram adiadas para outros exercícios, ou para incluir demandas que pudessem garantir a execução do orçamento no ano corrente.

Neste sentido, E2 assevera que em razão do descumprimento dos prazos “acabamos contratando no ano seguinte ou, em situações excepcionais, não conseguimos contratar”.

Corroborando a percepção de E2, E4 admite que por falta de tempestividade em impulsionar os processos “acaba que vai encurtando o prazo, e chega uma hora que não consegue mais fazer. Aí se contrata o que se dá para contratar. E nem sempre é o que era prioridade”. Ao fim, E4 conclui que:

O principal reflexo seria comprar o que talvez não estivesse na prioridade para comprar. Às vezes você queria comprar x, acaba comprando y, em razão disso. Então, às vezes você deixa de comprar aquilo que foi determinado como essencial, e comprando uma coisa que talvez não fosse tão essencial. As unidades demandantes não atuam no tempo certo e inviabiliza a contratação. Isso tende a comprometer a execução orçamentária e para evitar isso acaba se optando por contratações fáceis, fáceis no sentido de estarem disponíveis, mesmo que não estejam no plano. Então, optamos por contratações diretas, ou adesão a atas para assegurar a execução do orçamento, mesmo que os itens não sejam prioritários ou que não estejam no plano.

Igual percepção pode ser inferida da manifestação de E8, para quem os prazos não são cumpridos “e chega a um ponto do ano que a administração tem que definir o que vai seguir ou não, já que o tempo não é mais suficiente para comprar tudo o que não foi feito no tempo programado”.

Portanto, constata-se que as alterações do plano, para incluir ou excluir demandas, não decorreram da sobreposição entre PCA e ETP (mas, de fatores relacionados ao impulso do processo de contratações), o que, caso tivesse ocorrido, indicaria que tal fator é responsável, ainda que parcialmente, pela baixa aderência.

Destarte, em que pese a sobreposição ter potencial para influenciar na execução do plano, no âmbito do TRE-DF tal fator não se encontra entre as causas da baixa aderência.

5.3.2.2 Liderança

Organizacional: falhas de governança

Sob o mesmo tópico foram juntados três fatores considerados como razão para a baixa aderência entre o planejamento e a execução das contratações no âmbito do TRE-DF, a saber: a) falta de engajamento das unidades demandantes; falta de apoio da alta administração, e; b) resistência às atividades inerentes à contratação.

Optou-se por tratar engajamento, resistência e apoio da alta administração de forma conjunta, por se tratar de temas conexos e relacionados à atuação de um dos mecanismos postos à disposição da governança institucional: a liderança (Brasil, 2020, p. 52).

Nesta ordem de ideias, cabe destacar que, conforme consta do referencial básico de governança organizacional do TCU “liderança é sinônimo de instâncias internas de governança, e engloba conselhos, ou colegiados superiores e a alta administração da organização” (Brasil, 2020b, p.54).

Destaca-se, outrossim, que o PCA - que, em termos legais, representa inovação da nova lei de licitações - é instrumento de governança (Brito, 2023) e que, conforme se infere da lei 14.133/2021, que corrobora com o referencial do TCU (Brasil, 2020b), a governança das contratações é de responsabilidade da alta administração (Brasil, 2021).

Portanto, engajamento, capacitação, promoção de ambiente íntegro etc. são condutas esperadas da alta administração, isto é, da liderança da organização, o que justifica tratar de forma conjunta as percepções extraídas de questionários e entrevistas de que a baixa aderência decorre da falta de apoio da alta administração ou da falta de engajamento e resistência.

Antes de prosseguir com a discussão, deve-se destacar que, por não ser escopo da presente pesquisa, não serão feitas maiores digressões sobre os aspectos conceituais acerca de resistência e engajamento, objeto de estudo da gestão de pessoas.

Neste diapasão, destaca-se que, para 7 respondentes dos questionários (segunda maior frequência em relação a questão 21), a distorção entre planejamento e a realidade das contratações decorre, simultaneamente, da falta de engajamento das unidades demandantes e da falta de apoio da alta administração.

Entre os respondentes que apresentaram respostas adicionais à sobredita questão, pode-se destacar que para R11 a baixa aderência decorre das “alterações das demandas por parte da alta gestão”.

No mesmo sentido, o entrevistado E1 entende que a “falta de compromisso do servidor em relação às suas atribuições reflete um baixo grau de engajamento”, E6, corroborando com o E1, destaca que que “pode haver um desinteresse da área demandante, como se faltasse engajamento”.

E10, na mesma linha, cita que “[a falta do] o engajamento dos servidores é importante para o não cumprimento” das atividades inerentes ao PCA, o que é ratificado por E12 para quem “falta engajamento também dos servidores”.

Sob outro prisma, parcela dos entrevistados fizeram menção à resistência das unidades demandantes, destacando, por exemplo, que “as pessoas não se interessam por contratações” (E6).

O entrevistado E10, por sua vez, afirma que “as unidades demandantes querem o bem e o serviço, mas não querem ser unidade demandante” e, ao fim, ratifica “eles querem, é muito nítido que eles querem o bem e o serviço, mas eles querem que alguém compre para eles”.

Lado outro, apesar de os entrevistados se referirem de forma mais direta às unidades demandantes, adjetivando-as como resistentes, pode-se inferir das falas do entrevistado E2, gestor de nível estratégico, certo grau de resistência às atividades próprias das contratações pública.

Destaca-se, por exemplo, que para E2:

Seria ótimo se fosse possível manter os serviços sem a necessidade de novas contratações, ou se bastasse apenas realizar a manutenção dos contratos já existentes, sem passar pelo processo de licitação (grifo próprio).

Em outro trecho E2 afirma que “Se pudessemos evitar a licitação, isso economizaria muito tempo e esforço”. Percebe-se, portanto, que mesmo na alta administração há posições resistivas ao processo de compras.

Cabe destacar ainda que, apesar de, no tratamento dos dados, menções à resistência e falta de engajamento terem sido colhidas em códigos diversos, fato é que, conforme Montezano et al. (2019, p. 2784), a falta de engajamento dos servidores “refere-se à resistência a mudança [...] e em participar de ações” atinentes a determinados processos.

Destaca-se, portanto, que as percepções extraídas dos questionários e das entrevistas de que resistência e falta de engajamento, em relação de sinonímia, atuam como causa para a baixa aderência, estão na mesma linha do Acórdão 1917/2024, no qual se apontou a falta de engajamento da alta administração e a resistência dos diversos atores que atuam no processo de contratação, como desafios para implantação plena da nova lei (Brasil, 2024).

Corroborando o entendimento da Corte de contas, Montezano e Silva (2018), em estudo no qual se avaliou as dificuldades experimentadas por 22 Tribunais Eleitorais brasileiros para implantar a gestão por competência (que hoje é uma das exigências da Lei 14.133/2021), constataram que a falta de suporte da alta administração e a resistência dos servidores são os principais fatores críticos do sucesso.

Nesta ordem de ideias, destaca-se, uma vez mais, que compete à liderança da organização a adoção de medidas necessárias à efetiva implantação da governança institucional, aí incluída a governança das contratações e seus instrumentos, entre os quais o PCA.

Importa ressaltar, por exemplo, que a Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 347, de 15/10/2020, atribui à Alta Administração o dever de elaborar plano estratégico de comunicação que terá, entre outras finalidades, promover o engajamento de todos os atores do fluxo de contratação.

Destaca-se, neste sentido, que o TRE-DF não possui o citado plano, o que tende a justificar o fato de que, 13 dos 21(61,90%) respondentes da questão 22 do questionário, consideram que a comunicação acerca do PCA é insuficiente ou inexistente.

Cabe ressaltar, apenas a título de exemplificação, que Castanha, Beuren e Gasparetto (2021, p. 193) asseveram que a comunicação interna impacta positivamente o engajamento, destacando que “estratégias adequadas de comunicação permitem às organizações criar e manter altos níveis de engajamento dos funcionários”.

Na linha do que fora destacado acima, o entrevistado E1 afirma:

Penso que a ausência de divulgação do Plano Anual de Aquisições aos servidores do Tribunal e a concentração do conhecimento técnico nas mãos de poucos servidores não geram o comprometimento das unidades em prol da execução das contratações e tampouco a consciência de que o funcionamento do Tribunal depende totalmente dessas aquisições.

Percebe-se, assim, que a omissão do dever de agir para garantir uma governança eficaz, imputado à alta administração, tem potencial para impactar negativamente o engajamento dos servidores, de onde se conclui que engajamento e resistência tendem a ser consequência da atuação da alta administração.

Portanto, questões como falta de engajamento, resistência às atividades relacionadas à contratação, incapacidade do controle de adotar medidas corretivas ou mesmo responsabilizar servidores (*accountability*) e comunicação deficiente, devem-se primariamente atribuídas a uma postura pouco engajada da própria liderança.

Cabe destacar, quanto ao ponto, a manifestação do entrevistado E6 segundo o qual

Entendo que a atuação do COPLAN é mediana, e acho que a atuação do COPLAN também é uma causa da baixa aderência, porque caberia ao comitê garantir aquilo que você planejou vai ser executado, teria que garantir ao máximo, mas a gente não vê isso, porque o COPLAN, como regra se limita referendar o que as demais unidades sugerem. [...] Outra razão seria ligada a postura da Alta administração, notadamente, da Presidência do TRE-DF, que possui atuação pouco crítica, sempre ratificando os planos, sem maiores questionamentos ou proposição de alterações.

Corroborando com a percepção relatada por E6o TCU aponta que “as falhas nos PCAs elaborados decorrem de inexistência ou deficiência na governança”, destacando, como exemplo, que “grande parte da atuação da alta administração dos órgãos, em relação ao PAC, se trata de mero cumprimento de um normativo, no sentido de aprovar formalmente o seu respectivo PAC” (Brasil, 2021).

Portanto, pelo que se extrai da literatura e das evidências, a falta de engajamento e a resistência decorrem de deficiências na liderança, importante mecanismo de governança, e é essa falha na governança das aquisições que atua como causa para a baixa aderência do PCA.

Destaca-se, por exemplo, com base no levantamento de governança³⁷ realizado pelo Tribunal de Contas da União (Brasil, 2024) que, entre os mecanismos de governança avaliados, a liderança foi o que teve a avaliação mais baixa, no âmbito do TRE-DF.

O quadro a seguir consolida a avaliação:

³⁷ Disponível em <https://shorturl.at/jKDh2>. Acesso em: 16/11/2024.

Quadro 26 - Levantamento de governança – avaliação dos mecanismos

Mecanismo	Liderança	Estratégia	Controle
Valor	37%	58%	69%

Fonte: TCU, 2024

Considerando apenas o mecanismo liderança, o valor alcançado pelo TRED-DF coloca-o 24º lugar entre os 28 tribunais eleitorais e na 59ª posição entre os 67 órgãos do Poder Judiciário que participaram da avaliação.

Destaca-se que, para os padrões de avaliação usados pelo TCU (Brasil, 2024), que classifica o estágio de governança como inexpressivo, inicial, intermediário e aprimorado, o valor obtido demonstra que a capacidade em liderança do TRE-DF é considerada apenas “inicial”.

Tais resultados, convalidam a constatação de que há falhas na governança institucional diretamente relacionadas a baixa capacidade da liderança.

Por fim, cabe destacar que a constatação supra se alinha àquela contida no Acórdão do Plenário 1637/2021, do Plenário do TCU, segundo o qual “As falhas nos PACs elaborados têm ocorrido, não só em razão de fragilidades identificadas no Sistema [...], mas também, em decorrência da inexistência ou da deficiência na governança dos órgãos” (Brasil, 2021).

5.3.2.3 PCA simbólico ou meramente formal

O presente fator causal se refere à percepção de entrevistados e respondentes dos questionários de que o processo de elaboração do plano ocorre de maneira simbólica ou, de forma mais direta, apenas para cumprir formalidades, ou seja, é uma elaboração meramente formal.

Neste sentido, E6 adverte que o alinhamento estratégico, feito por ocasião de elaboração do plano, “é apenas formal”, bem como que o demandante “coloca o prazo ali proforma” e que o resultado disso é “baixa aderência”.

E11, corrobora a percepção de E6 atinente aos prazos e revela que os prazos registrados, os custos e a programação registrada “são todos chutes” e acrescenta que ao apresentar suas demandas, sabendo-se que os recursos são limitados, pede-se “dois para ganhar um”, isto é, para garantir recursos, pede-se 10 projetos para executar 5”.

E8, corrobora a informação de E11 e afirma que o demandante “solicita por solicitar ou se limita a repetir a demanda do ano anterior”. Mesma percepção pode ser extraída E9 para quem as unidades demandantes apenas “repetem as demandas” do exercício atual promovendo um planejamento meramente incremental.

A resposta apresentada por E12 sintetiza bem a percepção dos demais entrevistados que mencionaram tal fator:

Na prática, eu vejo como um documento proforma, sabe, que você tem que preencher ali para colocar o orçamento, adequar o orçamento ali e encaminhar. [...] como eles fizeram meio que proforma, chega no ano de execução, eles não têm essa maturidade mesmo para... realmente eu precisava disso? Vendo hoje eu não preciso disso, mas hoje eu preciso mais disso, aí faz aquela substituição e está tudo certo.

Corroborando a percepção de E12, 7 sete respondentes da questão 21 do questionário declaram que o PCA é um documento meramente formal e, em razão disso, deve ser alterado no ano de execução.

Outros dados extraídos do questionário permitem inferir, corroborando com a percepção dos entrevistados, que a elaboração do PCA é proforma. Cita-se, por exemplo:

- a) 12 dos 21 respondentes (57%) admitem que as demandas apresentadas não decorrem de planejamento prévio (questão 13);
- b) 13 dos 21 respondentes (61%) reconhecem que o levantamento das necessidades não decorre de procedimento técnico (questão 14);
- c) 19 dos 21 respondentes (90%) admitem que a definição dos prazos é feita sem técnica (questão 15), corroborando a percepção do entrevistado E11, já citada, de que prazos, programações e custos alocados no PCA são “todos chutes”;
- d) 11 dos 21 respondentes (52,38%) entendem que o PCA não reflete a realidade do TRE-DF (questão 23).

Corroborando com a percepção de que há relação de causa e efeito entre um planejamento simbólico e a baixa aderência, Fazenda et al. (2007, p. 26), em pesquisa sobre o planejamento educacional, advertem que a disparidade entre planejamento e a prática efetiva decorre da elaboração de um planejamento meramente formal.

Na mesma direção, o Tribunal de Contas da União (Brasil, 2021), no Acórdão 1637/2021, do plenário, afirma que um dos fatores que acarreta “uma disparidade do executado em relação ao planejamento efetuado” é o fato de planejamento das

contratações ser elaborado de forma deficiente, com informações “incorretas, imprecisas ou inverídicas, a fim de cumprir uma obrigação meramente normativa” [grifo próprio].

Em outra passagem da citada decisão (Brasil, 2021) que analisou “72 organizações públicas federais, com o objetivo de avaliar se o Plano Anual de Contratações (PAC)”, o TCU afirma que fora verificada a elaboração de planos de modo meramente formal, apenas para atender obrigação normativa.

Assim, constata-se que a elaboração meramente simbólica do planejamento das contratações, feita para apenas para atender obrigação normativa, desapegada das finalidades precípua, conduz a uma execução pouco aderente.

Destarte, a percepção dos participantes, convalidada por dados, pela jurisprudência e pela literatura, permite inferir que uma das causas da baixa aderência entre planejamento e execução vivenciada no TRE-DF decorre de um processo de elaboração proforma.

5.3.2.4 Alterações orçamentárias

Fator citado em três oportunidades, por dois entrevistados, não encontra correspondência nos dados extraídos dos questionários ou nos documentos analisados nesta pesquisa.

A bem da verdade, a Lei nº 14.123/2021, de 01/04/2021, ao definir as finalidades do PCA, confere a este o papel de servir de insumo para a elaboração da proposta orçamentária, atribuindo-lhe a missão de estar alinhado a lei orçamentária vigente (Brasil, 2021).

Na mesma direção, a Portaria da Presidência do TRE-DF, no 130, de 08/08/2018, define que o plano deverá ser ajustado em até 30 dias após a publicação da lei orçamentária anual, assim como prevê que cortes ou contingenciamentos também ensejarão ajustes (Brasil, 2018).

Portanto, a própria natureza instrumental e acessória do plano impede que alterações impositivas no orçamento público sejam a causa da baixa aderência entre aquilo que foi planejado e o que foi contratado.

Ademais, constata-se, diversamente do que afirmado por E2, que o TRE-DF não sofreu cortes orçamentários no recorte temporal da pesquisa e que a única

suplementação havida, decorreu de ação demandada pelo próprio Órgão que gerou a alteração do plano e foi devidamente executada no ano de sua inclusão no PCA.

Tal constatação é corroborada pelos indicadores orçamentários extraídos dos relatórios de indicadores do planejamento estratégico (Brasil, 2021 p. 5; Brasil, 2022 p. 8; e Brasil, 2023 p. 8) que demonstram que no período no qual se concentrou a pesquisa o orçamento não fora executado integralmente em nenhuma oportunidade.

Destaca-se que o indicador de perdas orçamentárias mede a relação entre o valor que não fora executado e o que estava disponível (Brasil, 2021 p. 40; Brasil, 2022 p. 53; e Brasil, 2023 p. 53), enquanto o indicador de utilização de limite de pagamento, mede a relação entre o que foi pago com o orçamento corrente e o limite de pagamento concedido (Brasil, 2021 p. 44; Brasil, 2022 p. 57; e Brasil, 2023 p. 57).

Percebe-se, portanto, que cortes orçamentários não deram causa a baixa aderência, na medida em que inexistiram cortes no período.

O quadro abaixo demonstra a execução orçamentária no período:

Quadro 27 - Indicadores orçamentários

Ano	Indicador de Perdas Orçamentárias	Indicador de Utilização de Limites de pagamento
2021	1,79%	77,62%
2022	1,05%	94,77%
2023	5,61%	94,11%

Fonte: TRE-DF

Outra constatação que contraria a percepção dos entrevistados que indicam que questões relacionadas ao orçamento seriam uma das causas da baixa aderência são as informações retiradas dos processos de elaboração do PCA, notadamente da etapa de levantamento das necessidades - fase preparatória do PCA, que serve de insumo para a proposta orçamentária -, que revelam que as unidades demandantes sempre demandam acima do que há de referencial orçamentário concedido pela Setorial Orçamentária e acima da capacidade de execução do órgão.

Registra-se, a título de exemplo, a seguinte manifestação da Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças (documento 1101903, processo 0000876-32.2022):

Trata-se de procedimento inaugurado no afã de elaborar a Proposta Orçamentária deste Regional para o exercício 2023. Após a captação das demandas apresentadas pelas diversas unidades deste Regional, a CORF (1101181) formulou despacho destacando que, como

costumeiramente ocorre, o montante atinente aos pedidos apresentados supera o limite orçamentário concedido ao TRE [...] Quanto às demais despesas, parece-nos razoável manter os valores consignados em patamares semelhantes aos níveis de execução dos anos pretéritos, notadamente diante da pífia execução orçamentária verificada em 2021, no qual **este Regional apenas logrou executar 78% do seu limite de pagamento**, algo em torno de R\$ 13,7 milhões de reais, o que demonstra, conforme consta em diversos procedimentos, que as unidades apresentam demandas, recebem recursos e não dão andamento às contratações necessárias [destaque no original].

De outro lado, destaca-se que, diversamente do que ocorre nos contingenciamentos e cortes orçamentários, que decorrem de imposição expressa na Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 (Brasil, 2000) e nas leis de diretrizes orçamentárias aprovadas para cada ciclo orçamentário (Leite, 2023), as suplementações, técnica e legalmente conceituadas como créditos adicionais (Brasil, 2000), dependem de solicitação do Órgão que delas necessitam, o que denota a necessidade de planejamento.

Portanto, os elementos extraídos das diversas fontes de pesquisa permitem concluir que, considerando o contexto específico do TRE-DF, as alterações orçamentárias não atuam como causa para a baixa aderência.

5.3.2.5 Mudanças na gestão e estrutura do quadro de pessoal

5.3.2.5.1 Mudanças na gestão

Fator citado em três oportunidades e por três entrevistados, não encontra correspondência nos dados extraídos dos questionários ou nos documentos analisados nesta pesquisa.

A alteração no corpo diretivo do órgão a cada dois anos (Brasil, 2017b) é uma realidade em diversos órgãos do Poder Judiciário. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, por exemplo, que realiza troca de gestão a cada biênio (Brasil, 2016), possui meta de aderência superior à estabelecida pelo TRE-DF e, ainda assim, tem alcançado o objetivo definido, conforme destaca Brito (2023).

Neste sentido, o entrevistado E10, mesmo indicando a mudança de gestão como causa para a baixa aderência, faz ressalva de que:

[...] eu acho que essa pergunta talvez a gente tivesse que dividi-la em anos de troca de gestão e em anos sem a troca de gestão. No ano em que a gente tem a troca de gestão, que são anos pares aqui no tribunal, talvez justifique não começar uma contratação com antecedência em razão da troca. Vai que o novo administrador não quer aquele bem, aquele serviço. Então, talvez justifique. Não sei se seria bem isso, mas pode justificar. Agora, anos ímpares que nós não

temos troca de gestão, isso não tem nada a ver por que quem planejou é quem vai executar.

Destaca-se que no período analisado – que, usando a denominação citada por E10, compreende 2 anos ímpares (2021 e 2023) –, a aderência esteve sempre abaixo da meta estabelecida, sendo pertinente anotar que o ano par (2022) foi que apresentou a melhor taxa de aderência (60,53%).

Nada obstante, constata-se, como citado acima, que a baixa aderência tem natureza crônica, sendo notada ano após ano, de modo que circunstâncias pontuais não possuem a capacidade de ser seu elemento causador.

Por derradeiro, ainda que se reconheça que mudanças na gestão possam impactar o planejamento dos órgãos governamentais, deve-se destacar que administração deve respeito ao princípio da continuidade, que, conforme destaca Carvalho Filho (2016, p.89), abarca a generalidade das atividades administrativas, de modo que o interesse público não se adequa a descontinuidades na Administração (Oliveira, 2011, p. 141).

Destarte, as alterações na gestão administrativa não devem promover descontinuidade do planejamento institucional, notadamente de um órgão que atua no processo eleitoral a cada dois anos (exatamente anos pares).

Portanto, os elementos extraídos das diversas fontes de pesquisa, bem como na literatura, permitem concluir que, considerando o contexto específico do TRE-DF, as alterações na gestão administrativa não constituem causa para a baixa aderência entre o planejamento e a execução das contratações.

5.3.2.5.2 Estrutura de Pessoal

Entre os fatores causais apontados em entrevistas e questionários, destaca-se a alegação de que a baixa aderência decorre do diminuto quadro de pessoal, que impediria a execução das tarefas atinentes às contratações e aquelas relacionadas às atividades técnicas das unidades nas quais estão lotados.

As entrevistas revelam a percepção de que faltam servidores, porque a equipe é pequena, bem como que faltam servidores capacitados. O entrevistado E7 observa que uma das razões para a baixa aderência “é que as equipes são pequenas”, discorrendo que “Não há como retirar um servidor de uma unidade que tem apenas dois e deixá-lo 30 dias cuidando exclusivamente da contratação.”

O entrevistado E8, afirma que “a gente sofre com falta de pessoal” e arremata esclarecendo que há acúmulo de serviço “por falta de servidor”.

E10 adverte que “o quadro de pessoal é muito pequeno”, informação que é corroborada por E11 que, ao afirmar que há “restrição de recursos humanos” declara que “somos poucos para fazer muitas coisas” e conclui dizendo que não há “pessoas para fazer o básico”

No mesmo sentido, na questão 21, que permitia respostas abertas, são encontradas respostas que vinculam a baixa aderência ao excesso de demanda e à existência de equipes pequenas (R19 e R20).

Avaliando os dados constantes do portal de transparência do TRE-DF³⁸, constata-se que o Tribunal dispõe de 397 servidores, dos quais apenas 191 são do quadro efetivo e 206 são requisitados ou cedidos de outros órgãos. Constata-se ademais que o Tribunal dispõe de 92 unidades de lotação.

Os dados extraídos, permitem constatar que na Secretaria do Tribunal, local de vinculação das unidades demandantes e da área de contratações, atuam 167 servidores em 71 unidades de lotação, de onde se extrai que cada unidade possui, em média, menos que 3 servidores.

Os números indicam que, de fato, a quantidade de servidores por unidade de lotação é baixa, de modo que, apenas para exemplificar, nas unidades cuja lotação é de apenas 2 servidores ocorre de, em pelo menos 60 dias no ano³⁹, a unidade ter apenas um servidor.

Contudo, é relevante destacar que nos documentos relativos à elaboração e execução do plano, assim como nos documentos que avaliam os resultados do indicador de aderência, não foram constatadas menções que corroborem com esta perspectiva.

Ademais, ao avaliar relatórios de indicadores do planejamento estratégico (Brasil, 2021 p. 5; Brasil, 2022 p. 8; e Brasil, 2023 p. 8), constata-se o seguinte:

³⁸

Disponível

em

<https://paineis.tre-df.jus.br/sense/app/5b19066c-d0f5-467d-b5be-b9d70bc26701/sheet/686201fb-4eb4-4943-9fc5-e9581970fd14/state/analysis>. Acessado em: 15 de novembro de 2024.

³⁹ Considerando que cada servidor possui o direito de usufruir 30 dias férias por ano, conforme determina a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Quadro 28 - Avaliação relatório de indicadores

Ano	Total de indicadores	Indicadores com metas alcançadas	Indicadores com metas não alcançadas	Percentual de metas cumpridas
2021	22	17	5	77%
2022	27	16	11	59%
2023	26	15	11	57%

Fonte: TRE-DF

Nesta ordem de ideias, percebe-se que, mesmo que a escassez de pessoal seja uma realidade no âmbito do TRE-DF, no período pesquisado a regra foi cumprir a maioria das metas (incluindo outras metas relacionadas a contratações), o que fragiliza a ideia de que a baixa aderência seja ocasionada pela falta de pessoal.

Corroborando com a afirmação do parágrafo antecedente Gomes, Freitas e Mendonça (2017) observam que existe correlação negativa entre a quantidade de juízes e produtividade das varas, isto é, o fato de ter mais agentes públicos não garantiria melhores resultados em termos de produtividade e, ao contrário disso, o estudo conclui que há “diminuição do ritmo de trabalho em varas com muitos juízes”.

Tal constatação também é relatada em outros estudos sobre o judiciário brasileiro, de modo que o acréscimo de força de trabalho não corresponde, de forma cogente, a maior produtividade (Schwengber, 2006; Castro, 2011; Gomes et al., 2013).

A título de exemplo, observa-se, com base no levantamento de governança⁴⁰ realizado pelo Tribunal de Contas da União (Brasil, 2024), que o Tribunal Superior Eleitoral, que possui 869⁴¹ servidores efetivos⁴² possui avaliação de governança e gestão das contratações inferior à do TRE-DF, inclusive em quesitos relacionados ao PCA.

Quadro 29 - Comparação quantidade servidores x indicadores de governança e PCA

ÓRGÃO	SERVIDORES	IGESTCONRAT	IGOVCONRAT	PCA
TSE	869	42,94%	56%	29%
TRE-DF	397	77,41%	84%	66%

Fonte: TRE-DF

⁴⁰ Disponível em <https://shorturl.at/jKDh2>. Acesso em: 16/11/2024.

⁴¹ Disponível em <https://shorturl.at/xSOKy>. Acesso em: 16/11/2024.

⁴² Os dados se referem apenas aos servidores efetivos, na medida em que o portal da transparência do Tribunal Superior Eleitoral não apresentava os dados de requisitados e cedidos.

Portanto, ao tempo que se constata que a força de trabalho no TRE-DF é efetivamente pequena, percebe-se que, ainda assim, o órgão cumpre a maior parte de suas metas, de onde se infere que, por mais que o diminuto quadro de pessoal possa contribuir com a baixa aderência, não é a causa que justifica o descompasso entre o que se planeja e o que é efetivamente contratado no TRE-DF.

5.4 Resumo do capítulo

No presente capítulo foram realizadas as discussões acerca dos resultados obtidos mediante o tratamento dos dados analisados no capítulo 4, que permitiram cumprir os objetivos específicos 1 a 3 e, por consequência, o objetivo geral de explicar as causas da baixa aderência entre o que se planejou e o que foi efetivamente contratado.

Nessa trajetória, descreveu-se o processo de elaboração, aprovação e monitoramento do PCA, ressaltando suas fragilidades e demais fatores que pudessem contribuir para os resultados alcançados pelo TRE-DF na execução do plano.

Ademais, apresentou-se a taxa de aderência, indicador cujos resultados têm estado cronicamente abaixo da meta estabelecida e que, atualmente, possui tendência involutiva, indicando que a aderência entre planejamento e a execução tende ser cada vez menor.

Por derradeiro, partindo-se das fontes utilizadas nesta pesquisadas, apresentou-se um conjunto de fatores que contribuíram para baixa aderência e, cotejando os achados com outros elementos de informações (dados documentais diversos, estudos pertinentes etc.) foi possível identificar os fatores que tiveram efetivamente influenciaram nos resultados auferidos pelo TRE-DF no período estudado.

Essa triangulação entre as fontes (Yin, 2016) objetivou conferir robustez ao estudo, de modo a proporcionar várias avaliações de um mesmo fenômeno (Cruz, 2021), bem como evitar incluir entre as causas fatores que representem apenas a opinião dos participantes da pesquisa.

6 CONCLUSÃO

6.1 Retomada dos objetivos, hipóteses e resultados

A presente pesquisa se concentrou estudar quais os fatores contribuíram para a baixa aderência entre o que se planejou e o que foi contratado pelo TRE-DF no período compreendido entre os anos de 2021 e 2023.

Para responder ao problema de pesquisa, adotou-se trajetória conduzida pelos objetivos específicos e teve como ponto de partida a descrição do processo de elaboração e monitoramento do Plano de Contratações Anual, em seguida fora apresentado o indicador estratégico que mensurou a taxa de aderência no período pesquisado e, a partir daí, identificou-se as potenciais causas da baixa aderência.

A partir dos dados colhidos, foi possível, por ocasião das discussões, explicar cada um dos fatores identificados como potenciais causas da baixa aderência entre o que se planejou e o que foi contrato no TRE-DF, alcançando-se, assim, o objetivo geral da presente pesquisa.

A pesquisa foi desenvolvida a partir dos objetivos geral e específicos citados acima e partiu de três respostas supostas (Gil, 2002), isto é, foram apresentadas 3 hipóteses para responder ao problema de pesquisa.

Destarte, a partir de estudos anteriores que tangenciavam o tema e de apontamentos extraídos da literatura especializada, supôs-se que a assimetria das informações entre os atores que integram o processo do PCA, o descumprimento dos prazos estabelecidos para executar as contratações registradas no plano e o detalhamento excessivo deste explicariam a baixa aderência entre o que se planejou e o que se contratou.

Nessa ordem de ideias, após a coleta e tratamento dos dados, foram obtidos os almejados resultados, de modo que fora descrito o processo de elaboração, aprovação e monitoramento do PCA, cumprindo-se ao primeiro objetivo específico da pesquisa.

Quanto ao ponto, identificou-se que o processo de elaboração e monitoramento do PCA é permeado por problemas cuja causa secundária é a própria regulamentação existente que, como demonstrado no tópico antecedente, é caracterizada por superficialidades e omissões, além de não se alinhar ao sistema na qual está inserida.

Neste sentido, percebeu-se que processo de execução e monitoramento não possui um padrão específico, de modo que no período específico o controle exercido

sobre a execução se deu de formas e com procedimentos diferentes, sendo certo que a ineficácia dos controles é ponto de convergência observado no monitoramento do PCA.

A causa primária destes problemas é o baixo engajamento da liderança organizacional entendida como alta administração e comitê de planejamento das contratações, na medida em que compete a ela implementar e manter os instrumentos de governança, conforme corroboram o referencial básico de governança do TCU (Brasil, 2021), a Resolução 347/2020 do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2020a) e a própria lei 14.133/2021 (Brasil, 2021).

Recorda-se, que entre os princípios da governança organizacional está melhoria regulatória que, como demonstrado anteriormente, também incumbe à liderança da organização.

As constatações feitas em relação ao OE1 são suportadas por Alves (2024), Leonez (2024), Torres (2024), Niebhur (2023), Justen Filho (2021), pelos regulamentos citados e por julgados do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2021; Brasil, 2024).

De outro lado, os dados levantados permitiram apresentar o indicador que mede a taxa de aderência, bem como os resultados auferidos no período estudo o que permitiu cumprir o OE2 e constatar que a baixa aderência é um problema crônico, com tendência involutiva, na medida em que os resultados dos anos de 2022 e 2023, bem como a projeção para 2024 apontam para percentuais menores ano após ano.

Também quanto ao ponto foram identificadas fragilidades relacionadas à própria construção do indicador, seja porque se pretendeu medir eficiência do plano, mas se mede aderência entre pretensão e resultado, o que se afigura mais específico de eficácia (Falcão e Marini, 2014), seja porque no processo que deu origem ao indicador não foram observados o cumprimento de etapas indispensáveis à construção de indicadores (Bahia, 2021).

A seguir foram identificadas e explicadas as causas da baixa aderência utilizando-se os dados colhidos em diversas fontes de pesquisa, as quais se pode classificar como primárias (documentos, entrevistas e questionários) e secundárias (portal da transparência do TRE-DF e de outros órgãos, bibliografia especializada e decisão do TCU).

Buscou-se, assim, triangular fontes, de modo a identificar as causas principais, os fatores que contribuem embora de forma menos intensa, bem como fatores que, apesar de terem sido apontados como causa, não se afiguram, no caso específico do TRE-DF, como aptos a gerar baixa aderência.

Assim, constatou-se que o descumprimento dos prazos estabelecidos no plano para o *start* nos processos das contratações previstos no PCA, bem como o impulso das diversas fases destes processos se apresenta como uma das principais causas para baixa aderência.

Este resultado, que convalida a hipótese H3, é respaldado pelos dados extraídos dos documentos analisados, das entrevistas e do questionário, assim como é referenciado por Torres (2024) e pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 1637/2021 do Plenário daquela Corte (Brasil, 2021).

Outro fator que deve ser considerado como uma das principais causas é a constatação de que os controles incidentes sobre o PCA são ineficazes, de modo que refletem apenas o acompanhamento e a declaração de os prazos estão sendo descumpridos não se impondo ações corretivas, como preconizado por Fayol (1990), Robins e Decenzo (2007, p. 281).

Este fator, extraído dos documentos analisados, das entrevistas e questionário, contribui e se relaciona com o descumprimento do prazo e se revela uma falha na governança organizacional, mas especificamente nos mecanismos de controle e *accountability* (na dimensão responsabilização/punição), de modo que tal constatação é referenciada por Paludo (2012), Fenili (2019), Mota (2007) e no referencial de governança do TCU (Brasil, 2020b).

Um terceiro fator que surge como uma das principais causas para a baixa aderência é a assimetria da informação, que, segundo Zanoto, Weber e Nascimento (2019), corresponde a um desequilíbrio de informações entre superiores e subordinados.

Quanto ao ponto foi possível constatar que as unidades demandantes, nível operacional do órgão desconhecem diversos elementos do plano e tem dificuldades para executar as contratações. Ademais, constatou-se, de forma surpreendente, que no nível estratégico também há algum nível de desconhecimento ora confessado pelos participantes, ora inferido de declarações que não correspondem aos dados oficiais.

Este fator, que ratifica a hipótese H3, foi observado em fontes documentais, nas entrevistas e nos questionários e encontra suporte em Alves (2024) e em acórdãos do TCU (Brasil, 2024; Brasil, 2021).

Outro fator apontado como causa da baixa aderência diz respeito a um processo de elaboração considerado proforma, isto é, o plano é elaborado apenas para que se cumpra a exigência normativa.

Esta constatação é corroborada por entrevistados e respondentes do questionário e é referenciada por Fazenda et al. (2006) e por deliberações do Tribunal de Contas da União.

O último fator que surge como causa para a baixa aderência diz respeito a falhas no mecanismo de liderança da governança do TRE-DF. Tal fator foi observado ao se analisar dois fatores indicados nas entrevistas e nos questionários, a saber: falta de engajamento das unidades demandantes e de apoio da alta administração (indicado no questionário), e; resistência a temas contratações.

A partir da análise da literatura, de documentos públicos do órgão estudado e de posicionamentos do Tribunal de Contas da União, percebeu-se que fatores como resistência, engajamento, capacitação etc. estão diretamente relacionados ao engajamento da liderança (Montezano et al., 2019; Montezano e Silva, 2018), entendida como alta administração e comitês de apoio (COPLAN, no caso do TRE-DF), segundo define o referencial de governança do TCU (Brasil, 2020b).

Nestes termos, as fragilidades verificadas nos instrumentos de controle, que proporcionam o descumprimento dos prazos (Brasil, 2021), bem como as falhas relacionadas à comunicação do plano, que se bem executada poderia melhorar o engajamento e diminuir a resistência dos servidores (Castanha, Beuren e Gasparetto (2021), são imputáveis diretamente à falta de engajamento da Alta Administração e corresponde a uma falha da governança, mais especificamente, no mecanismo de liderança.

Esta constatação é corroborada por Alves (2024), pelos Acórdãos 1673/2021, 1913/2024 e 1917/2024 (Brasil, 2024; Brasil, 2024; Brasil, 2021). Destaca-se que entre os resultados do acórdão 1913/2024 restou demonstrado que a liderança do TRE-DF possui avaliação bastante baixa, considerada de nível inicial e bem próximo ao nível considerado inexpressivo, de modo que o resultado obtido coloca o TRE-DF entre os 5 piores tribunais eleitorais do país e entre os 10 piores tribunais avaliados pelo TCU. bastante baixa.

Entres as demais causas apresentadas, infere-se que o diminuto quadro do TRE-DF é um fator que contribui para a baixa aderência, mas não corresponde a um elemento apto a, de forma isolada, gerar o descolamento entre o que o PCA e as contratações realizadas ou não

Por derradeiro, importa destacar que no contexto do TRE-DF fatores como restrições e alterações orçamentárias, mudanças de gestão administrativa do Órgão,

sobreposição entre PCA e ETP, antecedência na elaboração do plano e detalhamento excessivo do PCA não atuaram como causa para a baixa aderência no período estudado.

Quanto ao último fator, destaca-se que a constatação de que ele não atuou como causa para o descolamento entre planejamento e execução das contratações do TRE-DF, refuta a hipótese H1, citada anteriormente.

Nestes termos, resumindo o que fora exposto, a pesquisa realizada revela que são causas ou fatores contribuintes da baixa aderência: a) descumprimentos dos prazos definidos no PCA; b) assimetria da informação; c) controle ineficaz; d) elaboração proforma do PCA; e) falta de engajamento da alta administração, e; diminuto quadro de pessoal.

6.2 Limites e desdobramentos da pesquisa

Considerando o estudo empreendido e, notadamente os aspectos metodológicos, entende-se que a presente pesquisa - de abordagem qualitativa e feita sob o método de estudo de caso, isto é, pesquisa aplicada à realidade, atores e contextos especificamente relacionados ao TRE-DF – sofre limitações em relação à pretensão de generalizar seus resultados a outras realidades (Gil, 2002; Yin, 2016).

Ainda assim, é factível entender que as proposições teóricas contidas na presente pesquisa podem ser estendidas a casos similares, conforme defendem Cruz (2021), Bassey (2001) e Bell (2008), ambos citados por Cruz (2021), bem como Saccol (2009).

De outro lado, o presente estudo e suas fontes, podem ser desdobrados de modo a compreender as consequências da baixa aderência, notadamente os riscos que ela gera para prestação jurisdicional e para realização dos pleitos eleitorais e o impacto dela na rotina organizacional.

As fontes pesquisadas revelam que no ano de 2022 contratações destinadas à realização das eleições foram feitas de forma intempestiva ocasionando, por exemplo, falta de fones de ouvido⁴³ e contratações emergenciais.

Ademais, contratações feitas apenas para executar o orçamento, sobrecarga de trabalho, adoecimento, desinteresse pela área de contratações, piora no clima organizacional e impacto na qualidade de vida dos servidores da área de contratações, também foram apontados pelos participantes como consequência da baixa aderência ou de seus fatores causais.

⁴³ Os materiais foram recebidos entre o primeiro e o segundo turnos, de modo que foi necessário recorrer à doações de empresas aéreas e da receita federal para assegurar que o voto dos deficientes visuais não fosse prejudicado.

Essas decorrências que, em tese tem origem na baixa aderência ou naquilo que a provoca, podem motivar estudos futuros, como forma de aperfeiçoar a gestão pública.

6.3 Considerações finais

A pesquisa realizada possibilitou apresentar, com base em múltiplas fontes, os fatores que contribuíram para baixa aderência vivenciada de forma crônica no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal.

Percebe-se dos dados colhidos e analisados, bem assim como dos resultados apresentados, que a baixa aderência tem origem multicausal e que se relaciona com falhas verificadas na normatização da matéria no âmbito do TRE-DF, no processo de elaboração, aprovação e execução do Plano, no processo de construção do indicador de aderência, bem como na execução do PCA.

De modo geral, pode-se dizer, com base nos elementos estudados, que estas diversas causas, espraiadas nas variadas etapas e aspectos que envolvem o plano, tem um ponto de convergência que diz respeito a falhas na governança de aquisições do TRE-DF.

No órgão estudado se percebeu que mecanismos de governança, como liderança e controle, possuem deficiências pronunciadas (Brasil, 2024).

À guisa de exemplo, observa-se que os prazos são descumpridos em razão de um controle ineficaz, que, por omissão da liderança, não aplica de forma efetiva medidas corretivas, capazes de conduzir os resultados do indicador de aderência às metas estabelecidas, tornando crônica a situação.

De outro lado, princípios caros à governança como a melhoria regulatória e o *accountability* (Brasil, 2020) são inobservados em relação ao PCA, o que, de certo modo, justifica o regulamento interno do órgão ser incompatível - ou mais burocrático - que a Resolução 347/2020 do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2020a) e com a própria lei 14.133/2021.

No que toca ao *accountability*, a pesquisa revela que a prestação de contas e a responsabilização (duas dimensões do princípio) não são observadas, de modo que, mesmo havendo previsão em normas internas do TRE-DF, unidades demandantes que incluem contratações no plano, recebem recursos para execução das demandas e não as executam, não são convidadas a esclarecer as razões que levaram a não entregar para a sociedade aquilo que foi previsto na lei orçamentária, nem tampouco há apuração de responsabilidades pela omissão no dever.

Estes fatores, corroborados pelo levantamento de governança levado a cabo pelo TCU (Brasil, 2024) que, em relação ao TRE-DF, constatou nem um dos mecanismos de governança do TRE-DF se encontram no estágio aprimorado (a liderança, por exemplo, está em estágio inicial), indicam que a causa raiz de todas as demais causas ou fatores contributivos apontados nos resultados deste estudo é a deficiência nos mecanismos de governança do órgão.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Wandewallesy de Brito. Governança nos processos das contratações públicas. **Boletim Economia Empírica**, v. 1, n. 6, 2020.

ALMEIDA, João Flávio de Freitas. **Otimização do planejamento tático da cadeia de suprimentos**: formulações e métodos. 2015. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em:

https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-9WXFCB/1/tese_joao_flavio_de_freitas_almeida.pdf. Acesso em: 22 abril 2024.

ALVES, Paulo. A falta de adesão ao PCA e suas causas: a visão do TCU no Acórdão n. 1.917/2024 – Plenário. **Solicita Portal**. [S.l.], 16 out. 2024. Disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/21707/a-falta-de-ades%C3%A3o-ao-pca-e-suas-causas>. Acesso em: 17 out. 2024.

AMBE, I. M. The role of public procurement to socio-economic development. **International Journal of Procurement Management**, v. 12, n. 6, p. 652, 2019. ISSN 1753-8432, 1753-8440. Disponível em: <<http://www.inderscience.com/link.php?id=10024082>>.

AMORIM, V.; MELLO, L. O que esperar da nova lei de licitações. [S.l.]: **Migalhas**, n. 5847, 29. mar. 2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/342592/o-que-esperar-da-nova-lei-de-licitacoes>>. Acesso em: 22 abril 2024.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e jurisprudência. 4. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2020.

ARRUDA, João. [Seção] Política e Administração Pública. Proposta de nova lei de contratações públicas prevê planejamento anual de licitações. Reportagem: Tiago Miranda. Edição: Geórgia Moraes. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018

BAHIA, Leandro Oliveira. **Guia referencial para construção e análise de indicadores**. Brasília-DF: Enap. 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 70. ed. Lisboa: Persona, 1977.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERTOLIN, Rosangela Violetti et al. Assimetria de informação e confiança em interações cooperativas. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, p. 59-81, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **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. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-normaatualizada-pe.pdf>. Acesso em 21 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1292, de 30 de novembro de 1995**. Altera a lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16526> . Acesso em: 21 de mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 347, de 13 de outubro de 2020a**. Dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original170811202010155f8881fb44760.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. Controladoria Geral da União - CGU. **Relatório de Gestão de Riscos: Plano de contratações anual PCA 2023**. Brasília: CGU, 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, Extra F, p. 10, 1 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022**. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D10947.htm. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017a**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666consimpresao.htm. Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 122/2020b**. Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Sessão de 29/01/2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1637/2021**. Plenário. Relator: Augusto Sherman. Sessão de 07/07/2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1913/2024**. Plenário. Relator: Vital do Rêgo. Sessão de 18/09/2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 01 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1917/2024**. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Sessão de 18/09/2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 01 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2341/2016**. Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Sessão de 14/09/2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2622/2015**. Plenário. Relator: Augusto Nardes. Sessão de 21/10/2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 265/2010**. Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Sessão de 24/02/2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 588/2018**. Plenário. Relator: Bruno Dantas. Sessão de 21/03/2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, LSecretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria GPR nº 354**, de 16 de março de 2016. Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Tribunal e estabelece as competências e atribuições de seus órgãos e da Administração Superior. Brasília, DF: TJDF, 2017. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/regimentos/regimento-interno-do-tjdft>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral – DF. **Resolução nº 7.731 de 23 de fevereiro de 2017b**. Estabelece a composição, a competência e o funcionamento do Tribunal

Regional Eleitoral do Distrito Federal e regula os procedimentos jurisdicionais e administrativos que lhe são atribuídos pela Constituição da República Federativa do Brasil e pela legislação eleitoral. Disponível em: <https://www.tre-df.jus.br/legislacao/compilada/resolucao-administrativa/2017/resolucao-tre-df-n-7731-de-23-de-fevereiro-de-2017?SearchableText=>. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral – DF. **Resolução nº 7.989 de 03 de abril de 2023**. Institui a Política de Governança e Gestão das Contratações do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.tre-df.jus.br/legislacao/compilada/resolucao-administrativa/2023/resolucao-tre-df-n-7989-de-3-de-abril-de-2023>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. **Portaria Presidência nº 130, de 2 de agosto de 2018**. Institui a Política de Aquisições do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal – TRE-DF. Disponível em: <https://www.tre-df.jus.br/legislacao/compilada/portaria-presidencia/2018/portaria-presidencia-n-130-de-2-de-agosto-de-2018>. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. **Portaria Presidência nº 177, de 29 de novembro de 2021a**. Referenda a aprovação do plano anual de aquisições e institui o calendário para as aquisições no ano de 2022, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.tre-df.jus.br/legislacao/compilada/portaria-presidencia/2021/portaria-presidencia-n-177-de-29-de-novembro-de-2021>. Acesso em: 14 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. **Portaria Presidência nº 244, de 14 de dezembro de 2022**. Referenda a aprovação do Plano Anual de Aquisições e institui o Calendário para as Aquisições no ano de 2023, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.tre-df.jus.br/legislacao/compilada/portaria-presidencia/2022/portaria-presidencia-n-244-de-14-de-dezembro-de-2022>. Acesso em: 14 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. **Relatório final referente ao monitoramento do PAA 2022**. Brasília, DF: TRE-DF, 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.702/2022**. Dispõe sobre a Política de Governança das contratações na Justiça Eleitoral e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-702-de-9-de-junho-de-2022>. Acesso em: 28 set. 2023.

BRITO, Isabella de Sousa. **Governança das contratações públicas**: um estudo de caso aplicado no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT). 2023.

BUSSAB, Wilton de O.; MORETTIN, Pedro Alberto. **Estatística Básica**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. **Análise Econômica das Licitações e Contratos**: de acordo com a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações). Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CARDOSO, Silvia Karina Alves Barros; GOMES, Franskran Nunes; PEDERNEIRAS, Marcleide Maria Macêdo. **Planejamento nas contratações públicas**: burocracia ou garantia de eficiência? *Brazilian Journal of Development*, v. 9, n. 1, p. 465-482, 2023.

CARIO, S. A. F., & NICOLAU, J. A. Estrutura e padrão de governança em arranjos produtivos locais no Brasil: um estudo empírico. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 33, n. 1, maio 2012. p. 177-206.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CARVALHO, Guilherme. O mito do planejamento exorbitante na Lei nº 14.133/2021. 2021. **Consultor Jurídico (CONJUR)**. [São Paulo], 1 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-01/licitacoes-contratos-mito-planejamento-exorbitante-lei-141332021/>. Acesso em: 16 set. 2023.

CASTRO, Alexandre Samy. Indicadores básicos e desempenho da Justiça Estadual de primeiro grau no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 295-316.

CEPELLOS, VANESSA M.; TONELLI, MARIA JOSÉ. Grounded theory: Passo a passo e questões metodológicas na prática. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 21, p. eRAMG200130, 2020.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A.; SILVA, Roberto da. Metodologia científica. 6. ed. São Paulo: Pearson, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: Teoria, Processo e Prática**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559773305. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559773305/>. Acesso em: 14 jun. 2023.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública - Provas e Concursos**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. *E-book*. ISBN 9786559641031. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559641031/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. Trad. Luciana de Oliveira da Rocha. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras Públicas**: para além da economicidade. 1. ed. Brasília: ENAP, 2019.

COSTA, Cecília de Almeida; SANTOS, Franklin Brasil. Estudo técnico preliminar: o dilema entre necessidade e solução. In: LIMA, Francisco F. A. A; CORRÊA, Rogério (coord.). **Licitações e Contratos Administrativos na Lei 14.133/21 – Aspectos Gerais**.

1. ed. CURITIBA: NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2022. p. 116-149. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2022/08/Cap-de-livro-Franklin-Brasil-ETP-Necessidade-x-Solucao-1.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

COSTA, Elizete Ferreira. **A prescindibilidade de identificar a solução da demanda no plano anual de contratações – pac, as consequências para o planejamento e o que pode mudar com a Lei nº 14.133/2021**. Portal L&C (licitacaoecontrato.com.br). Acesso em 23/05/2024

COX, Carlos Henrique Harper. **Planejamento Operacional das Contratações Públicas**. Editora Juspodivm, 2023.

CRESWELL, J. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: Escolhendo entre cinco abordagens**. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

CRUZ, Edjane Cortez da. **Desenvolvimento de um framework para o planejamento de compras públicas: estudo em uma Universidade Federal**. 2019. 138f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Processos Institucionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

CRUZ, Felipe Lopes da. O estudo de caso como estratégia de investigação científica: questionamentos e critérios para julgamento. In: XVI Simpósio dos Programas de Mestrado Profissional, 2021, São Paulo. **Anais do XVI Simpósio dos Programas de Mestrado Profissional**, 2021. v. 1.

DI PIETRO, M. S. Z.; MARRARA, T. Lei nº 14.133/2021: Estrutura, inovações, aplicabilidade e vigência. In: Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (Coord.) **Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022 p. 11-82

DI PIETRO, M. S. Z.; MARRARA, T. Objetivos e Princípios da Contratação na Lei 14.133/2021. In: Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (Coord.) **Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022 p. 1-10

DOURADO, Fabiane Aragão Martins. Desempenho em processos de compras e contratações públicas: um estudo a partir dos valores organizacionais e dos instrumentos de governança recomendados pelo Tribunal de Contas da União. In: Pércio, Gabriela Verona; Fortini, Cristiana (Coords.) **Inteligência e Inovação em contratação pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Forum, 2023. p. 203-227

FALCÃO, Humberto Martins; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**. Brasília, v. 1, n. 130, p. 42-53, 15 dez. 2014.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação e controle**. Tradução de Antônio de Andrade. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

FAZENDA, Ivani Catarina Arantes et al. Avaliação e interdisciplinaridade. **Revista do Grupo de Estudos e Pesquisa em Interdisciplinaridade**, p. 23-37, 2010.

- FENILI, Renato. **Administração Geral e Pública**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2019.
- FENILI, Renato. **Governança em aquisições públicas**: teoria e prática à luz da realidade. 1.ed. Niterói, RJ: Impetus, 2018.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda; Ferreira, Marina Baird. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 2003. 2152 p.
- GALHA, Rodrigo. **A Experiência do planejamento de contratações do Senado Federal: avanços e limitações**. 198 f. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Brasília-DF, 2020. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5630>. Acesso em: 22 nov. 2023.
- GALVÃO, Nyanne Brandão. O planejamento das contratações públicas e as alterações contratuais. **Revista Controle - Doutrina E Artigos**, 16(2), 306–323, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v16i2.444>. Acesso em: 20 jan. 2024.
- GERRING, John. **Pesquisa de estudo de caso**: princípios e práticas. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2019.
- GIACOMONI, James. **Orçamento governamental**: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.
- GOMES, Adalmir Oliveira; FREITAS, Maria Eduarda Mendonça de. Correlação entre demanda, quantidade de juizes e desempenho judicial em varas da Justiça Federal no Brasil. *Revista Direito GV*, v. 13, n. 2, p. 567-585, 2017.
- GOMES, Adalmir Oliveira; GUIMARAES, Tomas Aquino. Desempenho no Judiciário. Conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 388-401, 2013.
- GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 145-146.
- GUIMARÃES, Edgar. Fase preparatória do processo Licitatório. In: Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (Coord.) **Licitações e contratos administrativos**: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- HEINRITZ, Stuart F.; FARRELL, Paul V. **Compras: princípios e aplicações**. Tradução de Augusto Reis. São Paulo: Atlas, 1983.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mapeamento Internacional de Compras Públicas**: estratégias nacionais e desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: <https://encurtador.com.br/ENbtQ>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006 - 2017)**: mensuração e análise. Brasília: Ipea, 2019.

ISSA, Anuar Ancioto. **Plano de aprimoramento e qualificação das compras públicas do município de Iporã-PR**. 28 f. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Gestão Pública com ênfase em Governo Local) – Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Brasília-DF, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4177>. Acesso em: 22 nov. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

JUSTO SALVADOR, Elias; DE SÃO PEDRO FILHO, Flávio. Ferramenta multifacetada para controle de Plano de Contratações Anual. GeSec: **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 14, n. 7, 2023.

LACOMBE, Francisco. **Teoria geral da administração**. Rio de Janeiro:Saraiva, 2009. *E-book*. ISBN 9788502089181. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502089181/>. Acesso em: 23 jun. 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5. ed. Salvador: JusPODVIM, 2016.

LEITE, Rafael de Oliveira. **O plano de contratações anual e o planejamento das compras públicas**: proposta de melhoria nas compras unificadas do IF Sudeste MG. 2022. 141 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2022.

LEONEZ, Angelina. Como entes municipais e estaduais podem implantar o PCA: de acordo com seu nível de maturidade de governança. **Solicita Portal**. [S.l.], 07 out. 2024. Disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/21684/como-entes-municipais-e-estaduais-podem-implantar-o-pca>. Acesso em: 08 out. 2024.

LEONEZ, Angelina. **O Plano Anual de Contratações e os desafios na sua operacionalização**. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222191/o%20plano%20anual%20de%20contratacoes%20e%20o%20desafio%20na%20sua%20operacionalizacao%20-%20portal%20L&C.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 set. 2023.

LÓPEZ-ROMERO, Luís Alberto; ROMERO-GUEVARA, Sandra Lucrecia; PARRA, Dora Inés; ROJAS-SÁNCHEZ, Lyda Zoraya. ADHERENCIA AL TRATAMIENTO: concepto y medición. **Hacia La Promoción de La Salud**, [S.L.], v. 0121-7577, n. 2462-8425, p. 117-137, 5 jun. 2016. Universidad de Caldas. <http://dx.doi.org/10.17151/hpsal.2016.21.1.10>.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Introdução à administração**. São Paulo: Atlas, 2000. Disponível em: <https://docente.ifrn.edu.br/paulogomes/disciplinas/conteudos-1-bimestre/introducao-a-administracao-antonio-cesar-amaru-maximiniano-5-edicao/view>. Acesso em: 15 set. 2023.

MEDEIROS, Cláudia Lúcio de. A importância do planejamento nas contratações públicas: prevenção de falhas e efetividade nos resultados. **Revista Acadêmica Escola Superior Do Ministério Público Do Ceará**, 9(2), 69–84, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.54275/raesmpce.v9i2.83>. Acesso em: 16 set. 2023.

MEDIOTTE, E. J.; EMMENDOERFER, M. L.; OLIVEIRA, G. A. A Polissemia da Governança Pública nos Estudos do Turismo: uma revisão sistemática. **Revista Turismo em Análise - RTA**. São Paulo: ECA-USP, v. 31, n. 1, p. 159-178, jan./abr., 2020. ISSN: 1984-4867. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v3>, p. 159-178.

MIN, Naon; LEE, Keon-Hyung; YANG, Kaifeng. Multidimensional Publicness and Collaboration for Community Benefits: the case of u.s. hospitals. **Public Administration Review**, [S.L.], p. 1-10, 3 mar. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.13166> . Acesso em 16 set. 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; COSTA, Antônio Pedro. Fundamentos teóricos das técnicas de investigação qualitativa. **Revista Lusófona de Educação**, n. 40, p. 11-25, 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; **O desafio do conhecimento**. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MONTEZANO, L.; SILVA, B. M. Dificuldades e benefícios da implementação da gestão por competências na Justiça Eleitoral. **Encontro de Administração da Justiça – ENAJUS**, Brasília, DF, Brasil, 2018.

MONTEZANO, Lana et al. Percepção de servidores de uma organização pública federal quanto à implantação da gestão por competências. **Gestão e Sociedade**, v. 13, n. 34, 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade; KINZO, Maria D. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. 2007.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 6. ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2023.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceito, metodologias [e] prática**. São Paulo: Editora Atlas SA, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do direito administrativo**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2011.

OLIVEIRA, Simone Zanotello de; DE CASTRO NETO, Eloi. O Planejamento das Contratações Públicas na Fase Preparatória da Licitação. **Cadernos**, v. 1, n. 9, p. 39-62, 2022.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública**. 2ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público, AFO e LRF**. São Paulo: Forense, 2017.

PEDRA, A. S. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022 (68-147).

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Sustentabilidade e planejamento: valores constitucionais reitores das contratações administrativas, no estado democrático de direito. **Revista de Direito Administrativo**, v. 270, p. 81-115, 2015.

PEREIRA, Jonnathan Ferreira. **A importância do planejamento e gerenciamento de contratações no atendimento de demandas do Sistema Único de Saúde: uma proposta para o Instituto de Tecnologia em Fármacos**. 2021. 114 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2021.

PESTANA, Anna Clara Leite et al. Plano de contratações anual: boas práticas para a racionalidade, eficiência e transparência das contratações públicas. **Revista da Advocacia Pública Federal**, v. 7, n. 1, p. 177-204, 2023. Porto Alegre, RS: [s.n], 2011.

PIANA, MC. A construção do perfil do assistente social no cenário educacional [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

PUEHRINGER, Paulo Henrique. **NEGAPEB e PMBOK como ferramentas de eficácia para a elaboração do Plano Anual de Contratações do Exército Brasileiro**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão em Administração Pública) – UNISIS, Minas Gerais, 2020. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/9264?mode=full>. Acesso em: 29 maio 2023.

RAQUEL, Izabela. **Governança pública: consolidação de uma matriz com atributos que caracterizam o tema, na perspectiva de especialistas**. 2012. 176 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração

Universitária, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em

<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/99227/308743.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 29 mai. 2023.

REUNIÃO CONJUNTA DO COMITÊ DE PLANEJAMENTO DAS AQUISIÇÕES – COPLAN E DO COMITÊ DE GOVERNANÇA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO – CGOVTIC, 1535244., 2023, Brasília-DF. **Atas [...]**. Brasília-DF: TRE-DF, 2023.

REUNIÃO DO CONSELHO DE GOVERNANÇA, GESTÃO ESTRATÉGICA E DE RISCOS; ANÁLISE DA ESTRATÉGIA, 1711733., 2021, Brasília-DF. **Atas [...]**. Brasília-DF: TRE-DF, 2021.

REUNIÃO DO COPLAN; [PLANEJAMENTO DAS AQUISIÇÕES 2023 E APROVAÇÃO DO PLANEJAMENTO DAS AQUISIÇÕES 2023], 1298303., 2021, Brasília-DF. **Atas [...]**. Brasília-DF: TRE-DF, 2022.

REUNIÃO DO COPLAN; PLANEJAMENTO DAS AQUISIÇÕES 2021 E APROVAÇÃO DO PLANEJAMENTO DAS AQUISIÇÕES 2021, 0806593., 2020, Brasília-DF. **Atas [...]**. Brasília-DF: TRE-DF, 2020a.

REUNIÃO DO COPLAN; PLANEJAMENTO DAS AQUISIÇÕES 2022 E APROVAÇÃO DO PLANEJAMENTO DAS AQUISIÇÕES 2022, 1007709., 2020, Brasília-DF. **Atas [...]**. Brasília-DF: TRE-DF, 2020b.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Lei nº 14.133/2021 comentada: uma visão crítica**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

ROBBINS, Stephen; DECENZO, David. **Fundamentos de administração: conceitos essenciais e aplicações**. São Paulo: Prentice Hall, 2007.

RODRIGUES, Eduardo Azeredo. O princípio do planejamento nas licitações e contratações públicas. **Revista da EMERJ**, v. 25, n. 1, p. 11-39, 2023.

ROSE-ACKERMAN, S. What does “governance” mean? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 30, n. 1, p. 23-27. 2017. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/gove.12212doi:10.1111/gove.12212>. Acesso em 20 jun. 2023.

ROSILHO, André. **Licitações no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SACCOL, Amarolinda Zanela. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 2, n. 2, p. 250-269, 2009.

SAMPIERI, Roberto H.; COLLADO, Carlos F.; LUCIO, María D. P B. **Metodologia de pesquisa**. Porto Alegre-RS: Grupo A, 2013. *E-book*. ISBN 9788565848367.

SANTANA, Jair Eduardo. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos**. Curitiba-PR: Editora Negócios Públicos, 2015.

SANTANA, Jair Eduardo. Termo de Referência e Compras Públicas. SGP (Soluções em Gestão Pública). **Revista SLC (Soluções em Licitações e Contratos)**, ano 3, vol. 29, agosto de 2020.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. **Termo de Referência nas licitações e contratações públicas**: de acordo com a Lei 14.133/2021. São Paulo: Soluções em Gestão Pública, 2023.

SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro. **Centralização de compras públicas: a experiência da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh)**. 2019. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) - Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4747>. Acesso em: 26 set. 2023.

SANTOS, Rodrigo Valgas. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, São Leopoldo, RS, Ano 1, n.1, Jul., 2009.

SCHWENGBER, Silvane Battaglin. Mensurando a eficiência no sistema judiciário: métodos paramétricos e não-paramétricos. 165 p. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas revista eletrônica**, v. 16, n. 1, p. 1-14, 2015.

SILVA, Caroline Rodrigues da. Alta Performance no planejamento da contratação pública: uma análise à luz de ferramentas utilizadas pelo setor privado. In: Pércio, Gabriela Verona; Fortini, Cristiana (Coords.) **Inteligência e Inovação em contratação pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Forum, 2023. p. 179-202.

SILVA, Jéssica Forell da; MENEZES, Felipe Moraes. Proposta de um indicador de aderência para o Plano de Produção e Vendas. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 89-99, 01 jan. 2010.

SILVA, Stéfane Nascimento da. **Análise do planejamento das contratações de serviços sob o regime de execução indireta na FUNAI sede após a vigência da instrução normativa N° 05/2017 SEGES/MP**. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2020. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5161>. Acesso em 25 nov. 2023.

SOUZA, Bruna Ranyhelle Tomaz de; NOGUEIRA, Mariana do Vale. O planejamento e a qualidade nas contratações públicas. **Encontros de Iniciação Científica UNI7**, v. 8, n. 1, 2018.

STAKE, R. E. **Pesquisa qualitativa**: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.

STONER, J. A. E.; FREEMAN, R. E.; GILBERT JR., D. R. **Management**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas comentadas**. 4.ed. Bahia: JusPodivm, 2022.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Plano de contratações anual (PCA) e o planejamento prudente para garantir a eficiência das contratações públicas. **Ronny Charles**, [João Pessoa – PB], 02 out. 2024. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/plano-de-contratacoes-anual-pca-e-o-planejamento-prudente-para-garantir-a-eficiencia-das-contratacoes-publicas/>. Acesso em: 05 out. 2024.

TRIVIÑOS, Augusto Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa social em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

VALLE, V. C. L. L.; TRANSMONTANO, J. P. T.; GÓMEZ, R. C. Governance of public contracts: the materialization of efficiency and planning principles in law 14,133/2021. **Sequência** (Florianópolis), v. 44, p. e96943, 8 dez. 2023.

VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. Planejamento das contratações à luz da nova lei de licitações. **Blog JML**, 5 de julho de 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdd86fww>. Acesso em: 8 set. 2023.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia**: Princípios Básicos. Tradução de José Márcio Rego e Luis Guilherme Schymura de Oliveira. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

WEGNER, D.; PADULA, A. D. Explorando a natureza transitória da governança de redes interorganizacionais: Uma análise empírica com redes horizontais de empresa. In: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA, 5., 2011, Porto Alegre. **Anais** [...].

WILLIAMS, Chuck. **Administração**: princípios de administração. Stanford/São Paulo: Cengage Learning, 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. trad. Daniel Grassi. 3.ed. - Porto Alegre: Bookman, 2005.

YIN, Robert K. **Pesquisa Qualitativa do Início ao Fim**. Tradução de Daniel Bueno. Porto Alegre: Penso, 2016.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia da pesquisa**. Florianópolis: SEaD/UFSC, 2006.

ZONATTO, Vinicius Costa da Silva; WEBER, Aline; NASCIMENTO, Juliana Constâncio. Efeitos da participação orçamentária na assimetria informacional, estresse ocupacional e desempenho gerencial. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 23, n. 1, p. 67-91, 2019.

APÊNDICE A – Roteiro da Entrevista

Questão	Perguntas	Grupo respondente
1	Você exerce a função atualmente ocupada há quanto tempo?	G1 G2 G3 G4
2	Na função atualmente exercida você integra o fluxo do processo de contratações, incluindo as atividades inerentes ao PCA	G1 G2 G3 G4
3	Como você enxerga a relação entre o cargo que você ocupa e as contratações do TRE-DF?	G1 G2 G3 G4
4	Você integra algum comitê cujo escopo seja relacionado às contratações públicas?	G1
5	A unidade que você dirige demanda ou possui unidades subordinadas que demandam diretamente a contratação de bens e serviços?	G1 G2 G3
6	Seria factível, na sua opinião, a continuidade dos serviços sem contratações de bens, serviços e obras?	G1 G2 G3 G4
7	Na sua avaliação a “função compras” (ou área de contratações) das instituições públicas tem natureza estratégica para os fins institucionais da organização?	G1 G2 G3 G4
8	Uma das alterações relacionadas ao planejamento das contratações, foi a criação do Plano de Contratações Anual. Você consegue definir o citado plano?	G1 G2 G3 G4
9	Quais são os principais objetivos do plano anual de contratações e como eles se alinham com a estratégia geral da organização?	G1
10	Como vocês priorizam as necessidades de aquisição durante o processo de planejamento?	G1
11	Nos últimos anos o TRE-DF não tem conseguido alcançar o percentual mínimo definido para aderência entre o que foi registrado no PCA e o que foi efetivamente adquirido. Você consegue apontar razões para tais resultados.	G1 G2 G3 G4
12	Um dos produtos gerados a partir do Plano Anual de Contratações é um calendário das contratações, que define os prazos para a instrução do processo de compra. Você acompanha estes prazos? Na sua percepção eles são cumpridos?	G1 G2 G3

13	No dia a dia do TREFD você consegue visualizar os reflexos dos eventuais descumprimentos dos prazos ajustados	G1 G2 G3
14	Na sua avaliação, os campos exigidos são adequados ou o nível de detalhamento pode ser um dos causadores da baixa aderência?	G1 G2 G3
15	A antecedência que é exigida para a elaboração do PCA, que requer uma versão preliminar no ano anterior ao de sua execução é um fator positivo ou um complicador, notadamente considerando a realidade do TREFD?	G1 G2 G3
16	Considerando a baixa aderência entre o que se planeja e aquilo que é executado, como você relaciona a tempestividade no start dos processos de compra e os resultados alcançados	G1 G2 G3
17	Como você avalia a participação das unidades subordinadas na execução das demandas propostas?	G1 G2 G3
18	Na elaboração do plano as unidades acabam indicando o objeto da contratação, ao invés de indicar a solução que se pretende suprir com a futura aquisição. No ano seguinte ao da elaboração do PCA são abertos processos de compras e, em determinado momento são realizados estudos para apontar as soluções possíveis, bem como escolher a solução a ser adquirida. Há, segundo sua ótica, uma sobreposição ou, até mesmo, contradição no modelo de PCA adotado na administração? Você avalia que, a indicação da solução e não da necessidade pode impactar na aderência do pca? Justifique	G2
19	Como você avalia a maturidade das unidades demandantes subordinadas em relação à execução do PCA	G3
20	No período compreendido entre 2018 e 2022, houve auditorias que versassem sobre o PCA, bem como sobre o planejamento das contratações?	G4
21	Um dos produtos gerados a partir do Plano Anual de Contratações é um calendário das contratações, que define os prazos para a instrução do processo de compra. Você avalia que o calendário é um controle interno adequado se posto em prática?	G4
22	Eventual baixa execução do PCA pode comprometer a continuidade de serviços essenciais à Administração?	G4

23	De forma geral, como você avalia a maturidade das diversas unidades em relação aos controles internos incidentes sobre o planejamento em geral e em relação ao planejamento das contratações.	G4
----	---	----

Detalhamento dos grupos:

GRUPO	DESCRIÇÃO
G1	SECRETÁRIOS
G2	DIREÇÃO GERAL E ASSESSORAMENTO
G3	GRANDES DEMANDANTES
G4	AUDITORIA

APÊNDICE B – Questões

Plano Anual de Contratações: análise das causas da baixa aderência entre o planejamento e execução sob a ótica das unidades demandantes

Sou aluno do Mestrado.

Profissional em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino,

Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), sob a orientação da Prof. Dr. Victor Aguiar Jardim de Amorim, e este instrumento de pesquisa é parte integrante da conclusão de mestrado, tendo foco no planejamento anual das contratações.

A literatura especializada ensina que as contratações, tanto na esfera pública quanto na esfera privada, possuem função estratégica em relação ao alcance dos objetivos institucionais de órgãos e empresas, isto é, são instrumento de concretização da estratégia institucional.

Na esfera pública, o Tribunal de Contas da União, por ocasião de levantamento feito em 2015, do qual participaram 369 órgãos da administração pública federal, constatou que 71% dos respondentes afirmam que, se não ocorrerem aquisições, as atividades de seus órgãos estariam inviabilizadas em, no máximo, um mês.

Dados como esses justificam a pesquisa ora realizada cujo objetivo é explicar as causas da baixa aderência entre o que se planejou e o que foi contratado pelo TRE-DF no período compreendido entre 2018 e 2022. Observe-se que o "descasamento" entre o que se planeja e o que se contrata pode inviabilizar o alcance de objetivos e, no caso da Justiça Eleitoral, por em risco a própria realização de eleições.

Para buscar as causas da baixa aderência, haverá avaliação das normas que regem o planejamento das contratações no âmbito do TRE-DF, dos processos por meio dos quais houve a elaboração e a aprovação dos diversos planos de contratações, bem como a realização de levantamento e entrevistas com os atores que integram o fluxo procedimental necessário a elaboração, aprovação, execução e monitoramento do plano.

O presente formulário se destina às unidades que atuam como demandantes de bens, serviços e obras que integraram o plano anual de contratações do TRE-DF, e busca aferir o grau de conhecimento sobre aspectos conceituais, sobre a utilidade do plano, sobre eventuais fatores que dificultam atuação das unidades demandantes e, especialmente, a avaliação geral dos demandantes sobre o próprio PCA.

É fundamental que suas respostas reflitam exatamente a sua percepção para que representem, de forma consistente, a realidade.

Ressalto que é de extrema relevância responder todas as questões do questionário, que requer, aproximadamente, 10 minutos do seu tempo.

Sua participação é essencial para o sucesso desta pesquisa, que - ao compreender os fatores que levam a um planejamento com baixa aderência - permitirá a apresentação de um diagnóstico da realidade do TRE-DF acerca do planejamento anual das contratações e poderá contribuir para o aperfeiçoamento da gestão das contratações e do orçamento do TRE-DF.

Por fim, informo que, ao responder o questionário eletrônico, estou ciente dos objetivos, procedimentos e da natureza acadêmica da pesquisa que estou prestes a participar. Compreendo que minha participação é essencial e estou ciente de que todas as informações coletadas serão tratadas de forma confidencial e utilizadas apenas para fins acadêmicos. Ao prosseguir, consinto em participar da pesquisa.

Coloco-me à disposição para eventuais esclarecimentos pelo e-mail psaldanha@tre-df.jus.br.

Desde já agradeço cordialmente sua colaboração e participação.

Paulo Tadeu Moreira Saldanha

Mestrando do IDP/Brasília

Servidor do TRE-DF

7 ASPECTOS CONCEITUAIS DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES E DO PCA

Nessa seção será avaliado o grau de familiaridade que os respondentes possuem em relação ao plano anual de contratações e ao planejamento das aquisições em geral.

*Indica uma pergunta obrigatória

1. Numa escala de 1 a 5, na qual 1 representa conhecimento inexpressivo e 5 conhecimento aprofundado, quanto você * está familiarizado com os aspectos conceituais do plano contratações anual? Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
<hr/>				
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
				<input type="radio"/>
<hr/>				

2. Numa escala de 1 a 5, na qual 1 representa conhecimento inexpressivo e 5 conhecimento aprofundado, quanto você * conhece as finalidades do plano contratações anual? Marcar apenas uma oval.

2	2	3	4	5
<hr/>				
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
				<input type="radio"/>
<hr/>				

3. Você conhece os responsáveis pela elaboração, aprovação, monitoramento e avaliação do PCA? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

4. Na sua unidade existem planos formais de médio e longo prazos relativos à contratação de bens e serviços, como, * por exemplo: plano de substituição do parque de computadores, plano de renovação do mobiliário, plano de substituição da frota, plano de renovação de licenças e subscrição de softwares?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

5. Você conhece os critérios utilizados para avaliar as demandas a serem incluídas no plano? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

6. Você sabe quais as atribuições do COPLAN? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

7. Você conhece o tempo médio necessário para a conclusão de uma contratação, desde a abertura do processo de até o recebimento do objeto? * contratação

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

8 ASPECTOS OPERACIONAIS

Nessa seção será avaliado o grau de familiaridade que os respondentes possuem em relação aos aspectos operacionais atinentes ao plano anual de contratações e ao planejamento das aquisições em geral.

8. Você já participou da elaboração do plano anual de contratações? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

9. Você recebeu treinamento sobre o plano anual de contratações? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

10. Numa escala de 1 a 5, na qual 1 representa total desconhecimento e 5 representa conhecimento * aprofundando, qual seu nível de compreensão acerca do processo de elaboração do plano?

Marcar apenas uma oval.

1 2 3 4 5

11. Você tem acesso às informações relacionadas ao plano anual de contratações, controla o calendário de contratações de sua unidade e monitora o andamento dos processos abertos?

Marcar apenas uma oval.

- Tenho acesso, controlo e monitoro
- Tenho acesso, controlo, mas não monitoro
- Tenho acesso, mas não controlo e não monitoro
- Não tenho acesso, não controlo e não monitoro

12. Você utiliza o plano anual de contratações como referência em seu trabalho buscando priorizar o atendimento às * demandas que estão contidas nele?

Marcar apenas uma oval.

- Sempre
- Frequentemente
- Raramente
- Nunca

13. Qual critério é utilizado por você solicitar a inclusão de demandas no plano anual de contratações? *

Marcar apenas uma oval.

- Determinação superior
- Planejamento prévio Disponibilidade
- Orçamentária Outro:
-

14. O levantamento das necessidades que constarão no Plano: *

Marcar apenas uma oval.

- decorre de um processo dialógico com a equipe e que é feito quando o superior hierárquicos solicita o preenchimento do
- decorre de um processo dialógico com a equipe, cujo planejamento ocorre de forma técnica, considera planos de médio prazo e faz projeção de necessidades futuras é feito a partir do que o superior hierárquico (secretários
- e coordenadores) indica ou determina

15. A indicação dos prazos de contratação do objeto incluído no Plano de contratações, assim como a definição das datas de entrega dos artefatos da contratação (ETP, TR, etc.):

Marcar apenas uma oval.

- é feita de forma técnica, avaliando as condições mercadológicas específicas de cada objeto, bem como o fluxo processual e os prazos definidos na Lei 14.133/2021
- se baseia em processos anteriores, que são detalhadamente analisados e dos quais são extraídos pontos de melhoria que impactem nos prazos finais se baseia em processos anteriores sem maiores avaliações dos detalhes de cada
- processo se baseia na data que, em tese, o bem ou serviço será necessário ao TRE-DF sem maior rigor técnico
-

16. Sua unidade mantém um calendário setorial específico e formal com as datas que os processos devem ser * iniciados, estabelecendo alertas para evitar o atraso no início das contratações.

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

17. Com que frequência você monitora os prazos estabelecidos para as contratações? *

Marcar apenas uma oval.

- Sempre, de forma mensal;
-
-
-

Frequentemente, pelo menos uma vez a cada três meses

Raramente, mas ao menos uma vez no ano

Nunca

18. Os prazos estabelecidos no plano anual são: *

Marcar apenas uma oval.

- Cumpridos integralmente
- Cumpridos em maior parte (mais de 50% das demandas de sua unidade são iniciadas no prazo definido no PCA)
- Cumpridos em menor parte (até 50% das demandas de sua unidade são iniciadas no prazo definido no PCA)
- Não sei informar

9 PERCEPÇÕES ACERCA DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES

Nessa seção será avaliado as percepções dos respondentes acerca do planejamento das contratações, notadamente aspectos relacionados à utilidades, fatores limitadores, resultados, etc.

19. Numa escala de 1 a 5, na qual 1 representa irrelevância e 5 extrema importância, como você avalia a importância do plano anual de contratações?

Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
<hr/>				
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<hr/>				

20. Na sua opinião o Plano de Contratações deveria ser feito: *

Marcar apenas uma oval.

- a partir do que o TRE-DF efetivamente dispõe em termos de recursos orçamentários, evitando incluir demandas que superem o orçamento concedido
- sem considerar o orçamento, servindo, na verdade, como insumo para a elaboração da proposta orçamentária do TREF, a partir da seleção de prioridades

21. Considerando a baixa aderência entre o que se planeja e o que efetivamente é contratado no âmbito do TREDF, na sua avaliação quais razões conduzem a esta situação?

Marque todas que se aplicam.

- detalhamento do plano excessivo e desnecessário
- o PCA é um documento meramente formal e, por isso, ao longo do ano no qual ele é executado as demandas são substituídas o planejamento das contratações não é relevante a ponto de justificar o sacrifício dos serviços da unidade. Assim, o cumprimento deve ser visto com moderação de modo a não comprometer as demais ações da unidade os prazos para a elaboração dos documentos da contratação não se mostram exequíveis dentro do ano no qual a contratação deveria ser executada o fato de a elaboração ser iniciada um ano antes da execução impede que o plano tenha um grau de assertividade
- elevado falta engajamento das unidades demandantes e apoio da alta administração Outro:
-
-

22. A comunicação sobre o plano anual de contratações é: *

Marcar apenas uma oval.

- Adequada
- Insuficiente
- Inexistente

23. Numa escala de 1 a 5, na qual 1 corresponde a discordar totalmente e 5 corresponde a concordar completamente, como você avalia a seguinte afirmação: o plano anual de contratações reflete as necessidades reais da organização.

Marcar apenas uma oval.

1 2 3 4 5

24. Numa escala de 1 a 5, na qual 1 corresponde a discordar totalmente e 5 corresponde a concordar completamente, * como você avalia a seguinte afirmação: o plano anual de contratações facilita a tomada de decisões em sua área e na organização como um todo.

Marcar apenas uma oval.

1 2 3 4 5

25. Numa escala de 1 a 5, na qual 1 corresponde a discordar totalmente e 5 corresponde a concordar completamente, como você avalia a seguinte afirmação: o plano anual de contratações contribui para a transparência nas contratações e viabiliza racionalizar as contratações.

Marcar apenas uma oval.

1 2 3 4 5

26. Como você avalia a utilidade do plano anual de contratações em relação a melhoria no planejamento da * administração e na qualidade dos processos de contratação:

Marcar apenas uma oval.

- Muito útil
- Útil
- Pouco útil
- Não tem utilidade

27. Considere que o Plano de contratações referente ao ano de 2026 deve ter a sua versão preliminar aprovada em abril de 2025, bem como que, para o levantamento das demandas que constarão do PCA, é necessário que sua unidade inicie a elaboração deste levantamento entre novembro de 2024 e janeiro de 2025. Como você avalia os prazos citados?

Marcar apenas uma oval.

- os prazos contribuem para que o plano seja elaborado com a cautela necessária e prestigiando o planejado
- os prazos conduzem à apresentação de demandas sem a precisão devida, com quantitativos equivocados e à construção de um plano meramente formal
- os prazos fomentam o descolamento entre o que foi planejamento e aquilo que é efetivamente contratado, especialmente porque as necessidades variam no tempo

28. Definir, no momento de elaborar o Plano, o objeto cuja aquisição é pretendida (por exemplo, aquisição de veículo) * ao invés de apenas registrar a necessidade a ser suprida com a aquisição (por exemplo, transporte de passageiros), na sua opinião:

Marcar apenas uma oval.

- é factível e natural, na medida em que a administração conhece suas necessidades e sabe qual a melhor solução para estas é factível, mas
- dificulta o processo de planejamento anual, visto que necessidades e soluções variam ao longo do tempo pode justificar a baixa aderência
- entre o que é planejado e o que é efetivamente contratado
- indicar a solução com a antecedência exigida para a elaboração do PCA é impossível e isso conduz a planos meramente formais

29. Para o sucesso das ações e atividades dos órgãos e entidades da Administração Pública: *

Marcar apenas uma oval.

- o planejamento é indispensável o planejamento é importante mas não indispensável
- o planejamento é dispensável para a maioria das ações e atividades da administração, até pela dinamicidade do cotidiano de
- órgãos e entidades públicas é irrelevante, notadamente porque consome tempo de trabalho de muitos setores, sem possuir
- utilidade prática

30. Como você avalia a necessidade de elaborar um plano anual de contratações? *

Marcar apenas uma oval.

- trata-se de prática necessária para garantir bons resultados ligados ao planejamento estratégico das instituições
- sua necessidade se vincula a uma exigência normativa. Não fosse por isso, a elaboração poderia ser dispensada e os resultados seriam os mesmos
- é um excesso, especialmente porque a administração já possui outros planos, como o de logística sustentável e Plano diretor de TIC, que poderiam versar de forma menos detalha sobre aquisições.