

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**EFICIÊNCIA NOS PREGÕES ELETRÔNICOS DO SUPERIOR
TRIBUNAL MILITAR:** PRINCIPAIS FATORES QUE MOTIVAM O
CANCELAMENTO DE ITENS

ANGÉLICA CARMO ARAÚJO

Brasília-DF, 2022

ANGÉLICA CARMO ARAÚJO

**EFICIÊNCIA NOS PREGÕES ELETRÔNICOS DO
SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR: PRINCIPAIS FATORES
QUE MOTIVAM O CANCELAMENTO DE ITENS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Luiz Ricardo Teixeira Cavalcante

Brasília-DF 2022

ANGÉLICA CARMO ARAÚJO

EFICIÊNCIA NOS PREGÕES ELETRÔNICOS DO SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR: PRINCIPAIS FATORES QUE MOTIVAM O CANCELAMENTO DE ITENS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 28 / 10 / 2022

Banca Examinadora

Prof. Dr. Luiz Ricardo Teixeira Cavalcante - Orientador

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho

Prof. Dr. Mathias Schneid Tessmann

A663e Araújo, Angélica Carmo
Eficiência nos pregões eletrônicos do Superior Tribunal Militar: principais fatores que motivam o cancelamento de itens / Angélica Carmo Araújo. – Brasília: IDP, 2022.

76 p.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado em Administração, Brasília, 2022.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Ricardo Teixeira Cavalcante

1. Palavra- chave. 2. Palavra- chave. 3. Palavra- chave. I. Título.

CDD: 341.35

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus e a Nossa Senhora por me manterem firme.

Agradeço à minha família por estar sempre ao meu lado.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Luiz Ricardo Cavalcante, pela paciência e empenho na construção deste trabalho.

Ao Superior Tribunal Militar pela oportunidade de realizar o mestrado profissional no órgão

RESUMO

Conhecer os principais fatores que motivam o cancelamento de itens em pregões eletrônicos no Superior Tribunal Militar contribui pela busca pela eficiência nas compras públicas, que é um trabalho permanente. O pregão eletrônico é a modalidade de licitação mais utilizado pela Administração Pública. Celeridade, transparência, economicidade são características do pregão eletrônico. Embora as características positivas sejam predominantes no pregão eletrônico, alguns processos licitatórios nessa modalidade têm insucesso. Um exemplo é pregão eletrônico com cancelamento de itens. A partir da hipótese que o preço de referência influencia no cancelamento dos itens, a presente pesquisa pretende identificar os principais motivos dos cancelamentos de itens nos pregões eletrônicos do Superior Tribunal nos anos de 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021. A pesquisa classifica-se como descritiva e aplicada, de abordagem mista, e quanto à coleta de dados a pesquisa é caracterizada como documental e bibliográfica. Os resultados da pesquisa indicaram que os principais motivos que contribuíram para o cancelamento de itens foram: propostas com valores acima do estimado pelo STM e itens desertos. Por fim, conhecer os principais motivos que levam ao cancelamento de itens ajuda a propor soluções a fim de diminuir os índices de cancelamento de itens.

Palavras-chaves: compras públicas; eficiência; licitação e contratos; pregão eletrônico; cancelamento de itens.

ABSTRACT

Knowing the main factors that motivate the cancellation of items in electronic auctions at the Superior Military Court contributes to the search for efficiency in public procurement, which is a permanent task. The electronic auction is the bidding modality most used by the Public Administration. Speed, transparency, economy are characteristics of electronic trading. Although the positive characteristics are predominant in the electronic auction, some bidding processes in this modality are unsuccessful. An example is electronic trading with item cancellation. Based on the hypothesis that the reference price influences the cancellation of items, this research aims to identify the main reasons for canceling items in the electronic auctions of the Superior Court in the years 2017, 2018, 2019, 2020 and 2021. if as descriptive and applied, with a mixed approach, and in terms of data collection, the research is characterized as documental and bibliographical. The survey results indicated that the main reasons that contributed to the cancellation of items were: proposals with values above the estimated by the MTS and deserted items. Finally, knowing the main reasons that lead to the cancellation of items helps to propose solutions in order to reduce item cancellation rates

Keywords: public procurement; efficiency; bidding and contracts; electronic trading; item cancellation

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	
Relação dos pregões realizados e quantidade de itens cancelados	
.....	49
Gráfico 2	
Relação de pregões com itens cancelados por categoria de contratação	
.....	51
Gráfico 3	
Relação dos motivos de cancelamento dos itens em 2017	
.....	52
Gráfico 4	
Relação dos motivos de cancelamento dos itens em 2018	
.....	53
Gráfico 5	
Relação dos motivos de cancelamento dos itens em 2019	
.....	54
Gráfico 6	
Relação dos motivos de cancelamento dos itens em 2020	
.....	55
Gráfico 7	
Relação dos motivos de cancelamento dos itens em 2021	
.....	56
Gráfico 8	
Relação dos motivos de cancelamento dos itens anualmente	
.....	57

LISTA DE TABELAS

Tabela 1

Itens licitados e itens cancelados anualmente

.....48

Tabela 2

Quantidade de pregões por categoria de contratação por ano

.....50

Tabela 3

Quantidade de pregões eletrônicos cancelados por categoria de contratação

.....50

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO..... 13

1.1 Problema de Pesquisa.....	16
1.2 Hipóteses da Pesquisa.....	16
1.3 Objetivos Geral e Específicos.....	17
1.3.1 Objetivo Geral.....	17
1.3.2 Objetivos Específicos.....	17
1.4 Justificativa do Tema.....	17

2. REFERENCIAL TEÓRICO 21

2.1 Compras Públicas.....	21
2.2 Lei de Licitações e Contratos Administrativos.....	24
2.3 Pregão Eletrônico.....	27
2.4 Eficiência nas Compras Públicas.....	32
2.5 Cancelamento de itens.....	34

3. METODOLOGIA..... 40

3.1 Coleta de dados.....	41
3.2 Análise dos dados.....	44

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS..... 49

4.1 Frequência de cancelamento de itens por ano.....	49
4.2 Categoria de contratação dos itens cancelados.....	51
4.3 Frequência dos motivos do cancelamento de itens.....	53
4.3.1 Propostas com preços superiores aos estimados pela Administração.....	59
4.3.2 Item deserto.....	60
4.3.3 Empresa não enviou a amostra ou teve sua amostra recusada.....	61
4.3.4 Erro na especificação do item.....	61
4.3.5 Empresa não atendeu as exigências de habilitação/capacidade técnica.....	62
4.3.6 Empresa não apresentou a proposta.....	62

SUMÁRIO

4.3.7 Especificações técnicas do objeto ofertado incompatíveis com o edital	62
4.3.8 Empresa impedida de licitar/contratar com a União	63
4.3.9 Outros	63

5. CONCLUSÃO 68

REFERÊNCIAS	71
-------------------	----

1



1

INTRODUÇÃO

As compras governamentais devem assegurar à Administração Pública o suprimento de bens e a prestação de serviços necessários ao seu funcionamento. Utilizar a demanda governamental de forma estratégica auxilia no aperfeiçoamento do desempenho das ações de responsabilidade do governo além de garantir mais rapidez na consecução de determinados objetivos e melhoria da qualidade do serviço público.

A função de compras públicas é uma atividade complexa e de grande importância por que permite adquirir bens que, direta ou indiretamente, são de domínio de toda a sociedade. É, portanto, uma das principais atividades econômicas do governo, prezando pela eficiência, efetividade e economicidade.

Nas palavras de Cunha (2016), a necessidade de se realizarem os gastos públicos com cada vez mais eficiência e assertividade, em contraposição à natural escassez dos recursos e aos cenários nem sempre favoráveis à economia nacional, desafia constantemente a administração a buscar instrumentos inovadores para alcançar os objetivos das políticas públicas em execução.

Em busca da utilização dos recursos públicos de maneira assertiva com eficiência e economicidade a Administração Pública criou normativos para auxiliá-la a cumprir a função de compras públicas.

A Constituição Federal estabelece que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. Em seu artigo 37 a Constituição Federal estabelece os meios que a administração realizará contratações com terceiros:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O Superior Tribunal Militar (STM) é um órgão da Justiça Militar da União que foi criado em 1º de abril de 1808, sendo, portanto, a primeira Corte do país. Passou a integrar Poder Judiciário a partir da Constituição de 1934 e seus julgamentos seguem a mesma sistemática do Judiciário Brasileiro. Por ser um órgão do Poder Judiciário da União pertence à administração pública direta. Desse modo, está submetido à legislação específica que rege as licitações, sendo que deve assumir procedimentos específicos e padronizados quando realizar suas aquisições de bens e contratações de serviços.

As aquisições de bens e contratações de serviços pelo STM envolvem pregão eletrônico e dispensa. A dispensa não é uma modalidade de licitação, e sim uma possibilidade de celebração direta de contrato entre a Administração e o particular. Pensando nas modalidades de licitação, o pregão eletrônico é responsável por todas as aquisições de bens e contratações de serviços no STM. Os desafios nos pregões eletrônicos realizados no STM são constantes por ser uma tarefa complexa que envolve recursos públicos.

O pregão eletrônico, objeto do presente estudo, foi regulado pelo Decreto nº 10.024/2019. A norma torna obrigatória a adoção do pregão eletrônico pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica, fundacional e de fundos especiais.

Nas palavras de Gasparini (2009), o pregão eletrônico é “a espécie de pregão em que a disputa pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços comuns à Administração Pública é feita à distância, em tempo real e em sessão pública, por meio de propostas de preços e lances visando melhorá-las, apresentados pela internet”.

Um dos grandes desafios do pregão eletrônico é o cancelamento de itens uma vez que está diretamente ligado a eficiência, e a busca pela eficiência no processo de compras públicas está entre os maiores objetivos do gestor público atualmente.

Segundo Freitas (2019), a complexidade do processo de contratação pública impõe desafios constantes para que não se torne obsoleto e obrigue a organização a pensar continuamente formas de ser mais eficiente e eficaz.

Ademais, o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros" (MEIRELLES, 2009)

Eficiência e cancelamento de itens nas compras públicas estão diretamente ligados pois um processo licitatório com cancelamento de itens é pouco eficiente. E, apesar de muito se falar em eficiência nas compras públicas, o número de estudos sobre cancelamento de itens é bastante reduzido.

Dessa forma, o presente estudo busca analisar a eficiência das compras realizadas no Superior Tribunal Militar através do estudo dos principais fatores que causam o cancelamento de itens nos pregões eletrônicos.

Esse trabalho está estruturado em cinco capítulos. Nesta introdução, disposta de forma a possibilitar que o leitor conheça a finalidade do estudo, delimitamos a temática, expondo o problema de pesquisa, a hipótese, os objetivos gerais, específicos e a justificativa.

No capítulo 2, apresentamos o referencial teórico, que trata de conceitos sobre as compras públicas, licitação e seus princípios e pregão eletrônico. Para isso, exploramos as leis que regem as compras públicas e a vários autores que tratam do tema. No mesmo capítulo, destacamos a essência do princípio constitucional da eficiência, e, ainda, discutimos a relação desse princípio com outros também constitucionais. Ademais, fazemos uma investigação sobre cancelamento de itens, mais precisamente, os principais motivos do cancelamento de itens em compras públicas segundo as pesquisas de

Andreão (2015), Bona (2015), Brandão (2016), Neves (2019), Oliveira (2019) e Reis(2017).

No capítulo 3, expõe-se a metodologia de pesquisa, a maneira que se tem acesso aos dados e como estes são tratados.

A análise dos dados e a discussão dos resultados é feita no capítulo 4.

Por fim, no capítulo 5, a conclusão responde ao problema de pesquisa e, conseqüentemente, propões as ações de melhoria.

1.1 Problema de Pesquisa

O problema de pesquisa que se deseja abordar no presente projeto é: quais os principais fatores que motivam o cancelamento de itens em pregões eletrônicos no Superior Tribunal Militar?

1.2 Hipóteses da Pesquisa

A hipótese básica que a presente pesquisa pretende verificar é que o preço de referência influencia no cancelamento dos itens.

Essa hipótese surgiu através da atuação da pesquisadora como pregoeira, deparando-se com muitos pregões eletrônicos com cancelamento de itens. Isso fez com que a pesquisadora buscasse leituras sobre o tema, como também, estudos anteriores que tenham apreciado a questão relativa ao cancelamento de itens.

A atuação profissional da pesquisadora sugere que o preço de referência é fator preponderante, aparecendo recorrentemente nos casos de cancelamento de itens. Além disso, as referências indicadas no capítulo 2.5 nesse trabalho, o estudo de Andreão (2015) ao analisar a relação entre pedido de compras e o resultado da licitação na Universidade Federal do Espírito Santo, o mapeamento dos motivos do fracasso de processos licitatórios no âmbito da Prefeitura de Recife (PE) feito por Bona (2015), o estudo de Brandão (2016) realizado nos pregões eletrônicos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, assim como o estudo de Neves (2019) na Universidade Federal de Santa Catarina, o estudo de Oliveira (2019) no âmbito da Universidade Federal de Alfenas e, por fim, o estudo de Reis (2017) na

Secretaria de Saúde da Prefeitura Municipal de Manaus confirmam essa concepção. Uma vez que essas pesquisas mostram em detalhes os motivos de cancelamento de itens dos órgãos pesquisados e em linhas gerais mostram que o preço de referência foi responsável pela maioria dos cancelamentos.

1.3 Objetivos Geral e Específicos

1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral da presente pesquisa é identificar quais fatores podem contribuir para o cancelamento de itens dos pregões entre 2017 e 2021, na forma eletrônica, realizados pelo Superior Tribunal Militar.

1.3.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos que nortearão o trabalho são:

- Analisar o resultado dos pregões eletrônicos realizados pelo Superior Tribunal Militar entre os anos 2017 a 2021;
- Identificar e analisar os motivos que influenciaram o cancelamento de itens dos pregões eletrônicos;
- Propor ações que possam colaborar para a redução do índice de itens cancelados dos pregões eletrônicos no Superior Tribunal Militar.

1.4 Justificativa do Tema

A presente pesquisa foi idealizada a partir do interesse em verificar os fatores que influenciam o cancelamento de itens dos pregões eletrônicos na aquisição de bens e contratações de serviços.

O uso eficiente de recursos financeiros e orçamentários na realização de gastos é fundamental na administração pública, sendo uma grande preocupação dos gestores. Atualmente um dos maiores

desafios para os gestores do Superior Tribunal Militar é gerenciar com eficiência os recursos disponíveis.

O pregão eletrônico é um importante instrumento de aquisição de bens e contratação de serviços na Administração Pública. O Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, regulamentou a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia.

Segundo Bona (2015), a opção por essa modalidade permite que a administração pública adquira bens e ou serviços comuns em montantes elevados, sem proporcionar perdas de recursos públicos, em razão da concorrência planejada eficiente e responsável. Isso é essencial à racionalização de recursos públicos, sobretudo, se considerarmos o distanciamento significativo entre as necessidades e as possibilidades econômicas da população. Assim, o desempenho eficiente dos órgãos públicos pode contribuir para o atendimento adequado às demandas sociais e acelerar o desenvolvimento dos resultados previstos.

O cancelamento de itens nas compras públicas é um grande problema para a Administração Pública pois gera retrabalho, maior gasto de recurso público e atraso na aquisição do bem e/ou contratação do serviço.

Nesse cenário, parece indispensável analisar as causas do cancelamento de itens no pregão eletrônico, no sentido de convergência ao princípio da eficiência, e analisar como o preço de referência no pregão eletrônico influencia no cancelamento de itens.

Devido a impossibilidade de analisar o motivo do cancelamento de itens de todas as licitações realizadas na Administração Pública Federal, esse trabalho restringiu a pesquisa ao STM. Visto que corresponde a uma pesquisa para um mestrado profissional e a pesquisadora atua na Coordenadoria de Licitações e Contratos do STM desde 2019, e no Núcleo de Pregoeiros, realizando pregão eletrônico, desde 2021. Com isso, acredita ser interessante analisar os dados do órgão por evidenciar um volume alto de cancelamento de itens nos pregões realizados no STM. Segundo dados disponíveis no site do STM, em 2021 foram tramitados 72 processos licitatórios, sendo todos eles na modalidade de pregão eletrônico, dos quais 25 tiveram itens cancelados.

É plausível supor que o preço de referência influencia a maioria dos itens cancelados, uma vez que em 2021 foi a razão do cancelamento de 34,72% dos itens.

Ademais, a pesquisadora percebe muitas lacunas nas investigações sobre o tema e acredita que pode contribuir substancialmente para a comunidade científica, como também, para a atividade profissional dos servidores que, de alguma maneira, atuam no decurso de um processo licitatório.

2



2

REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, apresenta-se o referencial teórico que auxilia na análise e expõe informações acerca das compras públicas e cancelamento de itens em pregão eletrônico. O capítulo está segmentado em cinco seções. Na Seção 2.1 apresentam-se conceitos sobre compras públicas e suas funções. Na Seção 2.2 apresenta a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o panorama legal sobre compras públicas. A Seção 2.3 trata de informações sobre pregão eletrônico, sua função e importância. A Seção 2.4 faz-se uma análise sobre a eficiência nas compras públicas e a sua relação com os outros princípios. Finalmente, na Seção 2.5, são apresentados os principais motivos de cancelamento de itens no pregão eletrônico de acordo com trabalhos anteriores.

2.1 Compras Públicas

O processo de compras públicas se inicia com a necessidade de determinado órgão público em adquirir um bem ou contratar um serviço. Para ter a sua necessidade atendida o órgão realiza uma licitação na qual vence a empresa com a proposta mais vantajosa. Em seguida, o órgão e a empresa assinam um contrato e a empresa passa a ofertar o produto ou a prestar o serviço, o órgão paga a empresa e o ciclo é encerrado.

Figura 1: Fluxo das Compras Públicas

Compras Públicas - Fluxo Simplificado



Fonte: NTConsult

A função de compras engloba um complexo conjunto de tarefas que envolve elevado número de documentos, pessoas, informações e recursos financeiros, distribuídos em diversas etapas (PUTON, 2017).

A função de compras públicas é uma das principais atividades econômicas do governo não podendo ser vista apenas como uma simples rotina da Administração, devendo, portanto, andar junto das políticas públicas.

Na visão de Borges, Walter e Santos (2016), nos processos aquisitivos de instituições públicas e organizações privadas notam-se diferenças, contudo a ideia central do fluxo de compra é a mesma. Em ambas as organizações a compra inicia-se com a preparação do processo, definição do objeto e os recursos disponíveis para a aquisição ou contratação, em seguida ocorre a busca pelo fornecedor que melhor atenda aos critérios estipulados (BORGES; WALTER; SANTOS, 2016).

Vale lembrar que tanto o setor público quanto o setor privado desejam realizar a compra com o menor preço prezando pela melhor qualidade, no entanto, a compra pública é regulamentada por lei e tem procedimentos específicos e a compra no setor privado é de livre escolha. Nesse sentido, a Administração Pública se diferencia dos particulares, uma vez que ela somente pode praticar algum ato ou atividade se autorizado em lei, enquanto o particular pode realizar qualquer ato ou atividade desde que não esteja proibido por lei.

Como bem discorrem Fiuza e Medeiros (2014), os órgãos públicos normalmente obedecem a critérios mais rígidos de seleção de fornecedor e também de apreçamento de suas aquisições e contratações, uma vez que estas contratações e aquisições devem obedecer a critérios de isonomia, impessoalidade e publicidade.

Segundo Costa (2000), o processo aquisitivo do setor privado apresenta como objetivo garantir bens e serviços na quantidade e qualidade adequadas, ao preço justo e no exato momento. Enquanto o processo aquisitivo realizado pelo setor público é efetuado através de processo licitatório, com o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa e propícia, com iguais oportunidades aos que desejam contratar com a Administração Pública (COSTA, 2000).

Para Ferreira (2010), a função primordial das compras públicas é o fortalecimento e reestruturações dos órgãos públicos, cujo intuito é a prestação de serviços de qualidade para atender aos anseios da sociedade.

É importante salientar que as compras públicas possuem, também, função estratégica. Além de atenderem as necessidades do Estado, funcionam como mecanismo de estímulo e desenvolvimento econômico, uma vez que os recursos públicos despendidos nas aquisições e contratações públicas têm um alto volume.

Segundo estudo do IPEA, as compras públicas representam 12,5% do PIB brasileiro, incentivar o empreendedorismo via compras públicas é impulsionar a criação de oportunidades de crescimento econômico.

Conforme os dados disponíveis no site gov.br/compas até o terceiro trimestre de 2022 o valor homologado em compras pela Administração Pública Brasileira foi de R\$ 77 bilhões, um total de 81 mil processos de compras públicas homologados. O que reforça a necessidade de um frequente melhoramento e cada vez mais inovador processo de compras públicas.

No entendimento de Barros (2002), tendo em vista o volume de recursos financeiros envolvidos nas contratações públicas, a atividade de compras na Administração Pública deve ser desenvolvida com rigorosa observância aos preceitos legais, afastando o máximo o poder discricionário do gestor público, em razão dos choques que cada decisão de compra pode ter sobre a economia.

Nas palavras de Fiuza (2009), o processo de compras no Brasil é “engessado diante de tantas formalidades burocráticas”, resultando em dificuldades na aquisição de insumos essenciais em tempo hábil e na qualidade desejável. Diante desse cenário, é natural que o gestor busque “caminhos alternativos”, por meio de estratégias defensivas,

muitas vezes ineficientes, como por exemplo, a manutenção de estoques excessivos.

Uma maneira de driblar os estoques excessivos é a aquisição por meio da Ata de Registro de Preços (ARP). Nela a Administração Pública não tem obrigatoriedade de compra e pode fazer várias compras em estoques menores pelo preço que foi licitado inicialmente, visto que o fornecedor deve manter o preço durante o prazo de vigência da ata, geralmente 12 meses.

Segundo Raposo et al. (2016), o novo paradigma das compras públicas é aliar a eficiência ao uso do poder de compras do Estado, traduzindo como eficiência comprar melhor pelo menor custo para a efetivação das políticas, de tal forma, que as análises realizadas durante os processos de compras assegurem a garantia, além de eficiência, de que os resultados obtidos sejam os melhores.

Um desafio para a Administração Pública é efetivar as políticas públicas de modo eficiente através das compras públicas, e ainda, assegurando resultados da melhor qualidade.

2.2 Lei de Licitações e Contratos Administrativos

No Brasil, durante muito tempo as compras públicas foram regidas pela Lei nº 8.666/1993, também conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que, segundo Miguel (2015), é fruto da junção do que tinham de melhor outros diplomas, tais como: Código de Contabilidade Pública (Decreto nº 4.536/1922), Decreto-Lei nº 200/1967 e Decreto-Lei nº 2.300/1986. Entretanto, segundo o autor, o momento peculiar pelo qual passava o Brasil, com uma crise política, econômica e sérios problemas de corrupção, foi a tônica da legislação de cercear, ao máximo, atuações discricionárias do administrador público.

O Poder Público, diferentemente das empresas privadas, não pode escolher livremente um fornecedor, devendo, portanto, utilizar-se da licitação para celebrar contratos pela Administração Pública.

Segundo Teixeira et al. (2015), a licitação é vista como um meio técnico-legal, um procedimento administrativo, ou seja, uma sucessão de etapas ordenadas. Segundo o autor, a Lei de Licitações deixa clara a opção do legislador pelo princípio da seleção da proposta mais

vantajosa para a Administração, ao mesmo tempo em que procura assegurar a isonomia dos participantes no certame. No entanto, continua o autor, por simplicidade, falta de pensamento crítico, carência de uma visão integrada nas compras públicas, acaba-se optando por fazer a maioria dos processos licitatórios com base no menor preço.

De acordo com Gasparini (2009), licitação é um procedimento administrativo marcado pela característica processual da necessária garantia do devido processo legal em seus dois aspectos (contraditório e ampla defesa) consubstanciado em um conjunto de atos, praticados de forma ordenada e sucessiva pelo poder público visando à seleção da melhor oferta, em razão de um negócio jurídico que pretende celebrar por meio de um contrato em que cada ato deste conjunto cumpre uma função específica no contexto geral.

Ao longo de 28 anos de vigência, a Lei nº 8.666/1993 passou por inúmeras alterações com intuito de torná-la mais adequada para os fins que almeja. Os avanços nas legislações dos processos licitatórios são necessários, sabendo disso, o governo federal, em 1º de abril de 2021, sancionou a Lei nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLCC). Ainda que não tenha rompido totalmente com as amarras da Lei nº 8.666/1993, a Nova Lei trouxe avanços e alterações relevantes. A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) substituirá a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993), a Lei do Pregão (nº 10.520/2002) e parte do Regime Diferenciado de Contratações – RDC (Lei nº 12.462/2011).

O legislador previu que a Lei nº 14.133/2021, uma vez sancionada e publicada, conviverá por dois anos com as leis que compõem o regime antigo ou seja, a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002, e os dispositivos da Lei nº 12.462/2001 apenas serão revogadas depois de dois anos da publicação da Lei nº 14.133/2021. Com isso, durante esses dois anos a Lei nº 14.133/2021 será vigente ao mesmo tempo da Lei nº 8.666/1993, da Lei nº 10.520/2002 e dos dispositivos da Lei nº 12.462/2012 sobre licitações e contratos. Durante esse tempo, a Administração poderá aplicar qualquer dos regimes, conforme sua preferência. O caput do artigo 191 da Lei nº 14.133/2021 deixa isso claro:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo

com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

A licitação busca selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Para Di Pietro (2014), trata-se de um procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas, dentre as quais selecionará e aceitar a mais conveniente para a celebração do contrato.

A Lei nº 8.666/1993 estabelece, em seu artigo 3º, os princípios que deverão ser observados nas licitações e contratos por ela regidos, além de replicar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal; adota os princípios da igualdade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e desenvolvimento nacional sustentável. A NLLC não só adotou os princípios da Lei nº 8.666/1993, como também, instituiu novos princípios em seu artigo 5º.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Os artigos 45 e 46 da Lei nº 8.666/1993 fixam critérios para a seleção da proposta mais vantajosa com base nas modalidades de licitação, são eles: menor preço, melhor técnica, técnica e preço, e maior lance ou oferta. As modalidades de licitação na Lei nº 8.666/93 compreendem: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Por meio da Lei nº 10.520/2002, o pregão foi introduzido no

âmbito das compras públicas visando maior celeridade e simplificação dos processos, pois ocorre em sessão pública como um leilão reverso. Inicialmente, ele podia ser utilizado somente para aquisição de bens e serviços comuns. Com o advento do Decreto nº 10.024/2019, veio a previsão para a utilização do pregão, na modalidade eletrônica, para os serviços comuns de engenharia.

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

A aplicação dos critérios para a seleção da proposta mais vantajosa é destinada a todas as modalidades, exceto a uma, o concurso, pois, conforme Alexandrino e Paulo (2009, p. 579), “no concurso há uma estipulação prévia de prêmio ou remuneração e a participação no certame implica aceitação tácita, pelo concorrente, do prêmio oferecido”.

Com a promulgação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021 houve uma mudança nas modalidades de licitação, extinguindo as modalidades convite e tomada de preços e criando a modalidade diálogo competitivo, que permite que a Administração alcance soluções técnicas e inovadoras para o atendimento de suas necessidades, mediante uma efetiva interlocução com os licitantes. Sendo assim, na Nova Lei de Licitações e Contratos temos as seguintes modalidades de licitação: concorrência, concurso, leilão, pregão e diálogo competitivo.

2.3 Pregão Eletrônico

O pregão possui atributos específicos que o diferencia das demais modalidades de licitação. Motta (2011), define o pregão como sendo basicamente um instrumento de comparação e seleção de propostas de fornecedores de bens e serviços para o setor público, em que as ofertas são “apregoadas” em uma reunião com a presença de todos e podem ser, sucessivamente, melhoradas por intervenções de viva voz”.

De modo geral, o pregão apresenta diversas vantagens em relação às demais modalidades de licitação previstas na lei, seja pelo rito mais célere, seja pelo custo. Especialmente o pregão eletrônico é uma barreira às práticas de corrupção pois possibilita a visualização de todo o processo de compras pelos fornecedores e pela sociedade.

Segundo Gasparini (2009), o pregão é a modalidade de licitação que permite sua utilização por meio de dois procedimentos administrativos, obviamente de natureza licitatória. Ademais para Gasparini (2009), pregão presencial e pregão eletrônico não são, pois, duas modalidades de pregão. São apenas duas espécies, em que pregão é gênero, e pregão presencial e pregão eletrônico são as espécies. Essas espécies têm características comuns do gênero e próprias da espécie, permitindo, desse modo, sua distinção.

Uma vez que o pregão eletrônico gera mais celeridade ao processo, devido às reduções de prazos e de exigências documentais, a ampliação de interessados ocorre da possibilidade da participação do certame à distância, gerando maior disputa nos lances e, conseqüentemente, reduzindo os valores ofertados. Outro benefício à Administração é a dificuldade de formação de cartéis e outras combinações por parte dos fornecedores, pois eles não possuem o conhecimento das empresas que participarão do certame (FREITAS; MALDONADO, 2013).

Olivo (2012), explica que a forma eletrônica consiste no tipo menor preço, visando à seleção da proposta mais vantajosa, através de propostas seguidas de lances, em que os atos da administração pública e dos interessados são feitos com utilização da internet.

O pregão, por conta de sua característica eletrônica, tem o potencial de transformar a dinâmica de contratação, pois permite a quebra da limitação geográfica, pelo fato de sua realização ocorrer em um ambiente virtual, do qual dispensa a necessidade da presença física dos atores envolvidos no certame, viabilizando a realização da sessão pública, o envio de propostas e lances, as impugnações e os recursos interpostos (ALEXANDRINO; PAULO, 2009; SETIA; SPEIER-PERO, 2015).

O pregão é visto como um leilão reverso, todavia, enquanto no pregão a disputa entre licitantes é vencida mediante a oferta de lances cada vez menores, para qualquer que seja o valor estimado de contratação (BRASIL, 2002), no leilão tradicional a disputa é ganha pelo licitante que oferecer o maior lance, igual, ou superior ao da avaliação prévia, realizada pela administração pública (BRASIL, 1993).

O pregão eletrônico é composto pela fase preparatória ou fase interna que é realizada dentro do órgão e, por isso, cada órgão tem o seu rito próprio. E pela fase externa ou fase executória que é realizada no sistema de compras do Governo Federal.

Apesar de cada órgão seguir um rito próprio na fase interna do pregão eletrônico, algumas atividades são similares em todos os órgãos, como a definição do objeto da licitação, indicação do pregoeiro e equipe de apoio, pesquisa de mercado, os documentos necessários para habilitação e condições e proposta, confecção do edital.

A fase externa ou fase executória do pregão eletrônico inicia com a divulgação do edital, em seguida tem a apresentação das propostas e finaliza com a homologação pela autoridade competente.

A utilização do pregão eletrônico nas compras públicas traz inúmeros benefícios para todos os envolvidos- Administração Pública e fornecedores. Transparência, celeridade, economicidade são atributos do pregão eletrônico.

Uma contratação de sucesso inicia com o estabelecimento de maneira precisa do valor estimado, já que se esse for estabelecido de maneira equivocada trará resultados não desejados pela Administração. O valor estimado serve de referência para as empresas enviarem as suas propostas.

Como bem discorre Castro (2019), a formação de preço é o alicerce de uma contratação de qualidade, uma vez que pode afetar diretamente os ganhos de economia para o órgão comprador, o grau de concorrência na disputa e a possibilidade de conluio ou não entre os agentes que fornecem os bens.

Segundo Santos e Botelho (2011), o uso do conceito de preço de referência na formulação da estratégia de preço é útil para entender como a referência para o comprador é determinada e quais fatores influenciam essa determinação.

Para obter o valor estimado de contratação, a Administração faz uso da pesquisa de preços que deve ser realizada com base em um dos modelos definidos em Instrução Normativa SLTI nº 5.

A Nova Lei de Licitações e Contratos diz no artigo 23:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

O cálculo do preço estimado da contratação é uma tarefa de grande importância na compra governamental. Esse preço representará o valor de mercado do objeto pretendido no intuito de evitar preços superiores, preços inexequíveis e viabilizar a análise de recursos da receita pública para atender a demanda da Administração.

A obtenção do preço de referência está atribuída ao resultado da pesquisa de preço e, para chegar a esse valor, os servidores públicos buscam, em fontes oficiais, preços praticados no mercado para compor o preço de referência para cada item do pregão que será realizado. É possível observar, quando a pesquisa de preço não é realizada de forma correta, a existência de uma grande diferença entre o preço de referência e o preço vencedor, que é estabelecido no fim do pregão (CASTRO, 2019).

Niebuhr (2015), alerta que nesse procedimento é comum encontrar preços definidos apenas pela média de cotações com três fornecedores, situação que compromete a fidedignidade dos orçamentos estimados, já que os fornecedores no intuito de participar da licitação optam por apresentar preço superior aos usuais para poder deixar para a disputa do certame a apresentação de seu melhor valor.

A partir do resultado de pesquisas, Wolk e Spann (2008) informam que os Valores de Referência podem efetivamente influenciar os valores da proposta.

Segundo a Instrução Normativa nº 05/2014 SLTI/MPOG, o gestor público poderá utilizar uma das três opções para estabelecer o preço de referência, que são: a média aritmética simples entre os valores pesquisados; o menor preço pesquisado; ou a utilização do preço médio na pesquisa de preços. Na utilização de quaisquer um dos métodos citados, se faz necessário o descarte dos preços com grande variação em relação aos demais, para não comprometer o resultado do preço de referência (BRASIL, 2014).

Segundo Machado (2017), a pesquisa de preços deve conter as características técnicas da contratação pretendida com o melhor grau

de detalhamento, a fim de que o seu resultado venha a espelhar preços de mercado mais próximos da realidade, pois será com base nela que a Administração irá definir o Valor de Referência para a contratação, e conseqüentemente possibilitar se aferir a real economia de recursos públicos obtida na licitação.

Uma pesquisa de mercado imprecisa pode acarretar problemas para a Administração Pública ao estipular um preço de referência muito acima ou muito abaixo do valor de mercado. Em ambos os cenários a Administração Pública terá prejuízo, no primeiro a Administração contratará com sobrepreço e no segundo pode não aparecer empresas interessadas restando deserta a licitação.

Ainda nas palavras de Machado (2017), são diversas as dificuldades a serem superadas quando o assunto é fazer uma boa e efetiva contratação. Começando pelos seus gestores que não possuem uma visão precisa do que realmente é necessário se contratar, passando pela requisição da área demandante, que na maioria das vezes não descreve com exatidão a sua necessidade, gerando daí a contratação de um objeto diverso do pretendido, continuando por uma pesquisa de preços realizada com base em parâmetros fora da realidade do mercado ou com base na má especificação do objeto, o que gera uma distorção a respeito da expectativa do valor para a contratação, e, terminando com a imperícia do pregoeiro em obter das licitantes melhores preços.

O Portal de Compras do Governo Federal, conforme definição no seu próprio sítio é “um site WEB, instituído pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, que disponibiliza, à sociedade, informações referentes às licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal, bem como permitir a realização de processos eletrônicos de aquisição. É um módulo do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, composto, atualmente, por diversos subsistemas com atribuições específicas voltadas à modernização dos processos administrativos dos órgãos públicos federais integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG”. Vale lembrar que o MP foi extinto em janeiro de 2019 e agora o responsável pelo Portal de Compras do Governo Federal é o Ministério da Economia.

Desta forma, o pregão eletrônico é realizado através desse sistema, atualmente no endereço eletrônico: <https://www.gov.br/compras/pt-br/>, onde tanto o pregoeiro quanto as

licitantes se utilizam para efetuarem os procedimentos referentes a fase competitiva da licitação.

A evolução tecnológica facilita a comunicação à distância, o que determina maior utilização do pregão eletrônico nas compras governamentais. Isso faz com que a aquisição de bens e contratação de serviços na administração pública seja mais célere, econômica, abrangente e eficiente.

2.4 Eficiência nas Compras Públicas

Atualmente, muito se fala em eficiência no serviço público. A sociedade deseja serviços públicos de qualidade, que atendam as suas demandas e com a utilização dos recursos de maneira acertada. Como reflexo desse desejo uma das áreas mais cobradas é a área de compras públicas, por se tratar de uma área que utiliza bastante recurso público.

A eficiência em compras públicas permite que a administração pública adquira bens e contrate serviços para consecução dos seus objetivos com menos gasto de recursos. Ou seja, uma compra pública eficiente é aquela que a Administração Pública adquiriu o melhor produto pelo menor custo.

A busca pela eficiência tornou tão importante para a Administração Pública que a Emenda Constitucional nº 19/1998 incluiu expressamente, no artigo 37, o princípio da eficiência na Constituição Federal.

Segundo Cereijido (2001), é de extrema importância coadunar o princípio da eficiência com os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade. Para ele, tal princípio está ligado aos meios empregados, ou seja, não importam quais os fins propostos, a eficiência está voltada para análise das operações praticadas para uma boa administração.

Di Pietro (2012), defende que o princípio da eficiência pode ser considerado tanto em relação à atuação do gestor público, esperando-se seu melhor desempenho para o melhor resultado; como em relação

à organização, estrutura e disciplina da Administração Pública para melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

Para Moraes (2002, p. 67) o Princípio da Eficiência pode ser definido como aquele que:

(...) impõe à Administração Pública Direta e Indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

Souza (2010), define o princípio da eficiência como aquele que rege toda a Administração Pública na concretização de políticas públicas, de forma a observar a legalidade e adequação do procedimento escolhido (eficiência do procedimento), com o uso dos recursos indispensáveis para sua realização (eficiência dos custos) para a obtenção de resultado que atenda ao interesse público (eficiência dos resultados).

Como bem colocado por Carvalho Filho (2017), a simples previsão legal desse princípio no texto constitucional não garante a efetiva eficiência nos serviços prestados pela Administração Pública. Há a necessidade de que as rotinas e a cultura implementadas nos processos da Administração estejam concorrendo para o objetivo maior de entrega de serviços de acordo com os interesses coletivos.

Para se alcançar a eficiência é necessário que a produtividade cresça com menor utilização de recursos e portando a melhor qualidade.

No entanto segundo Puton (2017), a eficiência referente às compras públicas pautou-se, até recentemente, quase que exclusivamente no critério do menor preço para a seleção da proposta mais vantajosa, considerando de forma bastante superficial critérios de qualidade.

Observa-se frequentemente na Administração Pública, especialmente nas compras públicas, que eficiência e economicidade se confundem. Sobretudo no pregão eletrônico ao selecionar a

proposta mais vantajosa pelo menor custo a qualidade pode ficar prejudicada.

Segundo Bastos (2020), há dúvidas quanto à relação 'eficiência' x 'economicidade', pois são dois princípios essenciais à boa gestão pública, que caminham juntos na maioria das vezes, porém, em outras oportunidades, existe a sensação de que, para o atendimento de um, deve haver o prejuízo do outro.

Ademais, os estudos têm demonstrado a grande dificuldade de se alcançar economia e qualidade nas contratações públicas, devido a falhas nos processos licitatórios, que apresentam descompasso entre o idealizado e o realizado pelas unidades administrativas (SANTANA; CAMARAO; CHRISPIM, 2016).

Em relação ao princípio da eficiência nas compras públicas, Bona (2015) define utilizando a junção dos critérios relativos à economia, ao controle e à conduta do agente público. O critério econômico diz respeito à obtenção de melhores resultados a menor custo, embora não se observe a qualidade do produto, porque a especificação dos produtos deve ser igual para todos os fornecedores. O critério do controle refere-se à observância aos meios empregados para se alcançarem dados objetivos; afinal, além de gastar com inteligência, é necessário estar de acordo com a lei. Já o critério da conduta do agente público, tão importante quanto os já mencionados, diz respeito ao melhor desempenho possível do servidor público na execução de suas atribuições.

2.5 Cancelamento de itens

Um dos principais problemas dos processos licitatórios refere-se ao cancelamento de itens. A respeito dos motivos que resultaram em cancelamento de itens nos processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico, foram encontrados alguns trabalhos que apresentavam essa abordagem, tais como os estudos de Andreão (2015), Bona (2015), Brandão (2016), Neves (2019), Oliveira (2019) e Reis (2017).

Andreão (2015) analisou a relação entre pedido de compras e o resultado da licitação na Universidade Federal do Espírito Santo. De acordo com a pesquisa, dos 596 itens permanentes que foram licitados, 201 foram cancelados (33,7%). Andreão (2015) observou que a maioria

dos itens cancelados, cerca de 77,1%, foram cancelados devido ao valor estimado do bem não poder ser atingido ou negociado pelo licitante participante do certame. Segundo a autora, muitos licitantes alegaram que o valor estimado pela instituição não equivale nem ao custo do bem.

Ademais, Andreão (2015) entende que ao realizar a pesquisa de preços, o setor requisitante tem o dever de zelar por uma cotação justa, para que o valor estimado seja condizente com o valor de mercado. E apresenta ainda mais duas razões de cancelamento de itens: os itens desertos (aqueles itens que não acudiram nenhum licitante interessado em fornecer determinado bem) e problemas na especificação dos itens (aqueles itens que a instituição optou por seu cancelamento, para efetuar revisão da descrição detalhada do objeto e posteriormente licitá-lo).

Para entender os motivos do fracasso de processos licitatórios no âmbito da Prefeitura de Recife (PE), Bona (2015) mapeou os motivos do fracasso das atas de pregões eletrônicos. Segundo o estudo, dos 103 pregões instaurados pela instituição estudada, no período de 2011 a 2014, 38 processos fracassaram total ou parcialmente, o que correspondeu a 36,89% da totalidade de pregões realizados.

Bona (2015) listou 16 motivos que contribuíram para o insucesso dos pregões eletrônicos realizados pela Prefeitura de Recife e os mais recorrentes foram: valores propostos acima dos valores estimados (35,28%), os licitantes não concordaram com o valor negociado pelo pregoeiro (27,93%) e os licitantes não eram cadastrados no Sistema de Credenciamento Unificado de Fornecedores da Prefeitura de Recife (22,4%). A autora esclarece que a principal razão da desclassificação dos licitantes reflete a falha na estimativa dos valores cotados, pois mesmo que o pregoeiro tentasse negociar, os licitantes participantes do certame não concordaram com os valores estipulados como referência.

Os pregões eletrônicos realizados no ano de 2014 pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IF Sertão PE), constituíram a base de estudo de Brandão (2016). O autor observou que dos 1.395 itens licitados, 347 itens foram cancelados, o que representa um percentual de 24,87%. Destes 347 itens cancelados, 233 dos itens resultaram em licitação fracassada e 114 dos itens em licitação deserta.

Também o autor analisou os motivos de itens cancelados em licitações fracassadas e verificou que 60,09% da totalidade de itens não

adquiridos foram decorrentes de propostas acima do preço estimado pela administração da instituição estudada, ou seja, dos 233 itens cancelados, 140 foram cancelados por apresentarem lances acima do valor estimado. Além disso, Brandão (2016) verificou mais quatro razões que resultaram no cancelamento de itens dos pregões eletrônicos do IF Sertão PE, são elas: inabilitação dos licitantes (34,76%), não entrega dos documentos de habilitação (4,29%), falha no edital de licitação (0,43%) e falha na especificação do produto (0,43%).

No estudo realizado por Neves (2019) na Universidade Federal de Santa Catarina acerca dos motivos que levaram ao cancelamento de itens nos pregões eletrônicos de materiais de consumo, realizados nos anos de 2014 a 2018, observou-se que a fase interna é de extrema importância para o sucesso da licitação, pois os principais motivos de cancelamento de itens, identificados naquele estudo, estão relacionados diretamente à especificação do objeto e à pesquisa de preços, os quais possuem relação direta com a fase preparatória do certame.

Neves (2019) constatou que os motivos de cancelamento de itens que mais se destacam, por ordem de frequência, referem-se à: licitação deserta (38,38%), valor da proposta acima do valor estimado (20,21%), proposta em desacordo com o edital (7,21%), ausência de resposta do licitante no chat do sistema Comprasnet (5,04%), falta de envio de documentação de habilitação contábil (3,94%), envio de documentação contábil em desacordo com as exigências do edital (3,22%), fornecedor com impedimento de licitar com a União e não envio da documentação referente à proposta comercial (1,35%). Outros motivos foram identificados, porém, com menos de seis ocorrências nos cinco anos analisados.

Ainda no estudo de Neves (2019) buscou-se, também, compreender a percepção individual dos servidores atuantes nos Departamentos de Compras e de Licitações sobre o objeto de análise investigado. Ao serem questionados acerca dos principais motivos de cancelamento de itens, os servidores participantes da pesquisa indicaram diversos aspectos que confirmam os resultados apresentados anteriormente. Alguns participantes sintetizaram, em uma única resposta, diversos motivos de cancelamento de itens, confirmando os achados apresentados. Os destaques, nos relatos dos servidores, são a ausência de manifestação dos licitantes no chat; descrição do objeto ofertado em desacordo com as exigências do edital; valor ofertado superior ao valor estimado pela Administração; ausência

de fornecedores interessados em participar do certame; equívocos na pesquisa de preços realizada pela Administração; e equívocos na descrição dos itens realizada pela Administração.

Oliveira (2019) realizou o seu estudo no âmbito da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), tendo por base os pregões eletrônicos executados em 2017. Os resultados indicaram que os itens desertos alcançaram 1.372 itens, decorrentes do não lançamento de proposta, ou seja, 53,47% do total de 2.566 itens cancelados e 21,28% do total de 6.447 itens licitados pela UNIFAL-MG. Enquanto os itens frustrados totalizaram 1.194 itens, o que representa 46,53% do total de 2.566 itens cancelados e a 18,52% do total de 6.447 itens licitados no ano de 2017, sendo a principal razão os valores das propostas lançadas pelos licitantes acima do valor estimado utilizado como referência pela UNIFAL.

O estudo apresentou também a relação entre os motivos de cancelamento de itens e os condicionantes da Teoria dos Custos de Transação: incerteza, racionalidade limitada, especificidade dos ativos e oportunismo. Quanto aos fatores intrínsecos, aqueles sobre os quais a instituição tem controle, observou-se que estes se relacionam principalmente à pesquisa de preços e à especificação do objeto a ser licitado. Já os fatores extrínsecos, aqueles sobre os quais a instituição não tem controle, identificou-se que estes relacionam-se ao licitante não enviar documentação e amostras, estar impedido de licitar, solicitar desclassificação da proposta ou ofertar produto divergente do licitado.

Reis (2017) analisou os processos licitatórios na modalidade pregão, nas formas presencial e eletrônica, da Secretaria de Saúde da Prefeitura Municipal de Manaus, no ano de 2016. O objetivo da pesquisa era analisar os principais problemas dos processos licitatórios e identificar as causas.

O principal problema, de acordo com a pesquisa, está relacionado aos itens e processos licitatórios fracassados, que tem como causas fundamentais a cotação de preços que não corresponde ao preço praticado no mercado, o termo de referência mal elaborado, os fornecedores que não se adequam as exigências de qualificação técnica e os fornecedores despreparados na licitação.

A segunda causa refere-se à cotação de preços que não corresponde ao preço praticado no mercado, que tem como causas fundamentais, o próprio termo de referência mal elaborado, a cotação

com apenas três orçamentos de fornecedores e a falta de treinamento de capacitação dos servidores que elaboram a cotação de preços.

E a última causa, segundo a pesquisa de Reis (2017), o termo de referência mal elaborado, que tem como principais causas, a falta de capacitação e treinamento dos servidores que elaboram o termo de referência, a falta de comissão técnica padronizada e a falta de modelo padrão de termo de referência.

Em todos os seis trabalhos apresentados nessa última seção, o principal motivo dos itens fracassados em pregões eletrônicos foi propostas estarem com valor acima do estimado pela Administração, ou seja, o preço de referência do item não pode ser atingido. É necessário registrar que o item pode ser cancelado por ser fracassado ou por ser deserto.

A partir da leitura desses trabalhos e da vida profissional da pesquisadora derivou-se a hipótese da pesquisa. Certamente o preço de referência é um fator de grande importância no cancelamento de itens, embora não seja o único. A verdade é que cada pregão eletrônico apresenta a sua peculiaridade, e a partir dessa peculiaridade, surgem fatores que podem causar o cancelamento de itens.

O processo de compras públicas é complexo, pautado por leis, objetiva escolher a proposta mais vantajosa de maneira transparente, célere e eficiente. O preço de referência utilizado em uma compra pública precisa estar dentro da realidade do mercado pois exerce um importante papel na concretização da compra. A Administração poderá ter uma licitação fracassada ou deserta a depender do preço de referência utilizado no processo licitatório.

Diante do exposto, constata-se que o cancelamento de itens no pregão eletrônico é um problema que desafia os órgãos públicos e caracteriza-se como uma das principais dificuldades em compras públicas. Vários são os motivos que influenciam o cancelamento de itens no pregão eletrônico. Sabendo-se disso, para descobrir medidas que ajudam na redução do cancelamento de itens é substancial ter um conhecimento de modo aprofundado dos motivos causadores do cancelamento de itens nos pregões eletrônicos.

O próximo capítulo apresentará os procedimentos metodológicos que ensejaram a elaboração da presente pesquisa.



3



3

METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa adotada para analisar os principais fatores que motivam o cancelamento de itens em pregões eletrônicos no Superior Tribunal Militar envolveu a coleta de dados relativos à aquisição de bens e contratação de serviços e análise desses dados com a confecção de gráficos e tabelas para sua melhor visualização.

Desse modo, adotou-se nesse trabalho uma metodologia descritiva e aplicada, numa abordagem mista (qualitativa-quantitativa), utilizando, para isso, pesquisa documental e bibliográfica.

De acordo com Fachin (2006), a pesquisa bibliográfica, em termos genéricos, é um conjunto de conhecimentos reunidos em obras de toda natureza. Tem como finalidade conduzir o leitor à pesquisa de determinado assunto, proporcionando o saber. Ela se fundamenta em vários procedimentos metodológicos, desde a leitura até como selecionar, fichar, organizar, arquivar e resumir o texto; ela é a base para as demais pesquisas. Para Fonseca (2002), qualquer pesquisa científica inicia-se com a pesquisa bibliográfica, que é realizada por levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas. Para a execução desta pesquisa foram pesquisadas obras que versam sobre cancelamento de itens, pregão eletrônico, licitação e eficiência na

administração pública, como também, consulta à Constituição Federal e à legislação brasileira que trata de licitações e contratos administrativos.

Vergara (2010), define a pesquisa documental como a pesquisa realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: regulamentos, memorandos, balancetes, dispositivos de armazenagem por meios ópticos, magnéticos e eletrônicos em geral, dentre outros. Nesta pesquisa, buscaram-se os dados nos documentos de pregão eletrônico do órgão, atas, termos de adjudicação relatórios, editais.

Quanto a abordagem trata-se de uma pesquisa mista, qualitativa e quantitativa em que se buscou analisar profundamente o principal motivo do cancelamento de itens em pregão eletrônico. Segundo Godoy (1995), os estudos denominados qualitativos têm como preocupação fundamental o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural. Nessa abordagem valoriza-se o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo estudada. Em particular, neste estudo, a pesquisadora trabalha diretamente com o objeto da pesquisa há dois anos. Já na abordagem quantitativa consideram Prodanov e Freitas (2013) que, tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Fonseca (2002), ressalta que, ao se utilizar a pesquisa qualitativa e quantitativa, é possível recolher mais informações do que ao se utilizar somente uma abordagem.

3.1 Coleta de dados

Com o objetivo de obter dados confiáveis e que apresentem a realidade do processo de compras do Superior Tribunal Militar serão adotadas as seguintes diretrizes:

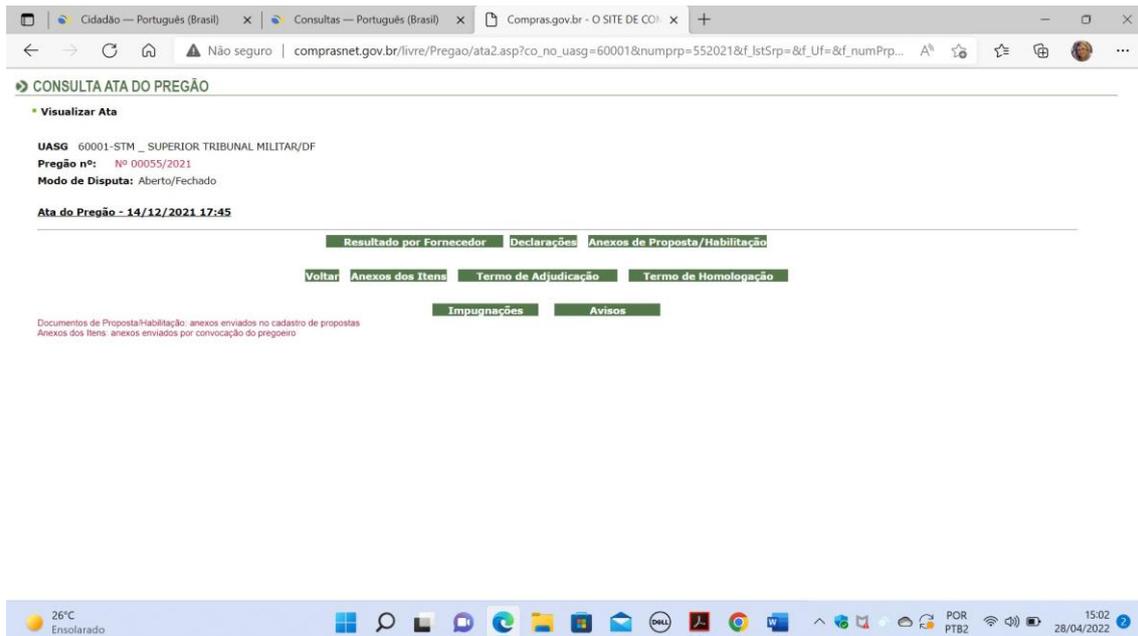
- Os dados foram extraídos do site Compras Governamentais do Governo Federal <https://www.gov.br/compras/pt-br/>, no link cidadão, na opção consulta detalhada.
- Foram pesquisadas a aquisição de bens e a contratação de serviços, em licitações com itens agrupados cada grupo representará um item.

- O período de análise será de janeiro de 2017 a dezembro de 2021.
- Foi utilizada também a base de dados do Sistema de Licitação do STM, localizada no portal do cidadão, na opção transparência
<https://www.stm.jus.br/transparencia/licitacoes/licitacoes-realizadas>

No site do Governo Federal, de livre acesso, se encontram disponíveis todos os documentos da sessão pública, como pode se ver na figura 1, tais como Resultado por Fornecedor, Termo de Adjudicação, Termo de Homologação e Ata da Sessão Eletrônica. Nos termos de adjudicação e homologação pode ser obtida a quantidade de itens licitados por pregão, de itens que alcançaram sucesso e de itens cancelados. Nas atas de realização dos pregões foram identificados os motivos que levaram ao cancelamento de itens bem como as mensagens trocadas entre o pregoeiro e os licitantes. Para um resultado fidedigno, foi feito um estudo exaustivo onde é necessária a leitura de todos os documentos da sessão pública em que houve cancelamento de itens.

Ao acessar o site compras.gov, na aba Cidadão, utilizou-se a seguinte sequência de links: “Consulta detalhada de Compras Públicas”, na opção Pregões “Atas/Anexos”. Nesse caso foi necessário digitar o número da Unidade de Administração de Serviços Gerais- UASG, no caso do STM, 060001.

Figura 2: Tela do Portal de Compras Governamentais



Fonte: Site compras.gov

Para avaliação da população de documentos a ser analisada na pesquisa, foi realizado o levantamento de todas as licitações de aquisição de bens e contratação de serviços ocorridas entre janeiro de 2017 e dezembro de 2021. Escolheu-se esse período por acreditar que cinco anos é um horizonte temporal que permite um estudo amplo e detalhado das compras do STM. Além disso, abarca o período de pandemia onde ocorreram mudanças nos padrões de funcionamento do STM, sendo necessário analisar se essas mudanças interferiram no cancelamento de itens.

Existem casos que para tornar a licitação mais econômica e tecnicamente viável, ocorre o agrupamento dos itens. Quando isso ocorre, havendo um item no grupo que precisa ser cancelado, cancela-se o grupo todo. Por esse motivo, no pregão com itens agrupados cada grupo será considerado um item único.

Ponderada a impossibilidade de analisar o motivo do cancelamento de itens de todas as licitações realizadas na Administração Pública Federal, o estudo restringe-se ao Superior Tribunal Militar, já que a pesquisadora é servidora do órgão, o que facilita o acesso aos dados internos. Ao acessar o site do STM, no portal do cidadão é possível, como mostra a figura 3, visualizar as licitações organizadas por ano, com o link para acessar o edital do pregão e a página do site do governo federal onde se encontram todos os documentos da sessão pública.

Figura 3: Tela do Portal do Superior Tribunal Militar

The screenshot shows the STM Portal interface. The main content area is titled 'Licitações' and includes a sub-section for 'Pregão Eletrônico' for the year 2022. Below this, there are two tables listing bid items.

NÚMERO	OBJETO	ABERTURA	EDITAL	COMPASNET
2/2022-016330/21-00.216/2022	Contratação de empresa especializada em serviços gráficos para confecção de 1.000 (mil) sacolas para colocação dos complementos da medalha e diplomas da Ordem do Mérito Judiciário Militar.	28/01/2021	obter	link
3/2022-024100/21-00.10.10000	Aquisição de materiais de distribuição gratuita.	10/02/2022	obter	link

Fonte: Site compras.gov

3.2 Análise dos dados

Uma primeira abordagem para analisar o motivo do cancelamento de itens dos pregões eletrônicos seria simplesmente verificar a influência do preço de referência no cancelamento dos itens. No entanto, uma abordagem dessa natureza poderia levar a uma conclusão falsa, já que existem outros motivos que levam ao cancelamento de itens. Por exemplo, como disposto na introdução, falha na especificação técnica do item licitado, observando a ausência de informação na descrição.

Sendo assim, a simples ausência no edital de informação na especificação do item pode levar ao cancelamento. Sabe-se que, pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez publicado o edital, agentes públicos e licitantes estão sujeitos às regras nele estabelecidas. Logo, para ter sucesso na compra do item, o ideal é que ele esteja bem especificado, contemplando a característica essencial do produto, para que não haja problemas posteriores.

Vários são os fatores que causam o cancelamento de itens em um pregão eletrônico, e, podem pertencer tanto a fase interna quanto

a fase externa do processo licitatório. Exemplificando, na fase interna, pode ocorrer falha na especificação dos itens, no levantamento dos preços e na definição dos requisitos técnicos de aceitação ou habilitação.

Quanto à fase externa, o erro ao publicar a licitação no sistema, a empresa não atender às exigências de qualificação técnica e a empresa não apresentar a amostra ou ter a sua amostra recusada.

Por essa razão, neste trabalho optou-se por analisar vários motivos e a frequência que esses motivos levam ao cancelamento dos itens, a saber:

- Propostas com preços superiores aos estimados pela Administração;
- Item deserto,
- A empresa não enviou a amostra ou teve sua amostra recusada;
- Erro na especificação do item;
- Empresa não atendeu as exigências de habilitação/capacidade técnica;
- Empresa não apresentou a proposta;
- Especificações técnicas do objeto ofertado incompatíveis com o edital,
- Empresa impedida de licitar/contratar com a União;

Segundo Faria (2017), os motivos que causam o cancelamento de itens de um pregão são diversos, e, podem compreender atividades tanto da fase interna quanto da fase externa. Na fase interna, a título de exemplo, podem ocorrer erros na descrição do item, na elaboração de orçamentos e na fixação de requisitos técnicos de aceitação ou habilitação. Com relação à descrição do item e à fixação de requisitos técnicos, destaca-se que quando feitas de forma abrangente podem atrair produtos de baixa qualidade ou que não atendam às necessidades do órgão. Por outro lado, quando são demasiadamente específicas e restritivas podem tornar o item deserto, pois os licitantes não têm condição de atender a todas as exigências. Quando não

finalizam como desertos, tem a competitividade limitada, ou ainda direcionamento para apenas uma marca específica do mercado e, conseqüentemente, preços superiores ao estimado e posterior cancelamento.

Ainda nas palavras de Faria (2017), no que tange aos orçamentos, quando subestimados, são considerados pouco atraentes para os licitantes, o que diminui a quantidade de participantes e, como consequência aumentam as chances de cancelamento. Acerca da fase externa, a falha na divulgação pode acarretar em cancelamento do item, especialmente para itens de natureza menos usual ou com valores totais não expressivos. Para estas licitações, além da publicidade exigida pela lei, é necessário realizar outras formas de divulgação, ou no mínimo aumentar o tempo entre a publicação e a abertura do certame.

Convém notar, que não se pretende, neste trabalho, propor os motivos do cancelamento de itens no pregão eletrônico no STM de forma taxativa (que, possivelmente, requereria iniciar a pesquisa em 2002, ano que o STM começou a utilizar o pregão na forma eletrônica), mas identificar e analisar os motivos que influenciaram o cancelamento de itens dos pregões eletrônicos e propor ações que possam colaborar para a redução do índice de itens cancelados dos pregões eletrônicos no STM.

Preliminarmente, numa pesquisa feita no site do STM, constatou-se que em 2021 ocorreram 72 processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico. Destes, 25 tiveram itens cancelados, um total de 159 itens cancelados. Isso representa 34,72% dos pregões eletrônicos do ano de 2021, o que aponta a necessidade de uma avaliação que mostre as possíveis causas e impactos do cancelamento de itens, como também, o tamanho percentual de itens desertos ou fracassados.

Visando a identificar com melhor precisão a causa do cancelamento de itens, serão analisadas três variáveis postas cada uma numa tabela comparando ano a ano de forma absoluta e em percentuais:

- Frequência de cancelamento de itens por ano,
- Categoria de contratação dos itens cancelados; e

- Frequência dos motivos de cancelamento de itens nos pregões eletrônicos.

Assim, após essas variáveis serem tabeladas foram construídos gráficos para melhor visualização dos fatores que motivam o cancelamento de itens sendo possível responder a pergunta norteadora da pesquisa. Sendo que, dos motivos encontrados para o cancelamento de itens, oito aparecem com maior frequência.

Por fim, ao analisar os principais fatores que motivam o cancelamento de itens no STM a hipótese foi constatada. O motivo mais recorrente no período pesquisado, responsável por 41,65% dos itens cancelados, é influenciado pelo preço de referência.



4

4

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com o objetivo de identificar quais fatores podem contribuir para o cancelamento de itens dos pregões eletrônicos de aquisição de bens e contratação de serviços do STM, descreve-se, em seguida, a frequência de cancelamento de itens por ano (Seção 4.1), a categoria de contratação dos itens cancelados (Seção 4.2) e a frequência dos motivos do cancelamento de itens. Bem como, apresenta-se os resultados a partir dos dados coletados e analisados dos pregões eletrônicos realizados pelo STM de 2017 a 2021.

4.1 Frequência de cancelamento de itens por ano

O STM realizou um total de 468 pregões eletrônicos entre 2017 e 2021. Apenas em 2017 foram 116 pregões eletrônicos, sendo 407 itens licitados, desses 35 pregões com itens cancelados, resultando em 92 itens cancelados. Em 2018 realizou-se 114 pregões eletrônicos, sendo 643 itens licitados, desses 32 pregões eletrônicos com itens cancelados, neste ano o número de itens cancelados aumentou consideravelmente, resultando em 162 itens cancelados. Em 2019 teve-se uma diminuição no número de pregões eletrônicos realizados, totalizando 87 pregões eletrônicos, mas o número de itens licitados subiu para 678, desses 25 tiveram itens cancelados, o número de itens cancelados caiu, sendo 88 itens cancelados. Em 2020 o número de pregões eletrônicos realizados continuou em queda, mas o número de itens cancelados aumentou consideravelmente, foram 78 pregões eletrônicos, 23 pregões com itens cancelados e um total de 128 itens cancelados. No mesmo cenário de 2020, no ano de 2021 teve-se muitos itens cancelados mesmo com o número de pregões eletrônicos sendo consideravelmente menor. Em 2021 foram realizados 72 pregões eletrônicos, sendo 381 itens licitados, 25 pregões com cancelamento de itens, totalizando 159 itens cancelados.

No quadro abaixo tem-se um resumo desse histórico:

Tabela 1: Itens licitados e itens cancelados anualmente

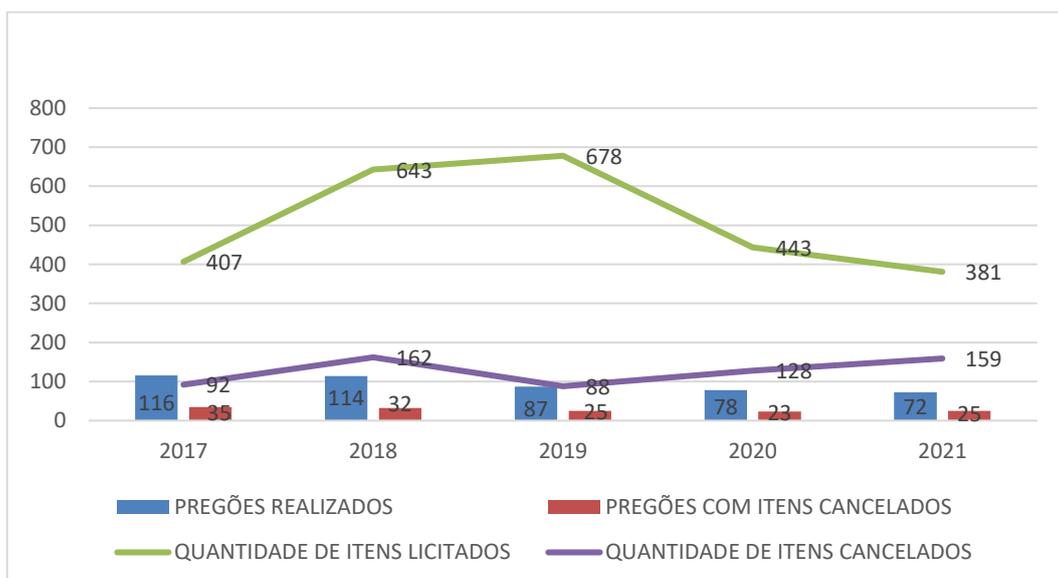
ANO	PREGÕES REALIZADOS	PREGÕES COM ITENS CANCELADOS	QUANTIDADE DE ITENS LICITADOS	QUANTIDADE DE ITENS CANCELADOS
2017	116	35	407	92
2018	114	32	643	162
2019	87	25	678	88
2020	78	23	443	128
2021	72	25	381	159

Fonte: Elaborado pela autora

Ao analisar o quadro acima, verifica-se que embora a quantidade de pregões realizados em 2017 e 2018 tenha sido similar, a quantidade de itens licitados foi aproximadamente 58% maior em 2018, e com isso a quantidade de itens cancelados aumentou aproximadamente 76%. Em 2019 o número de pregões realizados caiu mas o número de itens licitados continuou aumentando, foram 678 itens licitados neste ano. Destes, apenas 88 itens cancelados, uma queda de aproximadamente 88%. Em 2020 o número de itens licitados entrou em queda mas o número de itens cancelados voltou a subir, sendo aproximadamente 45% maior que em 2019. E 2021 segue a tendência de 2020, o número de pregões realizados e de itens licitados caindo e o número de itens cancelados aumentando, chegando a ser o número de itens cancelados aproximadamente 88% maior que 2019, o ano com maior número de itens licitados e menor número de itens cancelados.

No gráfico abaixo é possível ver o aumento do número de itens licitados, bem como, a queda a partir de 2020, ano que a pandemia do Coronavírus o aumento do número de itens cancelados e a diminuição do número de pregões eletrônicos.

Gráfico 1 – Relação dos pregões realizados e quantidade de itens cancelados



Fonte: Elaborado pela autora

4.2 Categoria de contratação dos itens cancelados

No tocante à categoria de contratação, foram analisadas as categorias de aquisição de bens e contratação de serviços. Os bens adquiridos podem ser de consumo ou materiais permanentes. Segundo Brandão (2016), o bem de consumo é um bem que se destina a satisfazer as necessidades de consumo de um indivíduo, exemplos: papel, produtos de limpeza. Já material permanente faz parte do imobilizado, do ativo fixo da Instituição, exemplos: equipamentos técnicos e de tecnologia da informação e mobiliário. Ainda nas palavras de Brandão (2016), serviços são os chamados “bens intangíveis”, que são o oferecimento de serviços comerciais, pessoais ou comunitários à Instituição, exemplos: serviços de limpeza e conservação, serviços de copa, serviços de jardinagem.

A quantidade de pregões eletrônicos realizados por ano e categoria de contratação está demonstrada no quadro abaixo:

Tabela 2: Quantidade de pregões por categoria de contratação por ano

	2017	2018	2019	2020	2021
Aquisição de bens	81	80	64	57	63
Contratação de serviços	35	34	23	21	9

Fonte: Elaborado pela autora

Após a divisão dos pregões eletrônicos por categoria de contratação, em aquisição de bens e contratação de serviços, é exposto a quantidade de pregões eletrônicos com itens cancelados em cada categoria.

A tabela abaixo demonstra a quantidade de pregões eletrônicos com itens cancelados por categoria de contratação.

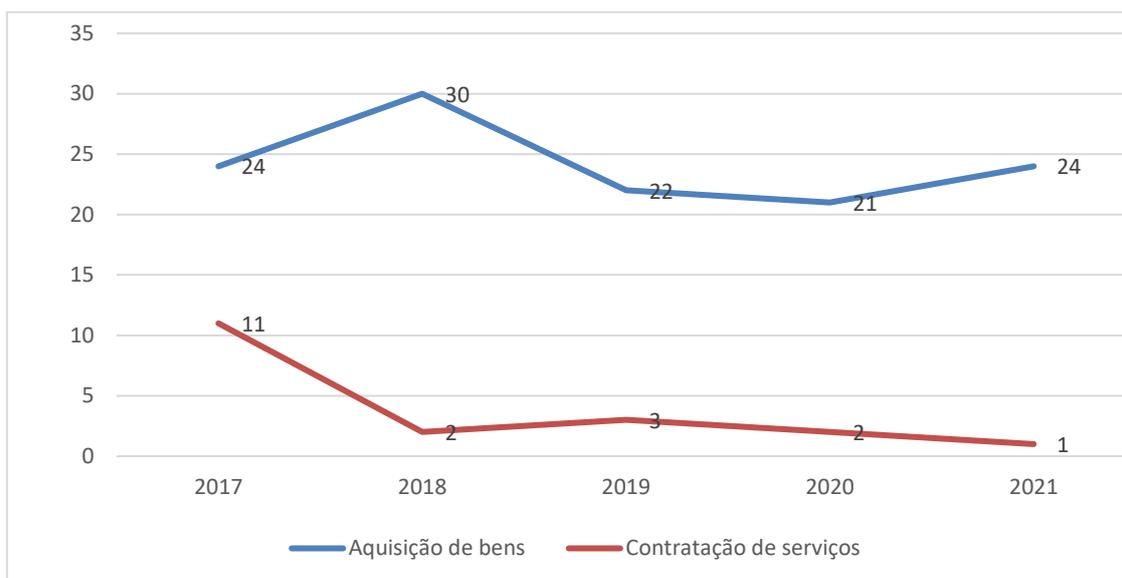
Tabela 3: Quantidade de pregões eletrônicos cancelados por categoria de contratação

PREGÕES COM ITENS CANCELADOS					
	2017	2018	2019	2020	2021
Aquisição de bens	24	30	22	21	24
Contratação de serviços	11	2	3	2	1

Fonte: Elaborado pela autora

Conclui-se pela tabela que o número de pregões com itens cancelados por aquisição de bens é expressivamente maior que por contratação de serviços. Uma explicação para isso é que os pregões eletrônicos para contratação de serviços além de terem uma demanda menor, a contratação se dá de apenas uma empresa, logo, um item representa toda a contratação, enquanto nos pregões eletrônicos para aquisição de bens contrata-se vários itens.

Gráfico 2 – Relação de pregões com itens cancelados por categoria de contratação



Fonte: Elaborado pela autora

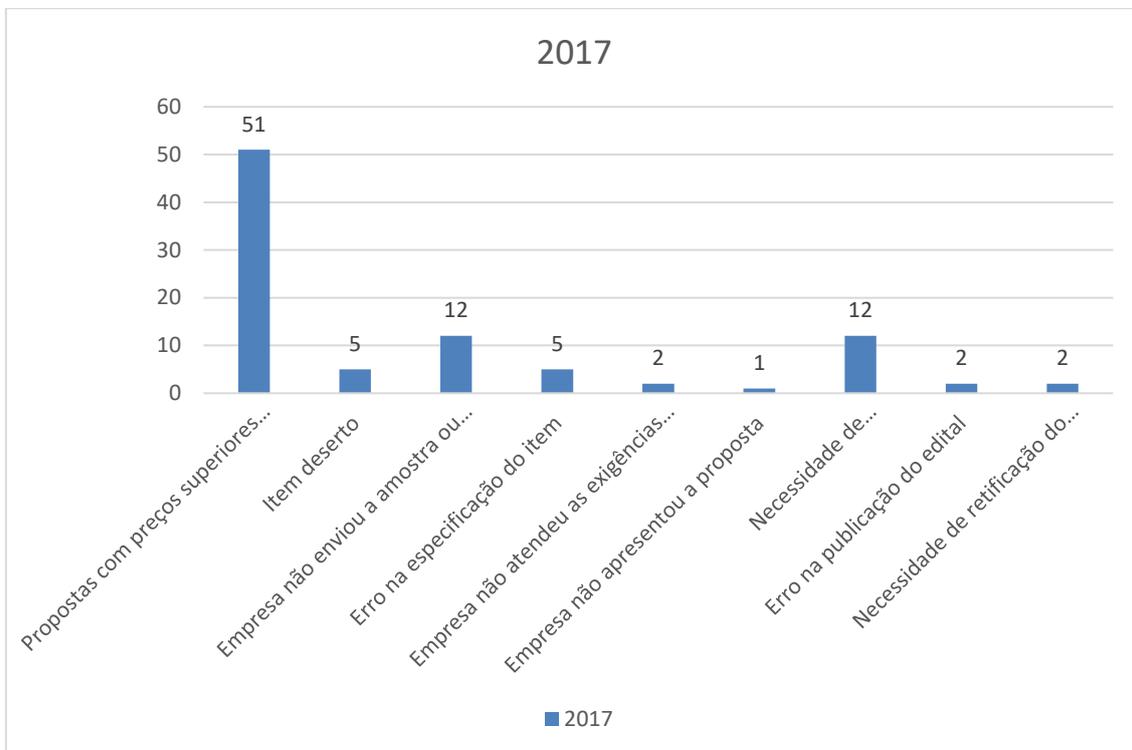
4.3 Frequência dos motivos do cancelamento de itens

Na análise dos motivos que levaram ao cancelamento de itens nos pregões eletrônicos do STM, no período de 2017 a 2021, observou-se que a maioria dos itens foram cancelados porque os preços apresentados eram maiores que os estimados pela Administração e as tentativas de negociação foram infrutíferas, também pela ausência de propostas restando desertos ou por algum outro motivo, na fase de aceitação, restando frustrados os itens.

Como dito anteriormente, os motivos que causam cancelamento dos itens podem compreender tanto atividades da fase interna quanto da fase externa do processo licitatório. Dos oito principais motivos de cancelamento de itens do STM, que serão mostrados a seguir, três compõem a parte interna do processo licitatório, sendo eles: propostas apresentadas para os itens estarem com valor acima do estimado, erro na especificação do item e item deserto. Cinco principais motivos compõe a fase externa do processo licitatório, são eles: empresa não atendeu às exigências de habilitação e qualificação técnica, empresa estava impedida de licitar e contratar, especificações técnicas do objeto ofertado incompatíveis com edital, empresa não apresentou amostra ou teve sua amostra recusada e a empresa não apresentou a proposta.

A seguir é feita a análise do motivo de cancelamento de itens em cada ano.

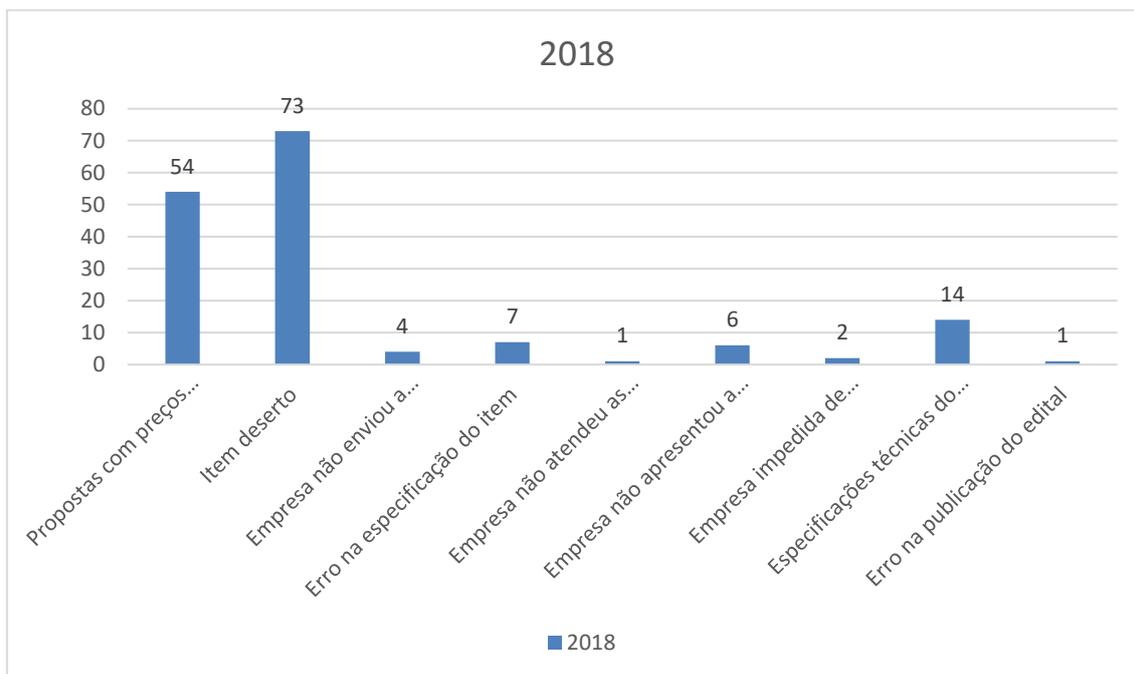
Gráfico 3 – Relação dos motivos de cancelamento dos itens em 2017



Fonte: Elaborado pela autora

Ao analisar o motivo do cancelamento de itens em 2017 verificou-se que do total de 92 itens cancelados, 51 itens, foram cancelados porque os preços apresentados eram maiores que os estimados pela Administração, isso representa 55,4% dos itens cancelados. Em um número significativamente menor, o motivo para o cancelamento de itens foi a empresa não apresentar a amostra ou a amostra ter sido recusada, e a necessidade de revogação/anulação do certame, 12 itens foram cancelados por esses motivos. Com 5 itens cancelados têm-se os itens que foram desertos e o erro na especificação do item, isso ocorre quando a área demandante não especifica de maneira clara as características do item que está demandando.

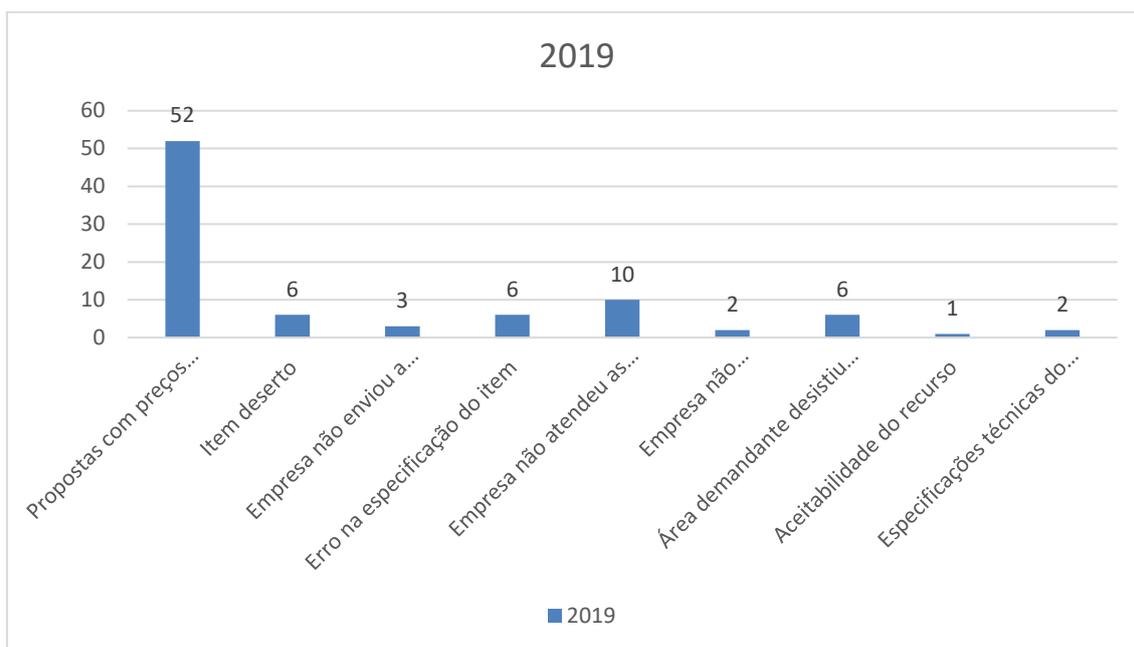
Gráfico 4 - Relação dos motivos de cancelamento dos itens em 2018



Fonte: Elaborado pela autora

Dentre os motivos de cancelamento de itens nos pregões eletrônicos do STM em 2018, o item deserto é o motivo que aparece com maior frequência, 73 itens foram cancelados por esse motivo, logo após temos o motivo das propostas aparecem com preços superiores aos estimados pela Administração, com 54 itens cancelados. Especificações técnicas do objeto ofertado incompatíveis com o edital também apareceu com muita frequência, sendo 14 itens cancelados por esse motivo. É importante ressaltar que, como pode ver na tabela 1, embora em 2018 o número de pregões eletrônicos realizados ter sido similar a 2017, o número de itens licitados foi maior, em 2018 licitou-se 643 itens contra 407 itens em 2017. Com isso, o número de itens cancelados em 2018 sofreu um aumento expressivo, sendo o principal motivo não aparecerem propostas para o item e ele restar deserto.

Gráfico 5 - Relação dos motivos de cancelamento dos itens em 2019

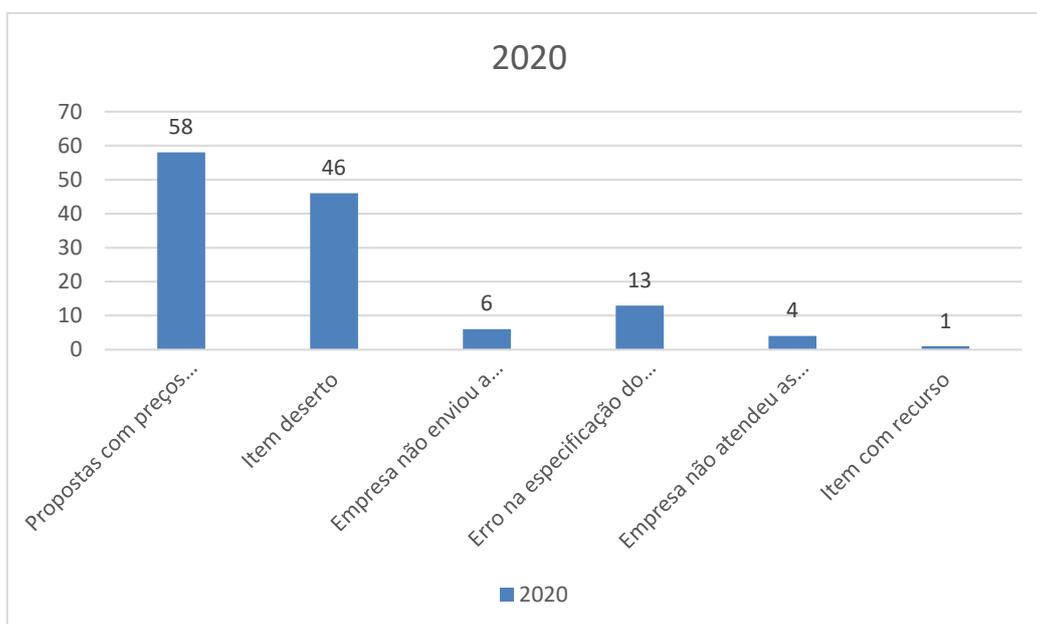


Fonte: Elaborado pela autora

Analisando os pregões eletrônicos de 2019, vê-se que o número de pregões eletrônicos realizados diminuiu, sendo 87 pregões eletrônicos, no entanto, o número de itens licitados aumentou, foram 678 itens licitados neste ano. O número de pregões eletrônicos com itens cancelados também diminuiu, sendo 25 pregões com itens cancelados, totalizando 88 itens cancelados. Um fato novo aconteceu em 2019, embora o número de itens licitados tenha aumentado em relação a 2017 e 2018, o número de itens cancelados diminuiu. Acredita-se que isso aconteceu porque os pregões eletrônicos que licitaram muitos itens tiveram seus valores abertos, ou seja, o fornecedor já sabia o valor estimado pela Administração. Com essa informação participaram do processo licitatório apenas fornecedores que estavam dispostos a ofertar o objeto licitado pelo valor estimado pela Administração ou menor. O principal motivo de cancelamento de itens em 2019 foi o preço das propostas estarem superiores aos estimados pela Administração, assim como em 2017, sendo 52 itens cancelados por esse motivo. Em segundo lugar tem-se as empresas não atenderem as condições de habilitação/qualificação técnica, 10 itens cancelados por esse motivo. Um motivo novo para cancelamento de itens apareceu em 2019, a área demandante desistiu do objeto, quando isso acontece, para salvaguardar o interesse público e evitar aquisições que não se fazem mais necessárias, é feito o cancelamento, com isso, 6

itens foram cancelados. Outro motivo que apareceu e também se dá por problemas na área demandante, é o erro na especificação dos itens, 6 itens foram cancelados por esse motivo. Já um motivo que foi o mais recorrente em 2018 e pouco apareceu em 2019, é o cancelamento por não aparecerem propostas para o item e ele restar deserto, apenas 6 itens foram cancelados em 2019 por esse motivo. Acredita-se que a exposição dos valores dos itens em alguns processos licitatórios em 2019 ajudou na diminuição do cancelamento por esse motivo.

Gráfico 6 - Relação dos motivos de cancelamento dos itens em 2020

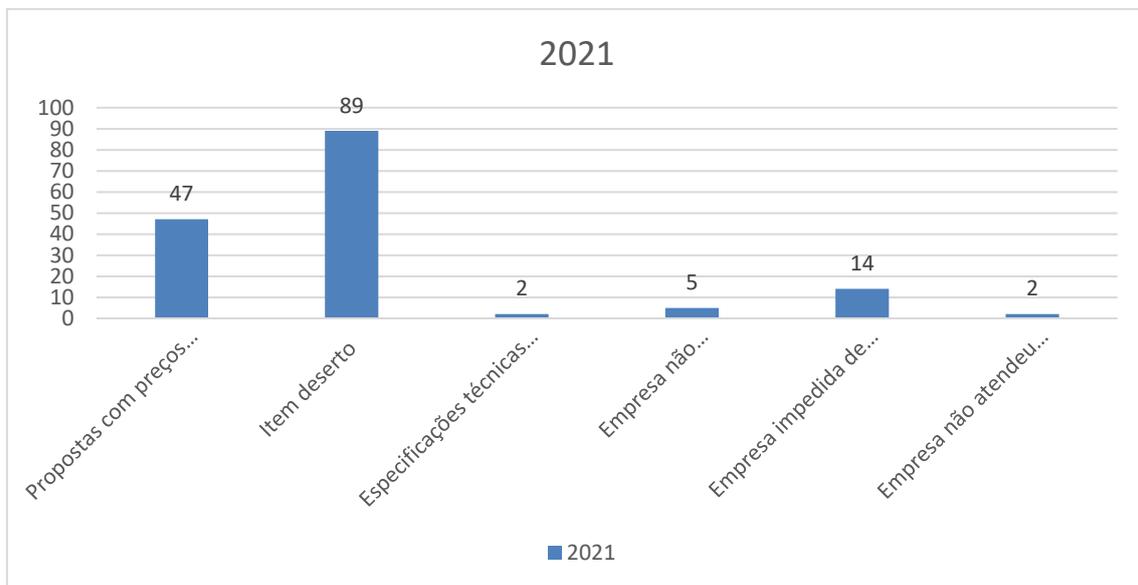


Fonte: Elaborado pela autora

Seguindo a tendência de 2019, o número de pregões eletrônicos realizados em 2020 continuou diminuindo, foram realizados 78 pregões eletrônicos, destes 23 tiveram cancelamento de itens. Acompanhando a queda do número de pregões eletrônicos realizados, o número de itens licitados também diminuiu, foram 443 itens licitados neste ano. No entanto, diferente de 2019, o número de itens cancelados cresceu substancialmente, foram 128 itens cancelados e o motivo que apareceu com maior frequência foi o preço das propostas estarem acima do estimado pela Administração, com 58 itens cancelados. Em seguida, 46 itens foram cancelados por não aparecerem propostas para o item e restar deserto. O que explica o aumento de itens cancelados mesmo com a diminuição dos itens licitados é o início da pandemia do Coronavírus no Brasil. Vivia-se um momento de bastante incerteza, muitas empresas receosas com o isolamento social e correndo o risco

de encerrarem suas atividades. Com isso, para muitos itens não apareciam propostas, 46 itens desertos e para os itens que tinham propostas, várias estavam com o preço acima do valor estimado pela Administração. Teve-se também erro na especificação de 13 itens pela área demandante ocasionando o cancelamento destes. Os motivos da empresa não enviar a amostra ou ter a sua amostra recusada e a empresa não atender as condições de habilitação/especificação técnica também apareceram em 2020.

Gráfico 7 - Relação dos motivos de cancelamento dos itens em 2021

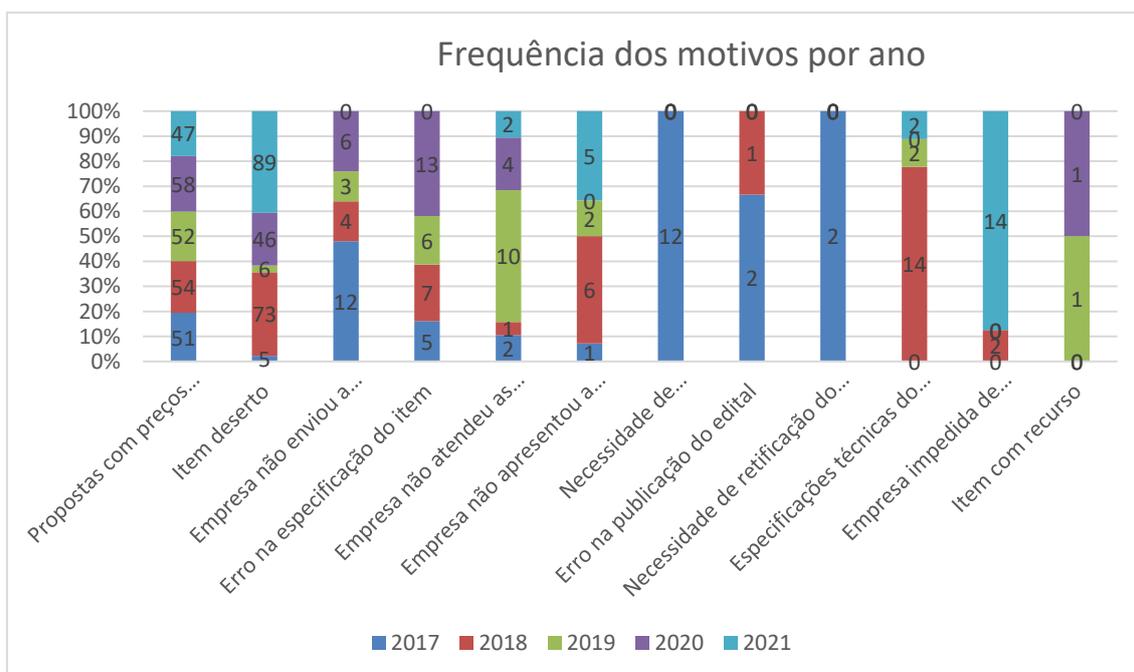


Fonte: Elaborado pela autora

Ainda vivendo momentos de incerteza por causa da pandemia do Corona vírus e seguindo a tendência de 2019, o número de pregões eletrônicos realizados continuaram em queda e em 2021 foram realizados 72 pregões eletrônicos, sendo licitados 381 itens. Dos pregões eletrônicos realizados, 25 tiveram itens cancelados, um total de 159 itens cancelados. O principal motivo do cancelamento de itens foi não aparecerem propostas para o item e ele restar deserto, foram 89 itens com esse motivo, depois têm-se propostas com valores superiores aos estimados pela Administração, sendo 47 itens. Em seguida, aparecem as empresas que estavam impedidas de licitar/contratar com a Administração, 14 itens cancelados por esse motivo. A empresa não enviar a proposta foi também um motivo para cancelamento em 2021, 5 itens cancelados por esse motivo, e a empresa não atender as condições de habilitação/especificação técnica, 2 itens. Acredita-se que

a instabilidade causada pela pandemia do Corona Víruas tenha influenciado no aumento de itens cancelados mesmo o número de itens licitados sendo menor. O número de itens desertos cresceu substancialmente e o número de empresas que declinavam das propostas também.

Gráfico 8 – Relação dos motivos de cancelamento dos itens anualmente



Fonte: Elaborado pela autora

4.3.1 Propostas com preços superiores aos estimados pela Administração

O preço estimado pela Administração é o preço máximo que o STM pode aceitar, é o seu valor de referência. Esse preço de referência, no caso do STM, deve corresponder com os valores da pesquisa de preço do mercado do objeto a ser licitado, e, também, deve ser levado em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos, tais como frete, impostos, seguro, entre outros.

No período de 2017 a 2021 foram licitados 2.552 itens no STM, destes 629 itens foram cancelados. Dentre os motivos de cancelamento de itens no STM, propostas com preços superiores aos estimados foi o motivo com maior incidência, com 262 itens cancelados, ou seja, 41,65% dos itens foram cancelados porque as propostas estão acima do preço

estimado pela Administração e as tentativas de negociação restaram infrutíferas.

Vale ressaltar que ao analisar as atas de realização dos pregões eletrônicos do STM observa-se, nas mensagens enviadas via chat, as tentativas do pregoeiro que conduzia o certame em negociar os valores com os licitantes. O pregoeiro solicita ao licitante chegar ao valor estimado pela Administração. Os licitantes, participantes do certame, respondem ao pregoeiro, via chat, que não podem chegar ao valor estimado. Após exaurir todos os licitantes, o pregoeiro cancela o item.

Esclarece o Tribunal de Contas da União:

Acórdão nº 2.901/2016- Plenário: há um viés, denominado “efeito Administração Pública”, que faz os preços das compras efetuadas por órgãos públicos em geral serem mais elevados do que os praticados pela iniciativa privada. Tal efeito é explicado pelos maiores custos de transação com o setor público, consubstanciados nos gastos dos licitantes para participarem de certames licitatórios. Também é de se ressaltar que a Administração Pública exige maiores requisitos técnicos e econômico-financeiros dos seus fornecedores em relação ao exigido pelo setor privado, bem como realiza pagamentos posteriormente ao fornecimento dos bens e serviços, o que acaba elevando os preços pagos.

4.3.2 Item deserto

O item deserto significa que não apareceram propostas para o item, ou seja, não aparecerem fornecedores interessados em ofertar o objeto licitado para a Administração. No período de 2017 a 2021 foram 219 itens desertos, o que representa 34,8% dos itens cancelados. É importante lembrar que destes 219 itens cancelados por restarem desertos, apenas em 2018, foram 73 itens, sendo 47 itens num único pregão eletrônico. Tratava-se de um pregão eletrônico para a aquisição de materiais de consumo odontológicos, o qual licitava-se 80 itens, logo, um número expressivo de itens restou deserto. A explicação para esse fato é a especificação do item, por se tratarem de objetos com descrição bem específicas, é comum não aparecerem fornecedores com condições de atenderem o edital. Em 2021 foram 89 itens cancelados por restarem desertos, aproximadamente 40% dos itens

cancelados por esse motivo de todo o período pesquisado. É importante ressaltar que se vivia num ambiente de instabilidade, causado pela pandemia do Corona vírus com fortes altas dos preços, o que causava insegurança nas empresas.

4.3.3 Empresa não enviou a amostra ou teve sua amostra recusada

Itens cancelados porque a empresa não enviou a amostra ou teve sua amostra recusada representaram 4% dos itens cancelados, um total de 25 itens. As amostras são solicitadas durante a sessão pública, via chat, na fase de aceitabilidade da proposta. No caso do STM, o licitante deverá entregar a amostra em até sete dias úteis, conforme previsto nos editais dos certames dos pregões eletrônicos. As amostras são analisadas pelo setor requisitante.

Segundo o TCU (2010), a exigência de amostra e protótipo objetiva o confronto dos materiais cotados com as especificações estabelecidas no ato convocatório do processo licitatório, em especial no que diz respeito à qualidade, durabilidade, funcionalidade e desempenho do produto ofertado.

Importante ressaltar que a exigência da amostra pode desestimular a participação no certame, visto que, gera custos para o licitante, e esses custos devem ser levados em consideração quando feita a sua exigência.

4.3.4 Erro na especificação do item

Os itens cancelados devido ao erro na especificação do item no edital apareceram 31 vezes no período pesquisado, o que representa 5% do total de itens cancelados. Os itens, neste caso, foram cancelados, ao se averiguar que o edital apresentava erro na descrição do item, porque a descrição do objeto estava incompleta ou porque não representava o objeto que a área demandante necessitava de fato. Segundo, Rezende et al. (2007), as falhas na definição das especificações técnicas do objeto a ser licitado podem afetar de forma significativa os custos de

produção, de transação e a qualidade dos serviços prestados, trazendo grandes prejuízos à Administração e ao fornecedor.

4.3.5 Empresa não atendeu as exigências de habilitação/capacidade técnica

Ao todo foram 19 itens cancelados porque a empresa não atendia as exigências de habilitação ou capacidade técnica exigidos no edital, percentualmente representa 3% dos itens cancelados no período. Ressalta-se que o ano que esse motivo apareceu com maior frequência foi em 2019, sendo 10 itens cancelados por esse motivo. Como evidencia Puton (2017), é no momento da habilitação que o licitante comprova atender aos requisitos mínimos que assegure a entrega do bem ou a execução do serviço, através da situação jurídica, capacidade econômico-financeira, qualificação técnica e regularidade fiscal que se encontra o vencedor do certame.

4.3.6 Empresa não apresentou a proposta

Após a fase de lances, o licitante que enviou a menor proposta enviará a proposta ajustada aos lances registrados no sistema. No entanto, existem pregões que o licitante não envia a proposta ajustada e esse foi o motivo do cancelamento de 14 itens no período pesquisado. Os itens cancelados porque a empresa não apresentou a proposta pode ocorrer por erro da empresa no lançamento da proposta ou porque a empresa percebeu após o lançamento da proposta que o valor seria inexequível. Assim, a empresa opta por não enviar a proposta ajustada no sistema. O não envio da proposta se enquadra como infração prevista no instrumento convocatório. Sendo assim, o pregoeiro responsável pelo processo licitatório, no relatório do pregão eletrônico, sugere a abertura de procedimento administrativo para a apuração da conduta.

4.3.7 Especificações técnicas do objeto ofertado incompatíveis com o edital

Existem objetos ofertados que são incompatíveis com o objeto que está sendo licitado. Após a fase de lances, a pregoeira responsável pelo processo licitatório convida a empresa que apresentou o menor valor para enviar a proposta ajustada no sistema. O que ocorre em alguns casos é que as especificações do objeto ofertado pela empresa não são compatíveis com o objeto licitado, ou seja, o objeto ofertado não é o objeto demandado pela área responsável. Com isso, a pregoeira não aceita a proposta. No período pesquisado, teve-se 18 itens cancelados por esse motivo, 77,7% dos itens cancelados por esse motivo ocorreu em 2018.

4.3.8 Empresa impedida de licitar/contratar com a União

Neste caso, a empresa lança a sua proposta no sistema comprasnet e, na fase de habilitação verifica-se no SICAF que a empresa estava impedida de licitar. No total foram 16 itens cancelados por esse motivo, sendo 14 itens num único pregão eletrônico em 2021. Ao analisar a ata do processo licitatório, observou-se que apenas uma empresa lançou proposta, assim, com seu impedimento, os itens foram cancelados.

De acordo com o art. 7º da Lei nº 10.520/2002:

Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no SICAF, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais. (BRASIL, 2002)

4.3.9 Outros

Alguns motivos apareceram apenas em um ano do período pesquisado. Em 2017, houve a necessidade de revogação do certame

de contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de filmagem e edição de eventos institucionais da Justiça Militar da União. Isso ocorreu porque existia bastante incerteza sobre a exequibilidade da proposta, visto que, apresentava deficiências que inviabilizam a prestação do serviço com a qualidade e a rapidez exigida. Logo, a pregoeira procedeu ao cancelamento de 12 itens e sugeriu a revogação do certame. Também em 2017, 2 itens foram cancelados porque houve necessidade de retificação do Projeto Básico e consequente alteração do edital, resultando no cancelamento dos itens. Ainda em 2017, 2 itens foram cancelados em um pregão eletrônico porque houve erro no lançamento da licitação no sistema comprasnet. Erro no lançamento ocorreu também em 2018 ao não contemplar o agrupamento de itens, sendo necessário proceder ao cancelamento.

Em 2019, a área demandante desistiu de 6 objetos que estavam sendo licitados e isso ocasionou o cancelamento dos itens. Três desses itens eram pneus para a frota do STM, os carros que utilizariam esses pneus foram doados após o início do certame, não necessitando mais de novos, procedendo ao cancelamento dos itens. E assim também ocorreu com os outros 3 itens que não havia mais interesse na aquisição, para salvaguardar o interesse público e evitar aquisições que não se fazem mais necessárias, foi solicitado o seu cancelamento.

De todo o exposto pode-se afirmar que os resultados encontrados nessa pesquisa estão alinhados com os resultados de estudos que abordaram o cancelamento de itens realizados em outros órgãos e expostos na seção 2.5. Tal como nos estudos de Andreão (2015), Bona (2015), Brandão (2016) e Reis (2017), o principal fator que motiva o cancelamento de itens no STM é as propostas estarem acima do valor estimado pela Administração, ou seja, o preço de referência não pode ser alcançado pelos fornecedores.

Nos estudos de Neves (2019) e Oliveira (2019), o principal fator que motiva o cancelamento de itens é não aparecerem propostas para o item, restando deserto. Esse fator é o segundo fator mais recorrente no cancelamento de itens no STM. No caso do STM esse fator não se relaciona com o preço de referência pois o valor estimado da contratação é inicialmente sigiloso.

No entanto, pode-se constatar, sem via de dúvidas, que a hipótese da pesquisa foi confirmada, o preço de referência influencia

no cancelamento dos itens, uma vez que foi responsável pelo cancelamento de 41,6% dos itens no período pesquisado.

Há casos que o preço de referência não é preponderante no cancelamento dos itens, mas ele acaba por contribuir, como nos casos que o item é cancelado porque a empresa classificada em primeiro lugar não apresentou a amostra ou teve sua amostra recusada, ou porque a empresa não atendeu as exigências de habilitação técnica, ou porque a empresa não apresentou a proposta ou porque a empresa estava impedida de licitar/contratar com a União.

Esses seriam os motivos principais do cancelamento do item já que é o motivo que ocorreu com a empresa primeira colocada do certame. No entanto, é importante ressaltar que o pregoeiro conversa com as próximas colocadas no chat até exaurir todas as possibilidades. E, na maioria dos casos, as próximas empresas estão com as propostas acima do valor estimado pela Administração e as tentativas de negociação são infrutíferas.

Sendo assim, o preço de referência, estimado pela Administração, sempre terá um viés regulador, sendo considerado uma referência para as empresas participantes do certame. O que ajuda a comprovar novamente a hipótese da pesquisa. Em razão disso, o preço de referência exerce um importante papel no processo de compras públicas, impactando na eficiência de todo o processo.

Uma sugestão é licitar sempre numa quantidade que seja possível fazer negociação dos valores com o fornecedor, tendo ganho de escala. Para isso é preciso fazer um planejamento, assim é possível conhecer a necessidade de todo o tribunal e, com isso, buscar aglutinar em um pregão objetos similares, comprando em grande escala, atraindo assim muitos fornecedores.

Outra sugestão é constar de forma expressa no edital o valor da contratação, assim os fornecedores já conhecerão o valor máximo estimado pela Administração, evitando a participação de fornecedores que não desejam contratar com o valor estimado. Não há a intenção de incentivar a exposição indiscriminada do valor estimado, uma vez que, o próprio Decreto 10.024/2019 preconiza no artigo 15 a possibilidade do caráter sigiloso do valor de contratação.

Diante dos dados apresentados na pesquisa é necessário dedicar atenção ao preço de referência, ou seja, o valor estimado pela Administração, a maneira como se chega a esse valor e como ele será

disponibilizado, uma vez que o preço de referência exerce uma influência significativa no processo de compras públicas. No mais, vale ressaltar que as ações sugeridas poderão ser replicadas em outros órgãos que utilizam o pregão eletrônico na aquisição de bens e contratação de serviços já que os motivos do cancelamento de itens são parecidos, bem como o tipo de material adquirido e o serviço contratado.



5

5

CONCLUSÃO

Neste trabalho, analisaram-se os motivos do cancelamento de itens nos pregões eletrônicos e aquisição de bens e contratação de serviços realizados no STM, no período de 2017 a 2021. Pretendeu-se, desse modo, verificar a frequência dos motivos de cancelamento de itens. Se há motivos que aparecem em uma frequência mais significativa levando-se em consideração o número de itens cancelados no período.

A análise foi precedida de revisão bibliográfica com um breve conceito de compras públicas, licitações, pregão eletrônico, mostrou as maneiras de realizar uma compra pública, as modalidades de licitação e expôs estudos sobre o tema cancelamento de itens.

As respostas para a pergunta norteadora estão nos resultados encontrados na pesquisa e destacam oito principais fatores que motivam o cancelamento de itens, sendo que o motivo mais recorrente é as propostas estarem com o valor cima do estimado pela Administração o que constata a hipótese da pesquisa.

Após a análise dos dados, há que se destacar o resultado obtido, no qual, os principais problemas encontrados foram “itens desertos”, “preços superiores aos estimados pela Administração” e “erro na especificação do item”. Em primeira análise, é necessário salientar que o planejamento antecipado das compras com uma especificação precisa dos itens contribui para tornar o processo de compras mais eficiente.

A pesquisa mostra que, entre 2017 e 2021 foram licitados 2.552 itens, o valor estimado utilizado pelo tribunal apresentou-se como menor que a proposta lançada pelo licitante em 262 dos 629 itens cancelados nos pregões eletrônicos realizados no período pesquisado. Isso representa 41,6% dos itens cancelados.

Com isso é importante evidenciar que o pregão eletrônico do STM inicia com o valor estimado de caráter sigiloso, ou seja, o fornecedor entra no processo licitatório sem conhecer o valor de referência. Isso faz com que muitos fornecedores participem mesmo não estando de acordo com o valor de referência.

Uma maneira de tornar o processo mais célere sem demandar o tempo do fornecedor e do pregoeiro é tornar o valor estimado de caráter não sigiloso. Outra sugestão para diminuir o índice de itens cancelados por não encontrar propostas com o valor estimado é revisar a forma que se chega ao valor estimado.

Por vezes a pesquisa de preços não é feita com empresas que participam de processos licitatórios o que contribui para o fracasso do item já que outros custos além do valor objeto deve ser contabilizados no momento de estimar o valor para a Administração Pública.

A incidência dos itens desertos observados no estudo foi de 219 itens num total de 629 itens cancelados. Um percentual de 34,8% itens cancelados no período pesquisado. É importante esclarecer que o sistema quem cancela o item por ser deserto, não precisando da atuação do pregoeiro. Um motivo para a inexistência de proposta é objeto excessivamente específico e restritivo não tendo os licitantes condições de ofertar o objeto.

De todo exposto verifica-se que preços das propostas maiores que os estimados pela Administração e itens desertos representam 76,5% do total de itens cancelados, um percentual bastante significativo. Dito isso, pode-se concluir que as atividades pertencentes a fase interna do processo licitatório tem bastante relevância no cancelamento de itens.

Por fim, é importante ressaltar que as ações sugeridas a fim de diminuir o cancelamento de itens nos pregões eletrônico visam tornar o processo de compras públicas mais ágil e eficiente, utilizando os recursos públicos de maneira assertiva. E sempre prezando pelos princípios da economicidade, isonomia, competitividade, vinculação ao instrumento convocatório e transparência ao realizar o pregão eletrônico.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ALENCAR, PHILIPPE. Entenda o impacto do sistema de compras públicas na pandemia. **NT Consult**, Porto Alegre, 9 de nov. De 2021. Disponível em: <https://ntconsult.com.br/insights/solucao-digital/>. Acesso em: 08 set. 2022.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. São Paulo: Método, 2009.

BORGES, L. M.; WALTER, F.; SANTOS, L. **Análise e redesenho de processos no setor público: identificação de melhorias em um processo de compra**. **HOLOS**, ano 32, v. 1, p. 231-252, 2016.

BRASIL. [Constituição] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**: institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC_10.024-2019?OpenDocument. Acesso em: 08 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de Abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

Acesso em: 08 mar. 2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O Mercado de Compras Governamentais Brasileiro (2006-2017): Mensuração e Análise. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf.

Acesso em: 09 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa N° 5, de 27 de junho de 2014**. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Disponível em:

<https://paineldepregos.planejamento.gov.br/storage/c2c8e5561058abadb44e881afa02f65a.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n° 2.901/2016**. Relator: Vital do Rego, Órgão Julgador: Plenário, Julgamento: 16/11/2016. Brasília, DF, 16 nov. 2016. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordacompleto/*/NUMACORDAO%253A2901%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 30 ago. 2022

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília, DF: TCU, 2010.

BONA, Carolina Pereira. **Pregão eletrônico e o princípio da eficiência: um estudo de caso da comissão permanente de licitações de materiais da Prefeitura do Recife** - 2015.

CASTRO, Cristiano Jorge Poubel de. **A Formação de Preços de Produtos de Tecnologia em Processos Eletrônicos de Compras de Governo Federal**: Uma abordagem baseada na Teoria Econômico dos Leilões. Dissertação de mestrado em Administração Pública. IDP, Brasília (DF) 2019, 155p.

COSTA, A. L. **Sistema de compras privadas e públicas no Brasil**. Revista de Administração da USP, v. 35, n. 4, p. 119-128, 2000.

CUNHA, B.Q. **Uma Análise da Construção da Agenda de Inovação no Setor Público a Partir de Experiências Internacionais Precursoras**. In: IX Congresso CONSAD, Brasília/DF, junho de 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014. FACHIN, O. **Fundamentos de Metodologia**. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FARIA, G. **Indicadores de eficiência do pregão eletrônico**: um estudo em uma Universidade Pública Federal. 2017. 188 f. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) -Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio. Licitações e contratos no Brasil: a visão dos economistas. In: FIUZA, E.; SALGADO, L. H (Org.). **Marcos regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras?** Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FREITAS, Breno V. **Compras e contratações públicas no exterior: uma proposta de mudança para o Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército Brasileiro** – Brasília: 2019.

FREITAS, M.; MALDONADO, J. M. S. V. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1265-1281, set./out. 2013.

GASPARINI, D. (Coord.). **Pregão Presencial e Eletrônico**. 2. Ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GIL, Carlos, **A. Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 6ª edição. São Paulo, Atlas, 2017.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In: **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: v.35, n.2, p.57-63, abril 1995.

MACHADO, Alexandre Pereira. **A definição do valor de referência nas licitações** – Um estudo das contratações por pregão eletrônico das unidades da Comissão Nacional de Energia Nuclear situadas no município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, UFF, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª Ed, São Paulo: Malheiros, 2015.

MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. **Licitação: passado, presente e futuro**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 14, n. 158, p. 41-49, fev. 2015.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 12. Ed. Belo Horizonte: DelRey, 2011.

NEVES, Meryellem Yokoyama. **Pregão Eletrônico: um estudo das causas de cancelamento de itens no âmbito de uma universidade federal**. Florianópolis, 2019.

OLIVEIRA, Leila Helena Caldas. **Fatores que contribuem para o cancelamento de itens dos pregões eletrônicos : análise dos processos de compras da UNIFAL-MG**. Varginha, MG, 2019.

OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. **Pregão eletrônico e presencial**. Florianópolis: UFSC, 2012.

PUTON, R. **Aspectos críticos na condução do pregão eletrônico: uma abordagem a partir da opinião de pregoeiros da UFES**. 2017. 128 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E.C. **Metodologia do trabalho científico: método e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAPOSO, M. H.; FREITAS, M.S. de; FILHO, M.T.S; FERNANDES, M. S. B.; SILVA, R. L. da. **A importância do planejamento de compras para a gestão estratégica de suprimentos**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2016.

REZENDE, I. A. C.; NASCIMENTO, A. P.; ARAÚJO, L. F. O.; OLIVEIRA, R. D. A. **Eficácia dos contratos de serviços por Pregão (leilões reversos): um estudo nas licitações públicas de serviços continuados**. In: CONGRESSO USP DE CONTABILIDADE E CONTROLADORIA, 7., 2007, São Paulo. Anais. São Paulo: USP, 2007.

SANTOS, J. H. F.; BOTELHO, D. “Análise comparativa de preços: variáveis influentes na percepção de vantagem de compra”. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 12, n. 2, p. 145-168, 2011.

SANTANA, Jair Eduardo, CAMARAO, Tatiana, CHRISPIM, Anna Carla Duarte. **Termo de Referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos**. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 203 p.

SETIA, P.; SPEIER-PERO, C. Reverse auctions to innovate procurement processes: effects of bid information presentation design on a supplier's bidding outcome. **Decision Sciences**. Decision Sciences Institute. v. 46, n. 2, p. 333–366, Abr. 2015.

TEIXEIRA, Helio Janny; FILHO, Luiz Patrício Prado; NASCIMENTO, Fernando. **Concentração de compras e melhoria da qualidade de gasto público no Brasil**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 8, Brasília, 2015.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 12. Ed. São Paulo: Atlas, 2010. <https://ntconsult.com.br/insights/solucao-digital/>



idn

Bo
pro
cit
ref
Nos
são

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO