

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

LEILA HELENA CALDAS OLIVEIRA

**FATORES QUE CONTRIBUEM PARA O CANCELAMENTO DE ITENS DOS
PREGÕES ELETRÔNICOS: ANÁLISE DOS PROCESSOS DE COMPRAS DA
UNIFAL-MG**

Varginha/MG

2019

LEILA HELENA CALDAS OLIVEIRA

**FATORES QUE CONTRIBUEM PARA O CANCELAMENTO DE ITENS DOS
PREGÕES ELETRÔNICOS: ANÁLISE DOS PROCESSOS DE COMPRAS DA
UNIFAL-MG**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Leandro Rivelli Teixeira Nogueira
Coorientador: Prof. Me. Marçal Serafim Cândido

Varginha/MG

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas
Biblioteca *campus* Varginha

Oliveira, Leila Helena Caldas.
O48f Fatores que contribuem para o cancelamento de itens dos pregões eletrônicos : análise dos processos de compras da UNIFAL-MG / Leila Helena Caldas Oliveira. - Varginha, MG, 2019.
121 f. : il. -

Orientador: Leandro Rivelli Teixeira Nogueira.
Coorientador: Marçal Serafim Cândido.
Dissertação (mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2019.

Bibliografia.

1. Administração pública. 2. Licitação pública. 3. Compras (Serviço público). I. Nogueira, Leandro Rivelli Teixeira. II. Cândido, Marçal Serafim. III. Título.

CDD – 342.06

LEILA HELENA CALDAS OLIVEIRA

FATORES QUE CONTRIBUEM PARA O CANCELAMENTO DE ITENS DOS PREGÕES
ELETRÔNICOS: ANÁLISE DOS PROCESSOS DE COMPRAS DA UNIFAL-MG

A Banca examinadora abaixo assinada, aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas, campus Varginha. Área de concentração: Administração Pública.

Aprovada em: 29 de agosto de 2019.

Prof. Dr. Leandro Rivelli Teixeira Nogueira

Instituição: Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG

Assinatura:



Prof. Dr. Adriano Antônio Nuintin

Instituição: Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG

Assinatura:



Prof. Me. Marçal Serafim Cândido

Instituição: Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG

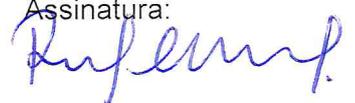
Assinatura:



Prof. Dr. Roberto do Nascimento Ferreira

Instituição: Universidade Federal de São João del-Rei – UFSJ

Assinatura:



Ao meu esposo Pedro Oliveira e meu filho Pedro Túlio, pelo incondicional apoio e incentivo na conquista deste sonho que se realiza. O mérito é nosso!

AGRADECIMENTOS

É chegada a hora de agradecer! Que momento especial! Momento este que o faço com imensa alegria e profunda gratidão.

Gratidão a Deus e a Nossa Senhora Aparecida pela oportunidade de realizar este sonho.

Gratidão ao meu esposo Pedro Oliveira e meu filho Pedro Túlio pelo incentivo, compreensão, motivação e especialmente pelas orações.

À minha mãe Olinda e minha irmã Nelma pela torcida e compreensão.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Leandro Rivelli, pelos ensinamentos, incentivo, dedicação e orientação na construção deste trabalho.

Ao meu coorientador, Prof. Marçal Serafim pela orientação e ensinamentos.

Aos Professores Adriano Nuintin e Roberto Nascimento por aceitarem prontamente participar da banca de defesa e pelas preciosas contribuições.

Ao Prof. Vinícius Moreira por participar da banca de qualificação e pelas excelentes contribuições.

Aos membros suplentes da banca de defesa, Profa. Maria Curi pelo aceite ao convite e ao Prof. André Bertassi pelas valiosas contribuições.

Ao amigo e Chefe do Departamento de Assuntos Administrativos da UNIFAL-MG, Denis Eduardo, pelo apoio e torcida.

Agradeço aos amigos que atuam e aqueles que já atuaram na Divisão de Compras: Andréia, Cristiano, Edson, Gilson, João Guilherme, Júlio, Leida, Matheus, Rafael, Verinha, Jamille, Rafaela, Alicia, pela compreensão em minhas ausências, pelo carinho e torcida. Muita gratidão a vocês!

À Vera Rosa e Helena Couto que quando iniciei o mestrado estavam como Pró-Reitora e Pró-Reitora Adjunta de Administração e Finanças, e aos atuais Pró-Reitor e Pró-Reitor Adjunto de Administração e Finanças, Mayk Vieira e Anézio Eugênio, pelo apoio e incentivo dados.

Aos professores e colegas da turma do mestrado pelos conhecimentos compartilhados, companheirismo e motivação, em especial à minha amiga Rosemary.

À Marinalva Domingues, Daniela Pereira e Eliane Terra pelas valiosas dicas e pelos materiais de estudo tão gentilmente cedidos. Muito Obrigada!

Ao Marcel Pereira, secretário do PROFIAP/UNIFAL-MG, pela gentileza e empenho em auxiliar os discentes.

À Natália Leal, bibliotecária do *campus* de Varginha, por tão gentilmente me auxiliar na formatação e nas referências deste trabalho.

À UNIFAL-MG pela oportunidade de realizar o mestrado profissional na instituição.

Ao Programa PROQUALITAE pela redução da carga horária da jornada de trabalho, possibilitando que eu tivesse mais tempo para me dedicar ao mestrado.

Agradeço de todo coração a todos aqueles que, de algum modo, contribuíram para a conclusão deste curso de mestrado.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Gratidão a todos!

RESUMO

A modalidade licitatória pregão, na sua forma eletrônica, apresenta como principais características a celeridade, a transparência, a flexibilidade nos procedimentos, a economicidade e a ampliação da competitividade. Apesar das características positivas atribuídas a esta modalidade, que inclusive é a mais utilizada pela Administração Pública, faz-se necessário compreender as razões do insucesso de determinados pregões eletrônicos, pois quando um pregão eletrônico não obtém êxito, outro processo licitatório é lançado, o que gera mais custos ao órgão público responsável pelo certame. Assim, o presente estudo tem como objetivo identificar os fatores intrínsecos e extrínsecos ao processo licitatório que podem contribuir para o cancelamento de itens dos processos licitatórios na modalidade pregão, na forma eletrônica, realizados pela Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). A pesquisa estabeleceu como objetivos específicos: caracterizar o pregão eletrônico realizado pela UNIFAL-MG, analisar os resultados dos pregões eletrônicos realizados em 2017, 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 da UNIFAL-MG. Para tanto, a presente pesquisa classifica-se quanto aos objetivos como descritiva e exploratória, de natureza mista (quali-quantitativa). Quanto à coleta de dados, a pesquisa é caracterizada como documental e bibliográfica. Para análise dos dados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo. Os resultados da pesquisa indicaram que os motivos que contribuíram para maior incidência no cancelamento de itens foram: inexistência de proposta e valores das propostas lançadas pelos licitantes acima do valor estimado utilizado como referência pela UNIFAL-MG. 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 que 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 aos 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. A proposta de intervenção apresentou ações e sugestões relacionadas a três aspectos: especificação do produto a ser licitado, pesquisa de preço e capacitação dos envolvidos no processo de compra.

Palavras-chave: Pregão eletrônico. Licitação. Compras públicas. Itens cancelados.

ABSTRACT

The auction mode, in its electronic form, has as its main characteristics the speed, transparency, flexibility in procedures, economy and increased competitiveness. Despite the positive characteristics attributed to this modality, which is even the most used by the Public Administration, it is necessary to understand the reasons for the failure of certain electronic trading sessions, because when an electronic trading is unsuccessful, another bidding process is launched. Generates more costs for the public agency responsible for the event. Thus, the present study aims to identify the intrinsic and extrinsic factors to the bidding process that may contribute to the cancellation of items of the bidding process, in electronic form, performed by the Federal University of Alfenas (UNIFAL-MG). The research established as specific objectives: to characterize the electronic auction held by UNIFAL-MG, to analyze the results of the electronic auctions held in 2017, to identify and analyze the reasons that influenced the cancellation of electronic auction items and to propose actions that may contribute to the reduction. of the index of canceled items of the electronic auctions of UNIFAL-MG. Therefore, the present research is classified as objectives as descriptive and exploratory, of mixed nature (quali-quantitative). As for data collection, the research is characterized as documentary and bibliographic. For data analysis, the content analysis technique was used. The results of the research indicated that the reasons that contributed to the higher incidence in the cancellation of items were: lack of bid and bid values launched by bidders above the estimated value used as a reference by UNIFAL-MG. The study also presented the relationship between the reasons for item cancellation and the conditions of the Transaction Cost Theory: uncertainty, limited rationality, asset specificity and opportunism. As for the intrinsic factors, those that the institution has control, it was observed that these relate mainly to price research and specification of the object to be bid. Extrinsic factors, those over which the institution has no control, were found to be related to the bidder not sending documentation and samples, being prevented from bidding, requesting the declassification of the bid or offering a different product from the bidder. The intervention proposal presented actions and suggestions related to three aspects: specification of the product to be bid, price research and qualification of those involved in the purchase process.

Keywords: Electronic trading floor. Bidding. Public procurement. Items canceled.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura do Trabalho	24
Figura 2 - Tipos de licitação.	30
Figura 3 - Fases interna e externa do processo licitatório.	32
Figura 4 - Fase interna do pregão eletrônico.....	36
Figura 5 - Fase externa do pregão eletrônico.....	37
Figura 6 - Condicionantes da Teoria dos Custos de Transação segundo Williamson, Aoki e Gustafsson (1990, apud Faria <i>et al.</i> , 2010a).	40
Figura 7 - Fluxograma da dissertação.	58
Figura 8 - Organograma da Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAF). ...	60
Figura 9 - Fluxograma da fase interna do processo licitatório da UNIFAL-MG (Pregão Eletrônico por SRP).....	61
Figura 10 - Fluxograma da fase externa do processo licitatório da UNIFAL-MG (Pregão Eletrônico por SRP).	62
Figura 11 - Fluxograma da fase interna do processo licitatório da UNIFAL-MG (Pregão Eletrônico - Tradicional).	64
Figura 12 - Fluxograma da fase externa do processo licitatório da UNIFAL-MG (Pregão Eletrônico - Tradicional).	65
Figura 13 - Agrupamento dos Pregões Eletrônicos realizados pela UNIFAL-MG no ano de 2017.	71
Figura 14 - Características dos Pregões eletrônicos que apresentaram 100% de sucesso.	72
Figura 15 - Características dos Pregões eletrônicos que apresentaram 100% de insucesso.	73
Figura 16 - Pregões eletrônicos quanto à exclusividade à ME e EPP, ampla concorrência e ME/EPP-ampla concorrência.	78
Figura 17 - Itens adjudicados e cancelados nos pregões eletrônicos realizados pela UNIFAL-MG.....	80
Figura 18 - Itens frustrados e desertos nos pregões eletrônicos realizados pela UNIFAL-MG no ano de 2017.....	82
Figura 19 - Itens exclusivos às MEs e EPPs, ampla concorrência e Pessoa Física.	83

Figura 20 - Fatores intrínsecos e extrínsecos aos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG que influenciam no cancelamento de itens.....	100
Figura 21 - Resumo das sugestões e ações de melhoria para os pregões eletrônicos da UNIFAL-MG.....	108

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Classificação dos pregões eletrônicos quanto à exclusividade ou não exclusividade à ME e EPP.	76
Gráfico 2 - Pregões eletrônicos exclusivos à ME/EPP, ampla concorrência e destinados à pessoa física com 100% de sucesso e 100% de insucesso.	76
Gráfico 3 - Quantidade geral de itens dos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG em 2017.	79
Gráfico 4 - Motivos de cancelamento de itens dos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG.	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modalidades de licitação.	29
Quadro 2 - Tipos de licitação e prazos das modalidades de licitação.	31
Quadro 3 - Princípios aplicados ao pregão eletrônico.	35
Quadro 4 - Pontos positivos e negativos da modalidade licitatória pregão.	38
Quadro 5 - Resumo dos motivos de cancelamento de itens em pregões eletrônicos.	49
Quadro 6 - Cronograma anual de compras da UNIFAL-MG.	68

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valores das compras realizadas pela UNIFAL-MG, no ano de 2017.23

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARP	– Ata de Registro de Preços
art.	– artigo
CNPJ	– Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
COMPRASNET	– Portal de Compras do Governo Federal
DAA	– Departamento de Assuntos Administrativos
EFOA	– Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas
EPP	– Empresa de Pequeno Porte
FGTS	– Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IF Sertão – PE	– Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco
LACEN	– Laboratório de Análises Clínicas da UNIFAL-MG
ME	– Microempresa
MPOG	– Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NTI	– Núcleo de Tecnologia da Informação – NTI
PRACE	– Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis
PROAF	– Pró-Reitoria de Administração e Finanças
RDC	– Regime Diferenciado de Contratações Públicas
SIASG	– Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SIC	– Sistema Integrado de Compras
SICAF	– Sistema Unificado de Cadastramento de Fornecedores
SRP	– Sistema de Registro de Preços
SISG	– Sistema Integrado de Serviços Gerais
TCT	– Teoria dos Custos de Transação
TCU	– Tribunal de Contas da União
UFES	– Universidade Federal do Espírito Santo
UNIFAL-MG	– Universidade Federal de Alfenas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	21
1.2	OBJETIVOS DA PESQUISA	21
1.2.1	Objetivo geral	21
1.2.2	Objetivos específicos	21
1.3	JUSTIFICATIVA E ESTRUTURA DO TRABALHO	22
2	REVISÃO DA LITERATURA	26
2.1	FUNÇÃO DE COMPRAS NAS ORGANIZAÇÕES	26
2.2	LICITAÇÃO: RITO PROCEDIMENTAL DAS COMPRAS PÚBLICAS	28
2.2.1	A modalidade Pregão	33
2.2.2	O Pregão Eletrônico	34
2.3	CUSTOS DE TRANSAÇÃO NAS LICITAÇÕES	39
2.4	TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NOS PREGÕES	44
2.5	CANCELAMENTO DE ITENS NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS	46
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	51
3.1	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	51
3.2	UNIDADE DE ESTUDO	52
3.3	PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	54
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	59
4.1	O PREGÃO ELETRÔNICO NO ÂMBITO DA UNIFAL-MG	59
4.2	PREGÕES ELETRÔNICOS REALIZADOS PELA UNIFAL-MG NO ANO DE 2017	68
4.2.1	Quantidade de pregões eletrônicos por SRP e Tradicional	68
4.2.2	Pregões por categoria de contratação	69
4.2.3	Pregões eletrônicos classificados por critério de julgamento	70
4.2.4	Pregões com todos os itens cancelados e pregões com todos os itens adjudicados	72
4.2.5	Tratamento Diferenciado às MEs e EPPs nos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG	75
4.3	ITENS CANCELADOS NOS PREGÕES ELETRÔNICOS DA UNIFAL-MG	79
4.3.1	Itens cancelados: frustrados e desertos	81

4.4	MOTIVOS DE CANCELAMENTO DOS ITENS DOS PREGÕES ELETRÔNICOS DA UNIFAL-MG.....	84
4.4.1	Inexistência de proposta (item deserto).....	85
4.4.2	Única proposta com valor acima do valor de referência e Propostas com valores acima do valor de referência.	86
4.4.3	Produto ofertado difere do solicitado no edital	91
4.4.4	Licitante não atendeu aos chamados via <i>chat</i>	92
4.4.5	Licitante solicitou desclassificação da proposta	92
4.4.6	Licitante não enviou catálogo	94
4.4.7	Licitante impedido de licitar	94
4.4.8	Especificação do edital insuficiente para atendimento das necessidades da Instituição	95
4.4.9	Licitante não apresentou documentação.....	96
4.4.10	Licitante não enviou amostra.....	97
4.5	FATORES INTRINSECOS E EXTRINSECOS AO PROCESSO LICITATÓRIO QUE CONTRIBUEM PARA O CANCELAMENTO DE ITENS DOS PREGÕES	99
5	PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	103
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
	REFERÊNCIAS	112

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública, cada vez mais, depara-se com restrições orçamentárias, ao passo que são crescentes as demandas sociais (INAMINE; ERDMANN; MARCHI, 2012). Diante desse cenário torna-se indispensável que o Estado, para manter as diretrizes de bem-estar social e de interesse público (INAMINE; ERDMANN; MARCHI, 2012), gerencie, de modo eficiente, os recursos públicos disponíveis (ALMEIDA, 2006).

Justen Filho (2012) acrescenta que o Estado dispõe de recursos escassos, tanto para o custeio de suas atividades, como para a efetivação de investimentos, com isto a necessidade de maior otimização na gestão de seus recursos econômico-financeiros torna-se imprescindível. Para o autor, a Administração Pública tem o dever de efetuar suas aquisições e contratações de modo a obter a melhor relação custo-benefício. Assim, a compra de um bem ou a contratação de um serviço deve satisfazer aos anseios da Administração Pública, por meio de um preço justo e viável ao fornecedor (SANTANA; MELO, 2013).

A licitação é o procedimento realizado pelo setor público para aquisição de bens e contratação de serviços, conforme determina o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988. Cabe ressaltar que a legislação brasileira sobre compras públicas está consolidada na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e suas alterações posteriores (SQUEFF, 2014).

A Lei Federal nº 8.666/1993, regulamenta o rito procedimental das compras públicas e institui normas para licitações e contratos da administração pública direta e indireta (MIGUEL, 2015). O procedimento licitatório destina-se a garantir o princípio constitucional da isonomia, a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e a promover o desenvolvimento nacional sustentável (BRANDÃO, 2016).

Guedes (2013) destaca que o processo licitatório brasileiro passou e ainda passa por constantes aprimoramentos no intuito de tornar as compras efetuadas pelos órgãos públicos mais céleres e flexíveis, o que ocasiona a criação de outros diplomas normativos.

Assim, no intuito de conferir mais celeridade aos processos licitatórios, a Administração Pública buscou alternativas inicialmente através da Medida Provisória

nº 2.026/2000, regulamentada pelo Decreto Federal nº 3.555/2000, que instituiu a modalidade de licitação pregão, e em 2002 foi editada a Lei Federal nº 10.520/2002 que regulamentou a nova modalidade de licitação, pregão, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (MIGUEL, 2015; PUTON, 2017).

Com o progresso tecnológico novas soluções técnicas começaram a ser incorporadas aos procedimentos licitatórios, o que possibilitou a redução de formalidades e a superação de obstáculos (JUSTEN FILHO, 2012). Ainda segundo o autor, o pregão eletrônico representou uma verdadeira revolução nas aquisições e contratações públicas.

O pregão é a modalidade licitatória mais utilizada pela Administração Pública, com a forma eletrônica a mais empregada pelos órgãos da Administração Pública Federal (GONÇALVES, 2012). Cabe ressaltar que o Decreto Federal nº 5.450/2005 regulamentou o pregão, na sua forma eletrônica, no âmbito da União.

O pregão eletrônico, modalidade destinada à aquisição de bens e serviços comuns, foi instituído com o objetivo de modernizar as compras públicas realizadas pela Administração Pública, com o intuito de conferir maior transparência aos gastos públicos, bem como flexibilidade, competitividade, celeridade, confiabilidade e eficiência (BRANDÃO, 2016). E como reforçam Santos, A.; Santos, F. e Santos, N. (2013), o pregão eletrônico garantiu mais transparência ao processo licitatório, pois permite o acompanhamento de suas etapas externas em tempo real e por qualquer cidadão, por meio da Internet.

Contudo para alcançar êxito nas aquisições de bens e contratações de serviços no âmbito das compras governamentais efetuadas via pregão eletrônico é necessário que o gestor público observe rigorosa e criteriosamente os procedimentos que compõem os processos licitatórios (FARIA *et al.*, 2011). Especialmente porque quando uma licitação não obtém êxito, além dos recursos empreendidos na abertura de outro processo licitatório, as atividades do órgão público ficam comprometidas (BONA, 2015).

Embora o pregão eletrônico tenha o objetivo de tornar os processos aquisitivos dos órgãos públicos mais céleres, transparentes e principalmente mais flexíveis, é importante acrescentar que esta modalidade ainda apresenta aspectos que necessitam de estudos mais aprofundados, especialmente quanto à incidência de itens cancelados.

Conforme reforçam Gomes (2015) e Padilha, Araújo e Souza (2018), apesar dos benefícios conferidos ao pregão eletrônico, este também apresenta problemas como: licitações desertas e frustradas, o que resulta em itens cancelados; qualidade do produto não atende as necessidades da Administração e comportamento oportunista. Os autores ressaltam, ainda, que essa recorrência de problemas prejudica a eficiência dos processos licitatórios, o que compromete o desempenho das atividades desenvolvidas pelo órgão público, além de gerar custos para a Administração.

Cabe acrescentar que o insucesso dos pregões eletrônicos, também se relaciona aos custos de transação, conforme mencionado por Fiuza (2009), os custos de transação envolvidos nas licitações também influenciam no resultado do processo licitatório, pois a “licitação não é economicamente atraente quando os custos de transação são altos.” (FIUZA, 2009, p. 241).

Sobre o cancelamento de itens nos processos licitatórios na modalidade pregão, autores como Andreão (2015), Bona (2015), Brandão (2016), Faria *et al.* (2010a), Faria (2017), Reis (2017) e Puton (2017), mencionam em seus trabalhos os motivos que influenciam o cancelamento de itens, dentre os quais o motivo de maior incidência, elencado pelos autores, foi quanto ao valor da proposta lançada pelo licitante estar acima do valor de referência estimado pelo órgão público responsável pelo certame.

Na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), o percentual de itens cancelados nos pregões eletrônicos, no ano de 2017, alcançou 39,8%, o que correspondeu a 2.566 itens cancelados de um total de 6.447 itens licitados. Ao relacionar esse percentual de 39,8% de itens cancelados dos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG com o percentual encontrado nos estudos de Brandão (2016), 24,87% de itens cancelados de um total de 1.395 itens; Faria (2017), 24% dos itens licitados em 35 pregões eletrônicos, resultaram cancelados; Andreão (2015), 27% de itens cancelados em 99 pregões estudados. Nota-se que este é um problema que acomete outros órgãos públicos e caracteriza-se como um dos principais gargalos quando se trata de compras públicas. Cabe mencionar ainda que o percentual de itens cancelados dos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG é maior quando comparado com estudos realizados em outros órgãos públicos.

Assim, a presente pesquisa buscou identificar os fatores intrínsecos e extrínsecos ao processo licitatório que influenciaram o cancelamento de itens, por

meio da identificação e análise dos motivos que contribuíram para o insucesso dos itens dos pregões eletrônicos realizados pela UNIFAL-MG no ano de 2017, pois ao se conhecer a causa do problema, torna-se possível sugerir ações que possibilitem amenizar suas consequências, além de contribuir para o alcance da eficiência nas compras realizadas pela instituição.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Quais são os fatores intrínsecos e extrínsecos ao processo licitatório que podem contribuir para o cancelamento de itens dos pregões eletrônicos realizados pela Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG)?

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

No intuito de delimitar e direcionar o presente trabalho têm-se os seguintes objetivos geral e específicos relacionados a seguir:

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral da presente pesquisa é identificar os fatores intrínsecos e extrínsecos ao processo licitatório que podem contribuir para o cancelamento de itens dos pregões, na forma eletrônica, realizados pela Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG).

1.2.2 Objetivos específicos

Para alcançar o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) caracterizar o pregão eletrônico realizado pela UNIFAL-MG;
- b) analisar os resultados dos pregões eletrônicos realizados no ano de 2017;
- c) identificar e analisar os motivos que influenciaram o cancelamento de itens dos pregões eletrônicos;
- d) propor ações que possam colaborar para a redução do índice de itens cancelados dos pregões eletrônicos da Universidade Federal de Alfenas.

1.3 JUSTIFICATIVA E ESTRUTURA DO TRABALHO

O aprimoramento da gestão dos recursos públicos destinados às contratações e às aquisições provenientes dos processos licitatórios contribui para o bom funcionamento das atividades inerentes a Administração Pública, pois permite que os serviços públicos ofertados a sociedade sejam de melhor qualidade.

É importante ressaltar que a compra pública não é um fim em si mesma, mas implementa o desenvolvimento dos trabalhos dos departamentos e unidades, uma vez que é através da aquisição de insumos que são efetuadas as atividades finalísticas das instituições (BATISTA; MALDONADO, 2008).

Devido à diversidade de atividades que uma universidade desempenha, a realização das compras se torna algo bastante complexo, tanto pela grande quantidade de demandantes, quanto pela necessidade de produtos e equipamentos específicos que estes demandantes solicitam para o desenvolvimento de suas atividades (ALEXANDRE, 2016).

Assim, a UNIFAL-MG por ser uma instituição voltada ao ensino, pesquisa e extensão, tem sua função de compra ligada diretamente ao bom desempenho dos serviços disponibilizados a sociedade.

Segundo dados obtidos no Painel de Compras do Governo Federal¹ (BRASIL, 2018c), em 2017, a modalidade licitatória mais utilizada pela UNIFAL-MG foi o pregão eletrônico, que alcançou o valor de R\$ 30,97 milhões, o que correspondeu a 92% de um total de R\$ 33,35 milhões destinados aos processos de compras realizados pela instituição, conforme demonstrado na Tabela 1.

¹ Painel de Compras do Governo Federal é uma ferramenta que apresenta em um só local os principais números das contratações públicas e tem por finalidade oferecer um panorama dos gastos públicos e do comportamento licitatório no âmbito da Administração Pública Federal. Foi desenvolvido de forma a conter informações de todos os órgãos que compõem o Sistema Integrado de Serviços Gerais – SISG. (Dados extraídos do site <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/painel-de-compras-de-governo>).

Tabela 1 - Valores das compras realizadas pela UNIFAL-MG, no ano de 2017

Modalidade de Licitação	Valores das Compras (R\$)
Pregão	30.977.800,56
Concurso	2.000,00
Dispensa de Licitação	2.021.342,59
Inexigibilidade de Licitação	349.847,38
Total	33.350.990,53

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponíveis em: <https://paineldecompras.planejamento.gov.br>. Acesso em: 11 fev. 2018.

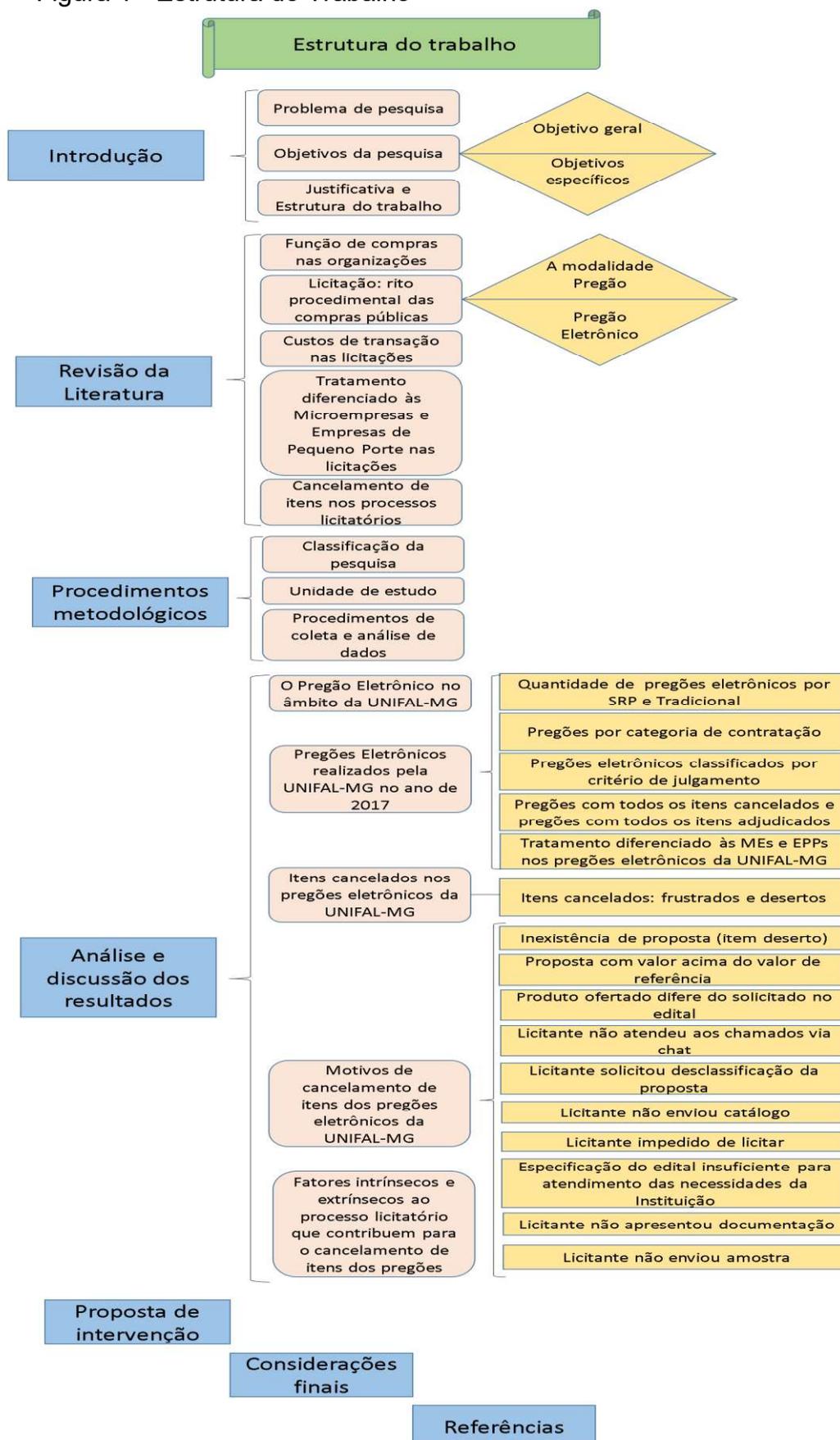
Outro fator atribuído à escolha do tema, bem como da definição do problema, reside no fato de que quando um pregão apresenta itens cancelados, estes são novamente licitados para que possam ser atendidas as necessidades da instituição, o que ocasiona mais custos para a administração e retrabalho dos procedimentos que compõem os processos de compras, além de prejudicar o desenvolvimento das atividades da instituição.

A pesquisa concentrou-se no ano de 2017, em função de ser o ano encerrado mais próximo ao início da presente pesquisa, pois a mesma iniciou-se em 2018, e devido ao número elevado de itens, uma vez que no ano em questão foram 6.447 itens licitados, distribuídos em 90 pregões. Além disso, para alcançar os objetivos pretendidos pela pesquisa foi necessária a observação item a item dos termos de homologação e adjudicação, das atas de realização dos pregões e das trocas de mensagens entre o pregoeiro e os licitantes participantes da licitação.

Acredita-se que o presente estudo poderá auxiliar os gestores públicos no campo operacional das compras públicas realizadas por meio do pregão eletrônico, uma vez que propõe ações e sugestões que podem contribuir para a redução do índice de itens cancelados dos pregões eletrônicos, justificando assim sua relevância.

O presente trabalho foi estruturado conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1 - Estrutura do Trabalho



Fonte: Elaborada pela autora (2019).

No intuito de fornecer elementos que possibilitem melhor compreensão da temática abordada no presente trabalho, a próxima seção apresenta a revisão da literatura.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 FUNÇÃO DE COMPRAS NAS ORGANIZAÇÕES

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 autora ressalta que é necessário o adequado gerenciamento das etapas que compõem a função de compras, no intuito de obter melhores resultados nas aquisições e contratações, bem como evitar desperdício e retrabalho, reduzindo assim os custos envolvidos.

Batista e Maldonado (2008) ressaltam que existe um paralelismo entre a compra efetuada pelo setor público e a realizada pelo setor privado, uma vez que ambas almejam o menor preço, com garantia de melhor qualidade. Todavia, conforme esclarecem Faria *et al.* (2010b) a compra no âmbito público requer procedimentos específicos, regulamentados pela legislação, enquanto no setor privado esses procedimentos são de livre escolha.

Assim, a escolha do fornecedor representa uma diferença fundamental quando se compara as compras efetuadas no contexto do setor público com as realizadas pelo setor privado (BORGES; WALTER; SANTOS, 2016). Para os autores, enquanto na organização pública a decisão está atrelada às leis e às normas de licitação, que estabelecem isonomia entre os interessados em contratar com a Administração Pública; as empresas privadas tem total liberdade para decidir de quem irão efetuar suas aquisições e contratações.

Para Borges, Walter e Santos (2016) tanto nos processos aquisitivos de instituições públicas como de 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).

Já para 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).

Batista e Maldonado (2008) enfatizam que a busca por melhor qualidade ao menor custo, com maior rapidez e flexibilidade nas aquisições e contratações, são questões que preocupam os gestores, em especial os gestores públicos, pois a utilização consciente e eficiente dos recursos públicos possibilita melhor aplicação destes recursos, de modo a aumentar o desempenho das atividades desenvolvidas pelo setor público.

Neuenfeld *et al.* (2018, p. 229) ressaltam que “no que concerne propriamente à eficiência nas compras públicas, seu processo constitui uma relação direta com os custos de transação”. Segundo os autores, os custos de transação envolvidos no planejamento de compras, na negociação com os fornecedores, no controle da entrega dos materiais e na gestão contratual compõem itens de uma transação. Ainda de acordo com Neuenfeld *et al.* (2018, p. 229), essas transações englobam tanto “variáveis comportamentais dos indivíduos – como a racionalidade limitada e o oportunismo; quanto aquelas, inerentes à transação, tais como especificidade do ativo, frequência e incerteza”.

Cabe ainda acrescentar que devido ao montante de recursos financeiros desembolsados pelos cofres públicos às contratações e aquisições, as compras públicas tornam-se um importante instrumento de incentivo e fomento às políticas públicas, tanto no âmbito socioeconômico, como no ambiental, regional e local, além de atender as necessidades do Estado (JUSTEN FILHO, 2012).

Para se ter uma ideia, o montante despendido pela Administração Pública Brasileira em aquisições de bens e contratações de serviços no ano de 2017 foi em torno de R\$ 850 bilhões, o que correspondeu a 13% do Produto Interno Bruto (PIB), de acordo com os dados disponíveis na Rede Nacional de Compras Públicas² (BRASIL, 2018b). Fato que robustece a necessidade contínua de melhoria e aprimoramento nas atividades que compõem os processos das contratações e aquisições públicas (PUTON, 2017).

² A Rede Nacional de Compras Públicas (RNCP) é uma comunidade sustentável que agrega agentes de licitação em nível nacional e promove a difusão de informações e experiências em prol do aprimoramento das compras públicas brasileiras. (Dados extraídos do site <https://www.compraspublicasbrasil.gov.br/>).

Para que os recursos financeiros sejam empregados corretamente, cabe reforçar que as compras efetuadas no âmbito das entidades governamentais seguem obrigatoriamente um rito procedimental, a licitação. Tendo a Lei Federal nº 8.666/1993 como principal norteadora deste rito, pois estabelece normas para licitações e contratos da Administração Pública direta e indireta (MIGUEL, 2015).

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.

A próxima seção trata das especificidades da licitação e apresenta as modalidades e tipos de licitação, os princípios norteadores do procedimento licitatório e suas fases (interna e externa).

2.2 LICITAÇÃO: RITO PROCEDIMENTAL DAS COMPRAS PÚBLICAS

A Lei Federal nº 8.666/1993, também denominada de Lei Geral de Licitações e Contratos, regulamenta o rito procedimental das compras governamentais ao instituir normas para as licitações e contratos da Administração Pública Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal, bem como dos fundos especiais, das autarquias, fundações públicas, empresas públicas, das sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1993).

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de a administração pública celebrar contratos administrativos mediante procedimento licitatório, com exceção dos casos previstos em lei, além de assegurar condições de igualdade entre os concorrentes, uma vez que exige unicamente a qualificação técnica e econômica; além de estipular cláusulas que determine a obrigação de pagamento sem prejuízo das condições efetivas das propostas (BONA, 2015).

Por oportuno, cabe acrescentar que o edital é a lei interna da licitação, pois norteia a Administração Pública e os licitantes, além de garantir aos interessados em participar do certame, que as regras impostas pela Administração não serão alteradas no decorrer da licitação (SANTANA; MELO, 2013).

As modalidades de licitação concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso estão estabelecidas no art. 22 da Lei Geral de Licitações e Contratos. Enquanto a modalidade pregão foi validada pela Lei Federal nº 10.520/2002, e sua forma eletrônica estabelecida pelo Decreto Federal nº 5.450/2005, com indicação da forma eletrônica como preferencial.

Modalidade de licitação é a forma específica de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos em lei (TCU, 2010). No Quadro 1 são apresentadas as modalidades licitatórias.

Quadro 1 - Modalidades de licitação

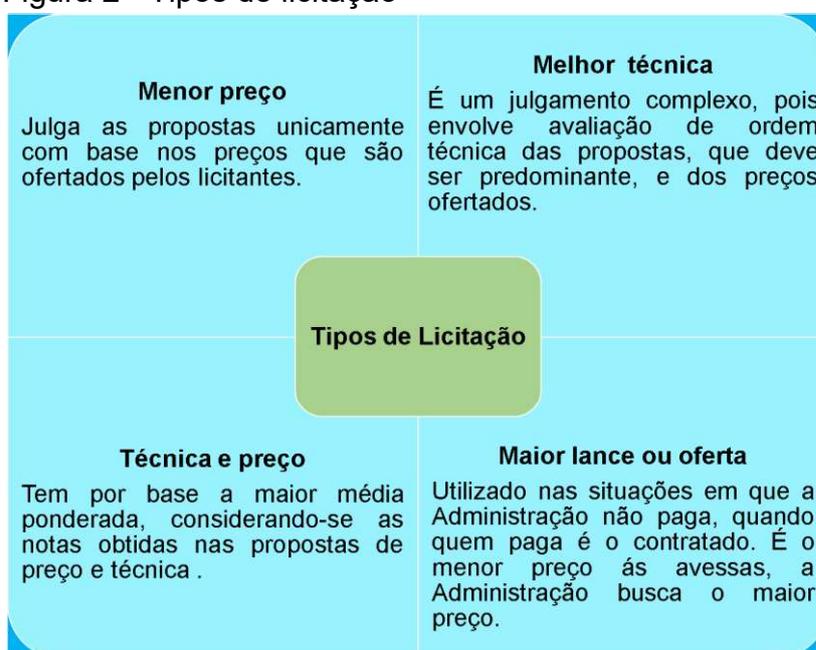
Modalidade	Caracterização	Limite de valor para Obras e Serviços de Engenharia	Limite de valor para compras e serviços diversos
Concorrência	É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.	Acima de R\$ 3.300.000,00	Acima de R\$ 1.430.000,00
Tomada de preços	Modalidade licitatória entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.	Até R\$ 3.300.000,00	Até R\$ 1.430.000,00
Convite	Modalidade entre, no mínimo, três interessados do ramo pertinente a seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados pela unidade administrativa, e da qual podem participar também aqueles que, não sendo convidados, estiverem cadastrados no ramo pertinente e manifestarem seu interesse com antecedência de 24 horas da apresentação das propostas.	Até R\$ 330.000,00	Até R\$ 176.000,00
Concurso	Entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores.	Não se aplica	Não se aplica
Leilão	Entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.	Não se aplica	Não se aplica
Pregão	Modalidade utilizada para aquisição de bens e serviços comuns.	Não se aplica	Qualquer valor

Fonte: Adaptado de Puton (2017), Leis nºs 8.666/1993 e 10.520/2002, Decreto nº 9.412/2018.

Sobre os tipos de licitação, Justen Filho (2012) acrescenta que a adequação do procedimento ao tipo de licitação evitará confusões, controvérsias e disputas. Assim, a Lei Geral de Licitações e Contratos estabeleceu no art. 45 os tipos de licitação: menor preço; melhor técnica; técnica e preço; e maior lance ou oferta. Cabe acrescentar que “o tipo de licitação está vinculado ao princípio do julgamento objetivo das propostas.” (PUTON, 2017, p. 52).

Tipos de licitação são critérios objetivos de julgamento usados pela Administração Pública para selecionar a proposta mais vantajosa (TCU, 2010). As definições dos tipos de licitação são apresentadas na Figura 2.

Figura 2 - Tipos de licitação



Fonte: Elaborada pela autora a partir de Resende (2012) e TCU (2010).

Os tipos de licitação e os prazos mínimos entre a publicação do edital e o recebimento das propostas para cada modalidade de licitação são apresentados no Quadro 2.

Quadro 2 - Tipos de licitação e prazos das modalidades de licitação

Modalidade	Tipo de Licitação	Prazos Mínimos entre a publicação do edital e o recebimento das propostas
Concorrência	Menor preço / Melhor Técnica / Técnica e Preço	45 dias (técnica e preço); 30 dias (outros)
Tomada de preços	Menor preço / Melhor Técnica / Técnica e Preço	30 dias (técnica e preço); 15 dias (outros)
Convite	Menor preço / Melhor Técnica / Técnica e Preço	5 dias úteis
Concurso	Melhor técnica	45 dias
Leilão	Maior lance ou oferta	15 dias
Pregão	Menor preço /Maior oferta	Não será inferior a 8 dias

Fonte: Adaptado de Fiuza; Medeiros (2014, p. 38), Leis nºs 8.666/1993 e 10.520/2002.

Importante ressaltar que a Lei Federal nº 12.462/2011 instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicado inicialmente às obras destinadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, à Copa das Confederações de 2013, à Copa do Mundo de 2014 (BRASIL, 2011). Em 2015, sua aplicabilidade foi ampliada e passou a ser utilizado também em determinadas obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo e ações no âmbito da Segurança Pública (ROSSET *et al.*, 2017).

Oliveira (2014) dispõe que os procedimentos licitatórios não possuem uniformidade, pois variam de acordo com cada modalidade de licitação e também em razão do objeto a ser contratado. Contudo, segundo o autor, algumas exigências são comuns a toda e qualquer modalidade de licitação. Com isto, os procedimentos, segundo a Lei nº 8.666/1993, são divididos em fase interna e fase externa. As etapas das fases interna e externa do processo licitatório são apresentadas na Figura 3.

Figura 3 - Fases interna e externa do processo licitatório



Fonte: Elaborada pela autora a partir de Oliveira (2014, p. 105-107).

Mesmo ao seguir o que a Lei Geral de Licitações e Contratos determina, a licitação pode resultar em deserta ou fracassada. A licitação deserta ocorre quando não apresenta interessados em participar do processo licitatório (DI PIETRO, 2010). Ainda, segundo a autora, a licitação fracassada acontece quando aparecem interessados, contudo nenhum é selecionado, devido à inabilitação ou desclassificação.

Licitação requer competitividade e disputa, contudo são previstos na Lei 8.666/1993 casos em que ocorre contratação direta através de dispensa e inexigibilidade de licitação (MARTINS, 2017). Segundo esclarece Di Pietro (2010) os casos de inexigibilidade de licitação decorrem da inviabilidade de competição, uma vez que só existe um objeto e apenas um particular que atenda às necessidades da Administração.

Guedes (2013) ressalta que a Lei 8.666/93 teve um importante papel em relação ao regime de contratações e aquisições públicas. Contudo, os procedimentos disciplinados nesta lei apresentam alguns pontos ultrapassados, o que ocasiona a busca por aprimoramento no intuito de tornar as compras efetuadas pelos órgãos públicos mais flexíveis e céleres, o que resulta na criação de outros diplomas normativos (GUEDES, 2013).

Miguel (2015) ressalta que no intuito de conferir mais celeridade nas contratações, a Administração Pública buscou alternativas, inicialmente através da

Medida Provisória nº 2.026/2000, que em 2002 foi convertida na Lei Federal nº 10.520/2002, que instituiu uma nova modalidade de licitação denominada pregão, utilizada para a aquisição de bens e serviços comuns. Assim, a subseção a seguir apresentará detalhes da modalidade pregão.

2.2.1 A modalidade Pregão

O pregão é a modalidade licitatória utilizada na aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado da contratação, com propostas e lances realizados em sessão pública (DI PIETRO, 2010). Ao que complementa Almeida (2006), o pregão surgiu da necessidade de acelerar as contratações e aquisições de natureza comum, que não exigissem complexidade técnica (ALMEIDA, 2006).

Segundo Fernandes (2009) e Guedes (2013) o pregão possibilita que o licitante reduza o valor da proposta, via lance, durante a sessão pública, o que amplia a concorrência e aumenta a vantajosidade econômica para os órgãos da administração pública. O pregão introduziu pontos importantes como a inversão das fases de julgamento da habilitação e da proposta, adjudicação antes da homologação, além da interposição de recursos ocorrer apenas uma vez, ao final do certame (FERNANDES, 2009).

O critério de julgamento utilizado na modalidade pregão é o de menor preço (RESENDE, 2012). Entretanto, Di Pietro (2010) destaca que há a possibilidade de utilização, como critério de julgamento o menor preço aferido pela oferta de “desconto” sobre tabela de preços praticados no mercado, este critério é denominado “maior desconto”.

Brandão (2016) esclarece que o pregão, tanto na forma presencial como na eletrônica, se desenvolve em sessão pública com a presença do pregoeiro, de sua equipe de apoio e de todos os interessados em participar do certame.

A modalidade licitatória pregão apresenta duas fases: interna e externa (BRANDÃO, 2016). Silva (2016) acrescenta que no caso dos pregões realizados pelo Sistema de Registro de Preços são apresentadas as etapas referentes ao controle da execução da ata de registro de preços (ARP) durante o seu período de vigência.

A implementação do pregão como modalidade licitatória representou um marco inovador para as contratações e aquisições do setor público brasileiro, pois possibilitou maior transparência, redução de custos, ampliou a competitividade, além da visualização, por parte da população, das etapas da fase externa, quando o pregão é empregado na forma eletrônica (CAVALCANTE *et al.*, 2017).

A subseção a seguir trata das peculiaridades do pregão em sua forma eletrônica.

2.2.2 O Pregão Eletrônico

As compras públicas constituem um dos maiores gargalos da má utilização dos recursos públicos, o que requer maior controle por parte da sociedade, o que é alcançado quando se tem mais transparência nas ações que envolvem os processos aquisitivos (Faria *et al.*, 2010a).

Nesta perspectiva, o Governo Federal no intuito de conferir maior transparência aos atos públicos voltados aos processos licitatórios, encontrou no pregão, especialmente na forma eletrônica, o modo mais efetivo de atingir este objetivo (CAVALCANTE *et al.*, 2017). Acrescentam os autores que, como o pregão eletrônico acontece *online*, todos os participantes tomam ciência de todos os atos dos agentes públicos e dos demais licitantes. Contudo, a não identificação dos licitantes antes que o certame seja finalizado é um aspecto bastante interessante e peculiar do processo licitatório realizado via pregão eletrônico (CAVALCANTE *et al.*, 2017).

Cavalcante *et al.* (2017) expõem que as licitações eletrônicas destacaram-se nos últimos anos por apresentarem outro aspecto que deve ser levado em consideração, o fato de não ser mais necessário o deslocamento do licitante até o órgão para participar do certame, pois o processo licitatório ocorre via internet, eletronicamente.

De acordo com Faria *et al.* (2011) o pregão eletrônico é menos burocratizado quando comparado as demais modalidades da Lei nº 8.666/93, com isto o tempo de fechamento da compra é menor. Segundo os autores os procedimentos que envolvem a compra efetuada por meio do pregão eletrônico levam em média 17 dias, enquanto na modalidade convite este tempo é de 22 dias e na concorrência o prazo médio é de quatro meses.

Menezes, Silva e Linhares (2007) destacam que o pregão eletrônico implementou um mecanismo de leilão reverso, com base no preço, em que os lances são decrescentes, o que possibilita a disputa dos licitantes no ambiente virtual.

Santana e Melo (2013) mencionam que a transparência e a igualdade entre os concorrentes (isonomia) são princípios constitucionais de grande relevância que se materializam com a utilização do pregão eletrônico. No Quadro 3 são apresentados os princípios que regem o pregão eletrônico, de acordo com os autores Santana e Melo (2013).

Quadro 3 - Princípios aplicados ao pregão eletrônico

(continua)

Princípios	Descrição
Indisponibilidade do interesse público	Finalidade da função pública. O dinheiro público tem que ser gasto com parcimônia
Licitação	O administrador público não possui liberdade de contratar, e, por isto, tem o dever de deflagrar procedimento licitatório para a persecução da melhor proposta.
Legalidade	Seguir a lei é dever do administrador público, pois esta é sua bússola inseparável.
Impessoalidade	Dever do administrador de não estabelecer diferenças entre os licitantes.
Moralidade	Obrigações de obediência a valores da sociedade, ou seja, é agir conforme costumes consagrados e aprovados por toda a sociedade.
Igualdade	Tratamento isonômico a todos quantos afluírem ao certame.
Publicidade	Licitantes e administrados podem acompanhar o procedimento licitatório. A publicidade auxilia a garantir o cumprimento dos demais princípios da licitação, já que implica em fiscalização dos atos dos administradores públicos.
Probidade administrativa	É dever de o administrador público agir de forma idônea, reta, transparente, perseguindo o bem-estar coletivo.
Vinculação ao instrumento convocatório	Constitui verdadeira garantia aos licitantes de que as regras impostas pela Administração Pública não serão alteradas por esta, a qualquer momento, prejudicando os competidores.
Julgamento objetivo	Impedir a decisão baseada no subjetivismo que poderia implicar em condutas tendenciosas, injustas e ímprobas.
Competitividade	Visa permitir ao maior número possível de pessoas o acesso à contratação com o Poder Público.
Formalidade	Direito público subjetivo dos licitantes à fiel observância da legislação do pregão, notadamente ao procedimento instituído.
Eficiência	Presente no art. 37, caput, da CF, constitui princípio inerente aos atos da Administração Pública.
Maior vantagem	Busca do melhor contrato, ou seja, aquisição ou contratação por preço mais baixo, dentre os praticados no mercado.
Justo preço	Impõe ao administrador a compra de um bem que satisfaça aos anseios da Administração Pública, ou seja, por um preço que não seja alto e que seja viável ao fornecedor.

Quadro 3 - Princípios aplicados ao pregão eletrônico

(conclusão)

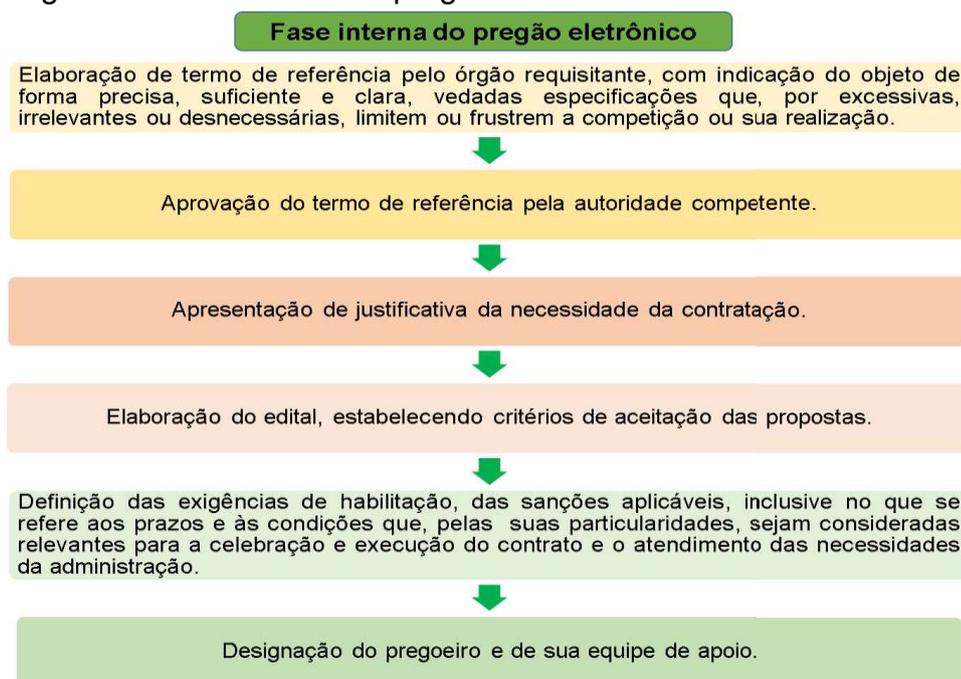
Princípios	Descrição
Celeridade	O pregão é procedimento licitatório ágil, que não deve delongar-se, pois tem por objetivo adquirir o produto ou contratar o serviço rapidamente.
Transparência	É princípio jurídico e dever do administrador. Revela a forte tendência moderna de permitir o amplo acesso do cidadão à gestão pública.
Desenvolvimento nacional sustentável	Deve estar presente em cada diretriz de cada agente público. Lembra aos aplicadores que nas aquisições públicas deve utilizar de práticas que fomentem o crescimento do País.

Fonte: Adaptado de Santana e Melo (2013, p. 25-27).

Os procedimentos empregados no pregão eletrônico, assim como os utilizados nas demais modalidades de licitação, são divididos em fase interna e fase externa (ALEXANDRE, 2016).

A fase interna do pregão eletrônico, é também conhecida como preparatória, é o início de todo o procedimento, ou seja, quando o órgão responsável pela licitação justifica a necessidade de contratação, define o objeto, as exigências da habilitação, as sanções, fixa os prazos e determina os critérios de aceitação das propostas (ALEXANDRE, 2016). A Figura 4 apresenta as etapas da fase interna do pregão eletrônico.

Figura 4 - Fase interna do pregão eletrônico



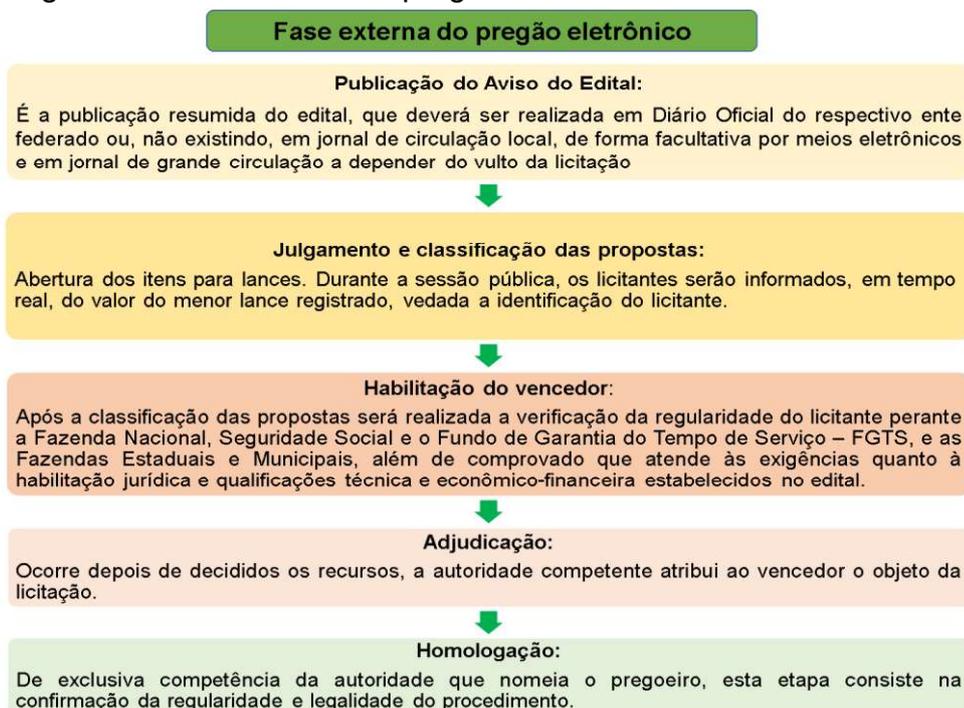
Fonte: Elaborada pela autora a partir do art. 9º do Decreto nº 5.450/2005.

Cabe acrescentar que o Termo de Referência é o documento que contém a definição dos objetos a serem licitados, bem como os métodos, a estratégia de suprimentos, os elementos que favoreçam a avaliação do custo pela administração diante dos recursos orçamentários (BRASIL, 2005). Nele são estimados os valores dos produtos com base no valor de mercado, além do cronograma físico-financeiro, se for o caso, o critério de aceitação do objeto, os deveres e as obrigações do contratado e do contratante, os procedimentos de fiscalização e o gerenciamento do contrato, além do prazo de execução e as sanções, que deverão ser claras, concisas e objetivas (BRASIL, 2005).

Sobre o edital, Fernandes (2005) ressalta que este é o documento crucial do processo licitatório, pois contém a descrição pormenorizada do objeto de aquisição ou contratação, além de definir os requisitos para participação do fornecedor, os critérios de julgamento das propostas e de apresentação de recursos pelos participantes.

A fase externa está dividida basicamente em: publicação do edital, julgamento e classificação, habilitação do licitante vencedor, adjudicação e homologação (ALEXANDRE, 2016), conforme demonstrado na Figura 5.

Figura 5 - Fase externa do pregão eletrônico



Fonte: Elaborada pela autora a partir de Alexandre (2016); Fernandes (2009).

Outro ponto importante a destacar é que no pregão eletrônico é possível utilizar o Sistema de Registro de Preços (aquisições futuras). O Sistema de Registro de Preços (SRP) caracteriza-se como um procedimento e não como uma modalidade de licitação, pois é precedido de uma licitação, pregão ou concorrência (SILVA, 2016). Ainda segundo o autor, o SRP poderá ser adotado nas hipóteses de bens que são contratados frequentemente e quando for conveniente o recebimento parcelado, devido à impossibilidade de determinar precisamente a quantidade demandada. O SRP é o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à aquisição de bens e prestação de serviços, para contratações futuras (BRASIL, 2013), pelo período de até doze meses (BRANDÃO, 2016).

Importante ressaltar que o pregão não apresenta somente pontos positivos, também possui alguns pontos negativos, conforme demonstrado no Quadro 4.

Quadro 4 - Pontos positivos e negativos da modalidade licitatória pregão

Pontos positivos	Pontos negativos
Agilidade do processo de compras	Cotações em desacordo com o especificado sem que seja possível a comprovação disto durante a realização da fase de lances.
Desburocratização do processo	Falta de comunicação “online” entre o pregoeiro e o licitante durante a fase de lances
Maior número de fornecedores nas sessões públicas (aumento da competitividade)	Problemas de conexão durante a realização do procedimento “online” (em tempo real)
Economia para os fornecedores	Prazo de encerramento aleatório muito demorado
Economia para as instituições públicas	Maior número de fornecedores de outros estados favorece a competitividade, contudo, dificulta eventuais resoluções de problemas
Possibilidade de negociação de preços mesmo após o encerramento da etapa de lances	Prioridade para preço em detrimento da qualidade
Diminuição da possibilidade de fraudes na licitação	Possibilidade de contratação por preços artificialmente reduzidos
Redução do uso de compras através de dispensa e inexigibilidade de licitação	Programa de computador usado para fazer lances automáticos, em fração de segundos.
Uso para qualquer valor de contratação	Participação de empresas “coelhos” que apresentam uma proposta excessivamente baixa desestimulando a competição dos demais licitantes, permitindo assim, que outra empresa integrante do esquema ofereça o segundo lance e vença a disputa.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Almeida (2006); Nunes, Lucena e Silva (2007); Puton (2017).

Santos, Nagahama e Oliveira (2010) destacam que devido à modalidade pregão, tanto na forma presencial, quanto na eletrônica, priorizar o menor preço, lacunas contratuais podem ocasionar a aquisição de bens com qualidade inferior, o que potencializa novos gastos ao processo, ou pode ensejar a repetição do certame.

Assim para compreender melhor a conjuntura desse problema é necessário analisar os “custos potenciais envolvidos nas transações por pregão eletrônico” (SANTOS; NAGAHAMA; OLIVEIRA, 2010, p. 3).

Faria *et al.* (2010a) recomenda que as instituições públicas devem atentar para os custos transacionais em seus processos licitatórios, pois estes interferem no gasto total com os certames e prejudicam a eficiência dos gastos públicos.

Desse modo, a próxima seção aborda os custos de transação envolvidos nas licitações.

2.3 CUSTOS DE TRANSAÇÃO NAS LICITAÇÕES

Foi a partir do artigo de Ronald Coase, intitulado “*The Nature of the Firm*”, de 1937, que “assuntos sobre a existência, natureza e os limites da organização passaram a ser estudados” (RECH, 2016, p. 34), surgindo assim “a primeira noção de custos de transação.” (SARTO; ALMEIDA, 2015, p. 3).

Oliveira (2015b) salienta que, para Coase, tanto a firma como o mercado concorrem entre si na função de coordenar a atividade econômica, já que a firma fazia mais que transformar insumos em produtos, ela também coordenava as ações dos agentes econômicos. O ato de produzir inclui compras e vendas, e estas acarretam ônus, com isto, os custos de transação “não podem ser negligenciados em prol dos custos de produção.” (OLIVEIRA, 2015b, p. 56).

A partir dos anos 1970, com base no artigo de Ronald Coase, o desenvolvimento da Teoria dos Custos de Transação (TCT) foi impulsionado pelos trabalhos de Oliver Williamson (BREITENBACH; BRANDÃO; SOUZA, 2009).

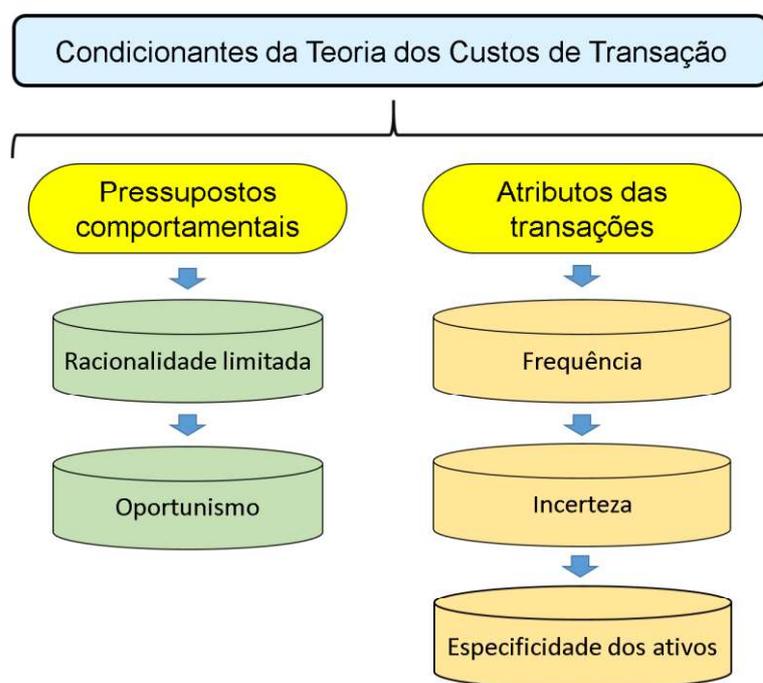
Por custos de transação entende-se “os custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato, e a unidade de análise, quando se trata de custos de transação, seria o contrato.” (FIANI, 2013, p. 172). Ainda, segundo o autor, os custos de transação são os custos que resultam da divisão de tarefas no processo produtivo.

Neuenfeld *et al.* (2018) mencionam que os custos de transação são classificados em custos *ex ante* e *ex post*. Os custos *ex ante* decorrem do levantamento de informações, enquanto os custos *ex post* consistem nos custos com a gestão do contrato (NEUENFELD *et al.*, 2018). Fagundes (1997) aponta que os custos de transação *ex ante* ocorrem com maior acuidade em situações em que é

difícil estabelecer pré-condições para que a transação seja realizada conforme os parâmetros almejados. Ainda, de acordo com o autor, os custos de transação *ex post* consistem nos custos relacionados à adaptação das transações a novas circunstâncias.

Faria *et al.* (2010a) ressaltam que Williamson, Aoki e Gustafsson, no trabalho intitulado “*The firm as a nexus of treaties*”, de 1990, incorporaram ao conceito de custos de transação os condicionantes “atributos das transações” e os “pressupostos comportamentais”, conforme demonstrado na Figura 6.

Figura 6 - Condicionantes da Teoria dos Custos de Transação segundo Williamson, Aoki e Gustafsson (1990, apud FARIA *et al.*, 2010a).



Fonte: Elaborada pela autora a partir Williamson, Aoki e Gustafsson (1990, Faria *et al.*, 2010a, p. 154).

Faria *et al.* (2010a) mencionam que os agentes econômicos apresentam racionalidade limitada e são capazes de comportamento oportunista. Ainda, segundo os autores, a tensão contratual e organizacional são causadas pela especificidade dos ativos associada à racionalidade limitada, incerteza e oportunismo.

O foco da TCT, segundo Vargas (2015, p. 18), é “a maximização de resultados eficientes, a partir do comportamento dos indivíduos dentro de uma organização e da forma como estes são coordenados”. Ainda segundo o autor as

organizações e instituições são “estratégias construídas socialmente para diminuir a incidência de comportamentos oportunistas de cunho egoísta.” (VARGAS, 2015, p. 12).

Hey (2016) destaca que para cada operação realizada na empresa tem-se custos recorrentes, e estes custos podem ser medidos monetariamente ou não, com isto, para entender essa dinâmica de custos é que se recorre a TCT.

A racionalidade limitada consiste na dificuldade que os agentes envolvidos nas transações têm de antever contingências futuras, assim, mesmo que os agentes econômicos apresentem conduta racional, sua competência cognitiva é restrita, o que impossibilita calcular todas as consequências de suas ações (RECH, 2016; SARTO; ALMEIDA, 2015; VARGAS, 2015).

Segundo Oliveira (2015b) a racionalidade limitada é uma das implicações que proporciona condições necessárias ao surgimento de custos de transação, pois a assimetria de informações possibilita ações oportunistas. O autor reforça que quando um agente econômico tem informações que os demais agentes desconhecem, esta condição gera oportunismo.

Assim, o comportamento oportunista consiste nas ações resultantes de um entendimento distorcido ou errôneo de informações, especialmente quando advém da vontade de enganar, distorcer ou disfarçar com o intuito de atender ao interesse pessoal (WILLIAMSON, 1985 *apud* COSTA *et al.*, 2019). Assim o oportunismo “resulta da ação dos indivíduos na busca do seu auto interesse” (FARIA *et al.*, 2010a, p. 156).

O oportunismo pode ocorrer antes ou após a efetivação do contrato (FARIA *et al.*, 2010a). Ainda, segundo os autores, o comportamento oportunista antes da implementação do contrato é denominado oportunismo *ex ante*, e a ação oportunista após a efetivação do contrato é classificada como oportunismo *ex post*. Tanto no oportunismo *ex ante*, como no *ex post*, uma das partes envolvidas na transação é detentora de informação privilegiada e tira proveito dessa informação, o que causa prejuízo a outra parte envolvida no contrato (VARGAS, 2015).

Segundo Sarto e Almeida (2015), os pressupostos comportamentais, racionalidade limitada e oportunismo, são decisivos para a formação das expectativas dos agentes quanto às incertezas próprias das condições transacionais. Assim, provém da racionalidade limitada a necessidade em considerar as incertezas que envolvem a evolução do ambiente econômico, enquanto o

oportunismo “exige uma avaliação estratégica das possíveis condutas dos participantes da transação diante de acontecimentos imprevistos” (SARTO; ALMEIDA, 2015, p. 8).

Há incertezas quando não é possível prever eventos futuros com exatidão, (FIANI, 2013). Ainda segundo o autor a existência de incertezas é outro fator que pressiona a racionalidade limitada dos agentes. Faria *et al.* (2010b) reforçam que quanto mais incerto um ambiente for, maior será a instabilidade para que as transações ocorram.

Fiani (2013, p. 173) menciona que “racionalidade limitada só se torna um conceito relevante para a análise em condições de complexidade e incerteza”. Para o autor nas transações de elevada complexidade torna-se difícil elencar todos os desdobramentos que envolvem uma transação, bem como especificar as decisões em cada circunstância, pode ser uma tarefa custosa, o que impede os agentes de antever o que deveria ser feito em cada situação.

Quanto maior a frequência das transações, mais baixos serão os custos relacionados à elaboração do contrato e à coleta de informação, bem como será menor a incerteza referente ao cumprimento do contrato (FARIA *et al.*, 2010a). A frequência das transações entre os mesmos agentes cria uma reputação, assim “a reputação tende a reduzir os custos de transação, pois não há necessidade de buscar informações acerca do parceiro comercial e da qualidade do produto transacionado” (FARIA *et al.*, 2010a, p. 157).

Para Silva e Brito (2013) a especificidade dos ativos ocorre quando os investimentos específicos não podem ser realocados para outra atividade, sem sacrifício do seu valor produtivo no caso de interrupção ou encerramento prematuro do contrato. Neuenfeld *et al.* (2018) reforçam que quanto maior a especificidade de ativos em uma transação, maiores serão os custos envolvidos nessa transação.

Para Williamson (1985 *apud* SARTO; ALMEIDA, 2015) a especificidade de ativos caracteriza-se pelo grau que determinada transação demanda de ativos especializados que não podem ser reutilizados alternativamente devido ao encerramento prematuro ou interrupções contratuais.

Fiuzza (2009) menciona que os custos de transação associados ao processo licitatório são vários, dentre os quais destaca: todos os custos econômicos diretos e indiretos de recursos materiais (computadores, meios de comunicação, papel, serviços gráficos) e de alocação de pessoas-hora envolvidas no certame; a estes

custos devem ser somados o preço de aquisição, taxas, seguros e fretes da aquisição direta dos serviços e bens transacionados.

Fiuzza (2009, p. 241) acrescenta que “além dos custos de transação incorridos diretamente pelo órgão comprador, vale notar que há também os incorridos pelos fornecedores, os quais são repassados aos preços praticados”. Segundo o autor esses custos referem-se a obtenção de certidões, produção de amostras, cadastramentos, realização de ensaios, necessidade de deslocamento de pessoal e interposição de recursos judiciais. O autor acrescenta que “quanto mais trâmites burocráticos e quanto maior a incerteza sobre a conclusão do processo de compras, maiores se tornam os custos das firmas participantes da licitação.” (FIUZA, 2009, p. 241).

De acordo com Oliveira (2015b) a racionalidade limitada dos envolvidos no processo licitatório é uma das implicações que propicia condições necessárias ao surgimento de custos de transação. Para o autor a especificação inadequada do objeto a ser licitado é consequência da ausência de informação e nessa situação os fornecedores poderão aproveitar-se da incompletude na descrição do item e cotar produtos de qualidade inferior ou que não atendam às necessidades do comprador, o que pode ocasionar em custos de transação com implicações oportunistas.

Padilha, Araújo e Souza (2018) mencionam que a incerteza apresenta-se de modo explícito nas aquisições via pregão eletrônico, pois pode estar associada à incapacidade de prever todos os eventos, tanto os comportamentais como os ambientais, e também pode corresponder às dificuldades de se garantir os direitos na transação efetuada. Para o autor identificar e minimizar as incertezas relacionadas às transações dos pregões eletrônicos pode resultar em ganhos de economia, celeridade e eficiência para a Administração.

Para Faria *et al.* (2010a) a especificidade de ativos nas licitações pode gerar custos de transação quando a disputa apresenta um número reduzido de licitantes, pois, “se for necessária a desclassificação da empresa ganhadora por irregularidades ou impossibilidade de fornecimento, podem não haver empresas habilitadas a realizar esta transação” (FARIA *et al.*, 2010a, p. 160). Os autores acrescentam que o insucesso da licitação acarretará maiores custos ao órgão público, já que uma nova licitação será realizada.

Importante mencionar que a especificidade dos ativos associada à racionalidade limitada, à incerteza e ao oportunismo provocam tensão contratual e

organizacional (FARIA *et al.*, 2010b). Para os autores “quanto maior a especificidade dos ativos, maior a perda associada a uma ação oportunista por parte de outro agente”, por conseguinte, os custos de transação serão maiores (FARIA *et al.*, 2010b, p. 1424).

A frequência refere-se à quantidade de vezes que os agentes econômicos transacionam, assim, “quanto mais frequentemente uma empresa transacionar com um fornecedor, mais vezes ela tem que incorrer nos custos inerentes à transação.” (CARIO; NEUENFELD; STADNICK, 2017, p. 2092).

Costa *et al.* (2019) mencionam que nas licitações a frequência limita-se à validade do contrato, pois se há especificidade de ativos, também haverá frequência para que a transação seja efetivada. Os autores enfatizam que a incerteza está presente nos processos licitatórios, já que há dúvida se o certame será concretizado, se os futuros fornecedores arcarão com as responsabilidades assumidas, assim, essas incertezas possibilitam comportamento oportunista.

A próxima seção aborda o tratamento diferenciado dado às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), uma vez que a UNIFAL-MG, por realizar suas compras segundo os preceitos da Lei nº 8.666/93 e demais legislações que normatizam as aquisições da Administração Pública, dentre as quais se encontram a Lei Complementar nº 123/2006 e a Lei Complementar nº 147/2014, que estabelecem tratamento diferenciado às MEs e EPPs.

2.4 TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NOS PREGÕES

O tratamento diferenciado dado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte ocorreu inicialmente com a edição de Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984, que estabeleceu normas nos campos administrativo, tributário, creditício, trabalhista, previdenciário e de desenvolvimento empresarial (SAMPAIO, 2012). Segundo o autor, a referida lei não tratou do tema licitação.

Com o advento da Lei Complementar nº 123/2006, o tratamento diferenciado conferido às Microempresa (ME) e Empresa de Pequeno Porte (EPP) foi regulamentado, conforme previsto no inciso IX do art. 179 da Constituição Federal de 1988 (CUNHA; LE BOURLEGAR, 2016). Assim, a Lei Complementar nº 123/2006

assegurou a presença das MEs e EPPs nos certames licitatórios (CUNHA; LE BOURLEGAR, 2016).

Segundo Pereira Júnior e Dotti (2008) a Lei Complementar nº 123/2006 apresentou quatro instrumentos no intuito de ampliar as oportunidades de acesso das MEs e EPPs às licitações públicas: prazo especial para comprovação de regularidade fiscal (dois dias a contar do momento em que o proponente for declarado vencedor); empate ficto com a proposta da empresa de maior porte (se o valor da proposta da ME ou EPP for superior a até 5% na modalidade pregão); emissão de cédula de crédito microempresarial pela ME ou EPP, sendo titular de direito a crédito empenhado e liquidado, não o receba em pagamento pela Administração Pública em trinta dias, contados da data da liquidação; e o quarto instrumento, a exigência de subcontratação de pequenas empresas para execução de 30% do objeto contratado ou reserva de cota de até 25% para contratação de ME ou EPP se o objeto for serviço ou bem de natureza divisível.

A Lei Complementar nº 147/2014, ampliou de dois para cinco dias o prazo para apresentação de regularidade fiscal por parte das MEs e EPPs (MARTINS, 2017). A autora reforça que as MEs e EPPs não podem simplesmente não apresentar os documentos solicitados no decurso do certame, deverão apresentar o documento fiscal vencido, assim será concedido o prazo de cinco dias, que poderão ser prorrogados por igual período.

O art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, após as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 147/2014, passou a dispor que a administração pública deverá efetuar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de MEs e EPPs nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) (MARTINS, 2017).

Contudo a falta de informação sobre contratos potenciais, dificuldade de cumprir as normas técnicas e as exigências de qualificação e a defasagem entre o valor das contratações e o tamanho da empresa, são desafios encarados pelas MEs e EPPs nos processos licitatórios (CHAVES, 2019). A autora acrescenta que além do obstáculo relacionado à competitividade, as MEs e EPPs têm que lidar com os aspectos legais que regem os processos licitatórios, como a rigidez normativa estabelecida pelas contratações públicas.

A seção seguinte apresenta os principais motivos de cancelamento de itens nos processos licitatórios, de acordo com os estudos de Andreão (2015), Bona

(2015), Brandão (2016), Faria (2017), Faria *et al.* (2010a), Puton (2017) e Reis (2017).

2.5 CANCELAMENTO DE ITENS NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

Sobre os motivos que resultaram em cancelamento de itens nos processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico, foi possível localizar trabalhos que apresentavam essa abordagem, tais como os estudos de Andreão (2015), Bona (2015), Brandão (2016), Faria (2017), Faria *et al.* (2010a), Puton (2017) e Reis (2017).

Andreão abordou os motivos de cancelamento de itens em pregões realizados pela Universidade Federal do Espírito Santo. Ao analisar 99 pregões eletrônicos, 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.

Andreão (2015) expôs 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).

Mapear os motivos do fracasso das atas de pregões eletrônicos no âmbito da Prefeitura de Recife - PE foi uma das abordagens da pesquisa confeccionada por Bona (2015). De acordo com 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) elencou que os motivos mais significativos que contribuíram para o insucesso dos pregões eletrônicos realizados pela Prefeitura de Recife 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 reforça que a principal razão da desclassificação dos licitantes reflete a falha na estimativa dos valores cotados,

posto que, mesmo que o pregoeiro tentasse negociar, os licitantes participantes do certame não concordaram com os valores estipulados como referência.

Brandão (2016) realizou sua pesquisa no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IF Sertão – PE), tendo como base os pregões eletrônicos executados no ano de 2014. O autor analisou 36 pregões, dos quais foram licitados 1.395 itens, deste total 24,87% dos itens não obtiveram sucesso, foram cancelados. O autor analisou os motivos de itens cancelados em licitações fracassadas e identificou 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.

Brandão (2016) também identificou mais quatro razões que culminaram com o 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%).

“Os itens cancelados representam uma parte relevante diante do todo”, com esta frase, Faria (2017, p. 103) definiu, de maneira objetiva como a incidência de itens cancelados deve ser observada pelos gestores públicos, posto que entender suas causas, possibilitará ações voltadas a sua redução. Faria (2017) estudou os pregões eletrônicos da Universidade Federal de Santa Catarina. A autora ressalta que os motivos que causam o cancelamento de itens são diversos e podem ocorrer nas duas fases que compõem o pregão, ou seja, na fase interna e na externa.

Na fase interna as principais causas de cancelamento são provenientes de erros na descrição do item, na fixação de requisitos técnicos de aceitação ou habilitação e na elaboração de orçamentos (FARIA, 2017). Segundo a autora na fase externa os motivos são decorrentes da falha na divulgação da licitação, especialmente se o item licitado for de natureza menos usual ou com valores totais não tão vultosos.

A pesquisa de Faria (2017) apontou que no ano de 2014, dentre os pregões selecionados para compor a pesquisa, 35 ao todo, 24% dos itens licitados destes pregões foram cancelados, o que representou um quarto dos processos realizados pela instituição naquele período.

Faria (2017) enfatiza que cada item cancelado será novamente licitado, ou seja, um novo processo, novo edital e nova publicação serão realizados. A autora reforça que a repetição dos itens representa aumento no tempo de espera no atendimento da demanda do setor requisitante, além de novamente ter que disponibilizar recursos para publicação, o que ocasiona custos extras nas horas de trabalho na elaboração de novos processos.

Em pesquisa realizada com 298 participantes de licitação (licitantes) da Universidade Federal de Viçosa, Faria *et al.* (2010a) ressaltam que uma das causas que influencia o cancelamento de itens é o número reduzido de licitantes, tendo em vista que se for necessário a desclassificação da empresa ganhadora por irregularidades ou impossibilidade de fornecimento (inabilitação de licitante), não haverá empresas habilitadas para efetuar a contratação. Segundo os autores, isto acarretará maiores gastos por parte do órgão público que será obrigado a realizar uma nova licitação, despendendo assim maior quantidade de recursos e tempo.

Outro ponto destacado por Faria *et al.* (2010a) é com relação a descrição dos produtos a serem licitados, principalmente porque o gestor público responsável pelas compras não possui conhecimento aprofundado sobre todos os produtos, o que pode gerar ações oportunistas por parte dos fornecedores possuidores de maior domínio quanto as especificações do objeto a ser licitado.

Os pregões eletrônicos realizados no ano de 2013 pelas universidades federais com sede na região Nordeste do Brasil constituíram a base de estudo de Gomes (2015). O autor aponta a quantidade de itens em um pregão como uma variável que influencia no cancelamento de item. Para Gomes (2015) a ampliação da quantidade de itens de um pregão, poderia reduzir a possibilidade de insucesso do item, pois se um fornecedor, ao término da fase de lance, fosse vencedor de apenas um item, o volume de venda previsto pode tornar o contrato pouco atrativo. Assim, quanto mais itens de mesma natureza forem lançados em um mesmo pregão, menores as chances de cancelamento de itens.

Gomes (2015) apresenta ainda mais duas razões que contribuem significativamente para o aumento da probabilidade de cancelamento de itens: o valor de referência do produto e a utilização de ata de registro de preços. Sobre o valor de referência, o autor resalta que a Administração não pode adquirir itens com valor superior ao pesquisado, contudo para reduzir as chances de cancelamento o autor indica as compras compartilhadas com outros órgãos. Quanto a formação de

Ata de Registro de Preços (ARP), Gomes (2015) ressalta que esta opção aumenta o índice de itens cancelados, devido as características do próprio SRP, posto que o fornecedor deve manter o preço durante o prazo de vigência da ata (um ano), além da Administração não ter nenhuma obrigatoriedade de compra e muito menos uma indicação do volume de cada pedido.

Puton (2017) efetuou sua pesquisa no âmbito da Universidade Federal do Espírito Santo. Para tanto, a autora estudou as atas de pregões eletrônicos realizados no ano de 2016, escolhidas de modo aleatório. A autora ressalta que não raro, sessões são frustradas seja pela falta de planejamento ou pela ausência de licitantes. A autora menciona também que os itens cancelados nos pregões eletrônicos decorrem da falta de negociação em razão de sub ou superfaturamento dos valores utilizados como referências nos processos licitatórios.

A pesquisa realizada por Reis (2017) contou com a análise de 183 processos licitatórios na modalidade pregão, nas formas presencial e eletrônica, lançados pela Secretaria de Saúde da Prefeitura Municipal de Manaus, no ano de 2016. Na análise dos pregões, Reis (2017) destacou que 33 pregões resultaram em fracassados, o que representou 18,03% da totalidade de pregões realizados pela instituição estudada. O autor relata que os motivos dos pregões terem fracassado decorrem principalmente da pesquisa de preço, da falta de documentação de habilitação dos fornecedores e da descrição do objeto mal elaborada.

O Quadro 5 apresenta o resumo dos motivos de cancelamento de itens em pregões eletrônicos, mencionados nos trabalhos dos autores estudados nesta seção da presente dissertação.

Quadro 5 - Resumo dos motivos de cancelamento de itens em pregões eletrônicos
(continua)

Motivos	Autor (es) / Ano
Número reduzido de licitantes	Faria <i>et al.</i> (2010a)
Valor da proposta acima do valor referência / Falha na negociação de preços	Puton (2017); Brandão (2016); Bona (2015); Andreão (2015); Gomes (2015); Reis (2017); Faria (2017)
Falta de planejamento	Puton (2017)
Ausência de licitante (licitação deserta)	Puton (2017); Andreão (2015)

Quadro 5 - Resumo dos motivos do cancelamento de itens em pregões eletrônicos
(conclusão)

Motivos	Autor (es) / Ano
Falha na especificação do produto ou serviço	Brandão (2016); Andreão (2015); Reis (2017); Faria (2017); Faria <i>et al.</i> (2010a)
Inabilitação dos licitantes	Faria <i>et al.</i> (2010a); Brandão (2016);
Falha no edital de licitação	Brandão (2016)
Licitante não cadastrado no sistema de fornecedores	Bona (2015)
Quantidade de itens por pregão	Gomes (2015)
Utilização de Sistema de Registro de Preços	Gomes (2015)
Falta de documentação de habilitação dos licitantes	Reis (2017)
Erro na fixação de requisitos técnicos de aceitação ou habilitação	Faria (2017)
Falha na divulgação da licitação	Faria (2017)

Fonte: Elaborado pela autora

Face ao exposto nesta seção, nota-se que são vários os motivos que podem influenciar o cancelamento de itens dos processos licitatórios realizados na modalidade pregão eletrônico. Assim, torna-se importante conhecer de modo aprofundado esses motivos, posto que, a partir da identificação das razões que levam ao cancelamento de itens, será possível encontrar medidas que auxiliem na sua redução.

O próximo capítulo apresentará os procedimentos metodológicos que possibilitaram a condução e confecção do presente estudo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Prodanov e Freitas (2013, p. 14) ressaltam que “a metodologia é a aplicação de procedimentos e técnicas que devem ser observados para construção do conhecimento”, com o intuito de “comprovar sua validade e utilidade nos diversos âmbitos da sociedade”. Portanto a qualidade dos resultados alcançados ao final de um trabalho científico relaciona-se aos procedimentos metodológicos empregados na consecução da pesquisa.

Neste capítulo serão descritos os procedimentos metodológicos utilizados no desenvolvimento da pesquisa.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

O presente estudo se caracteriza como descritivo e exploratório. Descritivo, pois este tipo de pesquisa procura descobrir a frequência com que um fato ocorre, sua natureza, suas características, causas, relações com outros fatos (PRADANOV; FREITAS, 2013). Assim a pesquisa descritiva foi empregada no levantamento dos pregões eletrônicos realizados pela UNIFAL-MG no ano de 2017, no intuito de descobrir a frequência de itens cancelados e seus desdobramentos (itens desertos e frustrados).

Exploratório por “buscar maior familiaridade com a temática a ser estudada.” (ALYRIO, 2009, p.60). Conforme destaca Severino (2007) a pesquisa exploratória procura levantar informações sobre o objeto de estudo, bem como delimitar um campo de trabalho e mapear as condições de manifestação desse objeto. Assim, na presente pesquisa busca-se, portanto, levantar informações sobre os motivos que influenciaram o cancelamento de itens dos pregões eletrônicos realizados pela instituição estudada.

A presente pesquisa é de natureza mista, qualitativa e quantitativa. Posto que a pesquisa qualitativa consiste no “estudo de um objeto, buscando interpretá-lo em termos do seu significado” (ALYRIO, 2009, p. 108), tendo em vista que o trabalho se propôs a analisar os resultados dos pregões eletrônicos e identificar os motivos que culminaram no insucesso dos itens dos pregões eletrônicos.

Prodanov e Freitas (2013, p. 69) ressaltam que “a abordagem quantitativa considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números

opiniões e informações para classificá-las e analisá-las”. Os autores acrescentam que a abordagem quantitativa recorre a recursos e técnicas estatísticas descritivas, como a percentagem. Os itens licitados nos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG foram quantificados em aspectos como sistema de aquisição ou contratação, categoria de contratação, critério de julgamento empregado na licitação e tratamento diferenciado às MEs e EPPs, além da quantificação dos itens cancelados e a incidência destes em cada motivo de cancelamento elencado pela pesquisa.

3.2 UNIDADE DE ESTUDO

Esta seção busca trazer informações acerca da instituição que teve seus processos licitatórios, na modalidade pregão eletrônico, estudados.

Deste modo, conforme mencionado anteriormente, o presente trabalho foi realizado, tendo por base os pregões eletrônicos da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG) que é uma instituição federal de ensino superior, localizada na cidade de Alfenas, sul do estado de Minas Gerais. Foi fundada em 3 de abril de 1914, por João Leão de Faria, com a nome de Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas (Efoa), com a implantação do curso de Farmácia e, em 1915 o curso de Odontologia foi implantado (CORREA; AVELINO, 2014).

Transformou-se em Autarquia de Regime Especial por meio do Decreto nº 70.686, de 07 de junho de 1972, o que possibilitou a implantação do curso de Enfermagem e Obstetrícia, em 1976. Já em 1999 foram implantados os cursos de Nutrição, Ciências Biológicas e a Modalidade Fármacos e Medicamentos para o curso de Farmácia, tornando em 2001, Centro Universitário Federal - Efoa/Ceufe (CORREA; AVELINO, 2014).

Foi transformada em Universidade Federal de Alfenas, em 29 de julho de 2005, através da Lei 11.154/2005. E em 2009, atendendo às tendências de expansão das Instituições Federais de Ensino Superior, o Conselho Superior da UNIFAL-MG aprovou a criação dos campi nas cidades de Varginha e de Poços de Caldas e uma nova unidade em Alfenas, a Unidade Educacional Santa Clara (CORREA; AVELINO, 2014).

A instituição conta com 33 cursos de graduação nas mais diversas áreas do conhecimento e com 20 programas de pós-graduação *stricto sensu*, 20 mestrados e 05 doutorados (UNIFAL-MG, 2018). É atuante na Extensão Universitária com 177

projetos, 13 programas, 188 eventos e 56 cursos desenvolvidos em 2017. Sendo que estas atividades são espaço de produção de conhecimento para o bem social e para superação das desigualdades sociais (UNIFAL-MG, 2018).

Cabe acrescentar que a instituição possui polos de educação a distância no estado de Minas Gerais nos municípios de Boa Esperança, Alterosa, Campos Gerais, Carmo do Rio Claro, Santa Rita de Caldas, São Sebastião do Paraíso, Campo Belo, Formiga, Illicínea, e Varginha; e também no estado de São Paulo nos municípios de São João da Boa Vista e Bragança Paulista (UNIFAL-MG, 2018).

O Relatório de Gestão de 2017 (UNIFAL-MG, 2018), informa que de acordo com os dados consolidados do primeiro semestre de 2017, a Instituição contou com 5.956 discentes matriculados, sendo 5.498 nos cursos de graduação presenciais e 570 em cursos de pós-graduação acadêmicos *stricto sensu*. O complexo universitário é composto por 888 servidores efetivos (docentes e técnico-administrativos), 65 professores substitutos e 350 funcionários terceirizados (UNIFAL-MG, 2018).

Para o desempenho de sua missão e manutenção de suas atividades, a UNIFAL-MG, por se tratar de autarquia federal, está obrigada a realizar suas compras e contratações, seguindo os preceitos da Lei nº 8.666/93 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, além das demais legislações que regulamentam as compras do Setor Público.

Segundo dados obtidos no Painel de Compras do Governo Federal (BRASIL, 2018c), a modalidade licitatória que a instituição mais utiliza é o pregão eletrônico, tendo em vista que o valor total das aquisições e contratações realizadas, no ano de 2017, foi de R\$ 33,35 milhões, sendo que somente o pregão eletrônico alcançou o valor de R\$ 30,97 milhões, o que representou 92% do valor total dos processos licitatórios realizados pela instituição.

Na instituição, o Departamento de Assuntos Administrativos é o órgão responsável por supervisionar as atividades relacionadas às aquisições de bens e às contratações de serviços para todos os campi da instituição (UNIFAL-MG, 2017) e a Divisão de Compras é a unidade responsável por coordenar a execução das atividades na área de compras (UNIFAL-MG, 2017).

3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

De início, fez-se uma revisão bibliográfica acerca dos temas compras públicas e privadas, licitação, modalidade licitatória pregão, custos de transação, tratamento diferenciado às MEs e EPPs, e cancelamento de itens em pregões eletrônicos.

Marconi e Lakatos (2010, p. 160) ressaltam que “a pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema”. Para Alyrio (2009, p. 81) este tipo de pesquisa “ampara todo o plano de investigação”, assim, “o investigador se atualiza sobre o assunto indicado e aumenta seus conhecimentos teórico e intelectual”.

Devido à necessidade de aprofundamento sobre a temática abordada na dissertação, foram utilizadas como fontes de pesquisa: livros, artigos, teses, dissertações, monografias, incluindo a legislação brasileira que rege as compras públicas (licitações). Assim, a pesquisa bibliográfica embasou a revisão da literatura, auxiliou na contextualização, deu suporte à análise dos resultados encontrados e à proposta de intervenção.

O presente estudo também se reveste como pesquisa documental. Para Marconi e Lakatos (2010, p. 176) a pesquisa documental “é a coleta de dados em fontes primárias, como documentos escritos ou não, pertencentes a arquivos públicos; arquivos particulares de instituições e domicílios”, ou seja, materiais que ainda não receberam qualquer tratamento analítico (GIL, 2008). Desta forma a pesquisa teve por fonte documental os arquivos digitais extraídos da página eletrônica do Governo Federal – Portal de Compras Governamentais, com o objetivo de localizar e elencar os pregões realizados no ano de 2017, bem como a quantidade de itens licitados, além de buscar informações contidas nas atas de realização dos pregões, nos termos de adjudicação e homologação que possibilitaram o levantamento dos itens cancelados e dos motivos que culminaram no cancelamento de itens.

Os processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico arquivados no Departamento de Assuntos Administrativos (DAA) da UNIFAL-MG, também foram utilizados como fonte documental.

Para a coleta de dados foi inicialmente acessada a base de dados do sítio eletrônico do Portal de Compras Governamentais (Comprasnet), site gerenciado

pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão³ (MPOG), cuja finalidade é a operação de processos eletrônicos de contratações e aquisições, bem como a disponibilização de informações das licitações e contratos realizados no âmbito da Administração Pública Federal (BRASIL, 2018a). Cabe mencionar que o Comprasnet é sítio eletrônico de acesso livre.

Assim, foram acessados os termos de adjudicação e homologação e as atas de realização dos pregões eletrônicos do ano de 2017. Nos termos de adjudicação e homologação foi obtida a quantidade de itens licitados por pregão, de itens que alcançaram sucesso e de itens cancelados. Também foram extraídas informações que possibilitaram a classificação dos itens em desertos ou frustrados e também a identificação dos pregões e itens com tratamento diferenciado às MEs e EPPs.

Nas atas de realização dos pregões foram identificados os motivos que levaram ao cancelamento de itens. As mensagens trocadas entre o pregoeiro e os licitantes foram obtidas nas atas de realização.

Cabe acrescentar que também foram utilizados arquivos extraídos do sítio eletrônico da UNIFAL-MG, como os fluxogramas e os editais dos pregões eletrônicos.

A coleta de dados também foi efetuada nos processos licitatórios físicos arquivados na instituição estudada, uma vez que a fase interna do pregão não se encontra em ambiente virtual, pois os módulos que constituem o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) incorporam a fase externa do processo de compras do Governo Federal, não contendo as funcionalidades do processo interno de análise e aprovação da compra (FERNANDES, 2005).

Nesses processos foram extraídas informações como: descrição dos itens (conforme especificação efetuada pelo requisitante), pesquisa de preços (origem das cotações) e demais documentos necessários para a robustez e confiabilidade da presente dissertação.

A presente dissertação utilizou a técnica de análise de conteúdo, que segundo Bardin (2016) apresenta as seguintes etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. A pré-análise tem por objetivo tornar

³ A Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, criou o Ministério da Economia. Com isso, as estruturas dos ministérios da Fazenda; do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e do Trabalho passaram a integrar um novo ministério chamado Economia. (<http://www.planejamento.gov.br/>).

operacionais e sistematizadas as ideias iniciais; na exploração do material tem-se a aplicação sistemática das decisões tomadas, “quer se trate de procedimentos aplicados manualmente ou por operações efetuadas por computador”; e o tratamento e interpretação dos resultados, em que os resultados brutos são tratados de modo a serem significativos e válidos, com possibilidade de utilização de “operações estatísticas simples (percentagens).” (BARDIN, 2016, p. 132).

Ainda segundo Bardin (2016), na análise qualitativa a informação que interessa é frequência com que as características do conteúdo aparecem, e na análise quantitativa a presença ou ausência de uma característica ou conjunto de características é que devem ser levadas em conta.

A análise de conteúdo foi aplicada na análise das informações e mensagens contidas nas atas das sessões públicas e também na identificação dos motivos de cancelamento de itens.

Os dados obtidos foram agrupados em planilhas e processados com o auxílio do *Microsoft Office Excel* 2011, o que possibilitou a confecção de gráficos e tabelas para melhor visualização dos dados quantitativos encontrados, com a transformação destes em percentuais. Também foi empregada técnica de estatística descritiva para descrever os resultados obtidos.

Assim, os pregões eletrônicos foram agrupados e apresentados em quantidades e percentuais (%) conforme descrito abaixo:

- a) pregões por Sistema de Registro de Preços (SRP) ou por aquisição imediata (Tradicional);
- b) categoria de contratação (aquisição de bens ou contratação de serviços);
- c) critério de julgamento;
- d) pregões que obtiveram 100% de sucesso (todos os itens foram adjudicados) e os pregões que tiveram todos os seus itens cancelados (100% de insucesso); e
- e) pregões exclusivos às MEs e EPPs, ampla concorrência e os pregões com itens tanto exclusivos às MEs/EPPs, como itens de ampla concorrência.

Com a utilização do *software Excel* foi possível quantificar o total de itens licitados e adjudicados por pregão. A identificação da quantidade de itens cancelados foi efetuada através da diferença entre a quantidade de itens licitados e

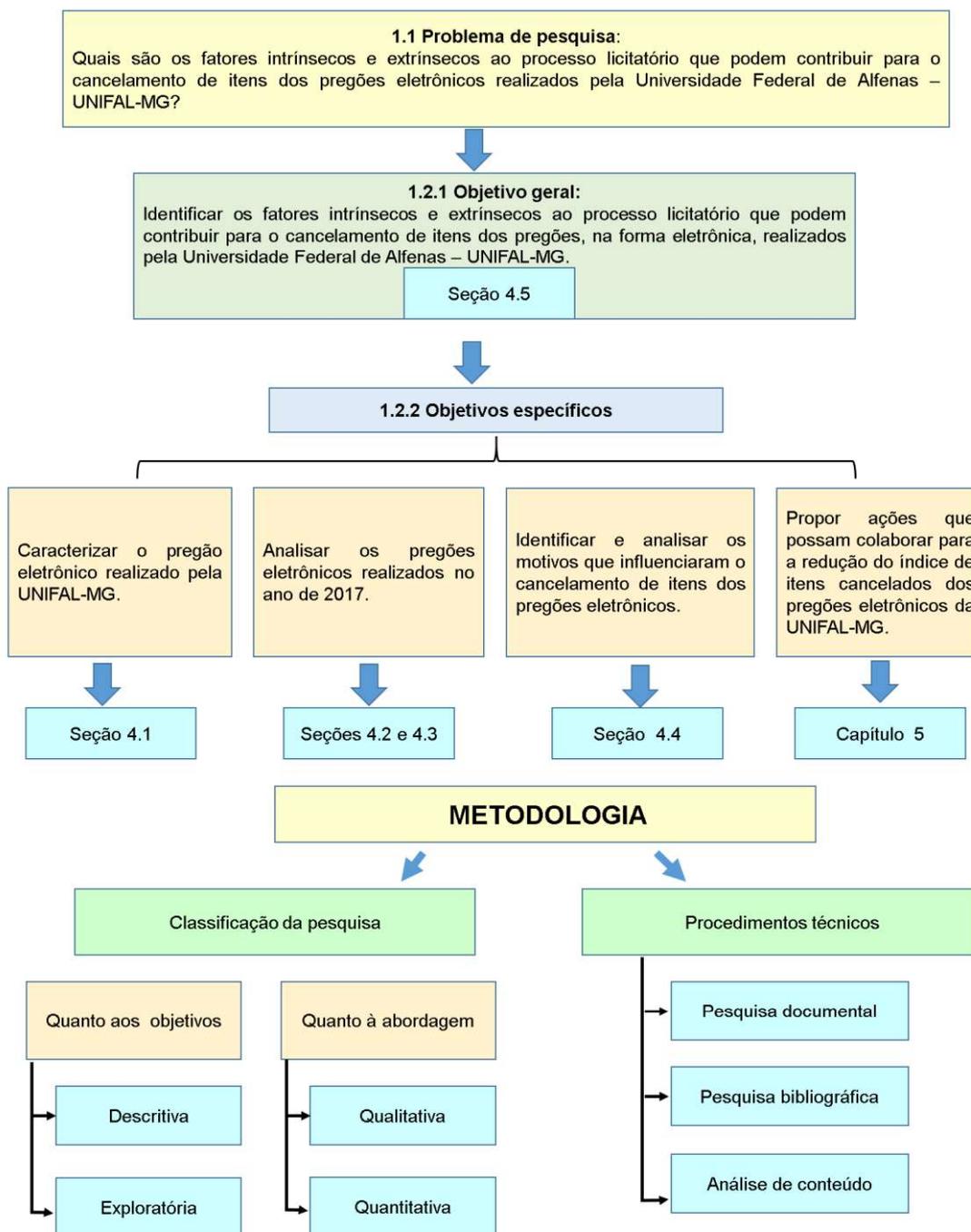
a quantidade de itens adjudicados. Na sequência os itens cancelados foram separados em itens fracassados e desertos.

Para identificação dos motivos que levaram os itens a serem cancelados, foi necessário observar individualmente cada item das atas eletrônicas de cada pregão, as trocas de mensagens entre o pregoeiro e os licitantes participantes da licitação e também os documentos contidos nos processos físicos.

Os motivos que levaram os itens a serem cancelados foram relacionados no intuito de conhecer qual o percentual de incidência de cada um deles. Esses motivos também foram classificados em fatores intrínsecos e extrínsecos, de modo a identificar quais fatores a UNIFAL-MG tem controle, fatores intrínsecos; e quais ela não tem controle, fatores extrínsecos.

A Figura 7 apresenta o fluxograma da presente dissertação.

Figura 7 - Fluxograma da dissertação



Fonte: Elaborada pela autora (2019).

Desse modo, após apresentado o conjunto de técnicas e métodos utilizados no desenvolvimento do presente estudo, o próximo capítulo apresentará a análise e discussão dos resultados obtidos.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo serão apresentados os resultados a partir dos dados coletados e analisados dos pregões eletrônicos realizados pela UNIFAL-MG no ano de 2017.

4.1 O PREGÃO ELETRÔNICO NO ÂMBITO DA UNIFAL-MG

A Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG) é uma autarquia de regime especial, vinculada ao Ministério da Educação, com autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar, de gestão financeira e patrimonial (UNIFAL-MG, 2007). Assim a instituição realiza suas aquisições e contratações por meio de processo licitatório, normatizado pela Lei nº 8.666/1993 e suas alterações posteriores.

Na UNIFAL-MG, compete à Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAF) as funções específicas nas áreas de administração de recursos materiais, contabilidade e finanças, de transportes, de protocolo, de arquivo, de patrimônio e demais atividades relacionadas ao funcionamento da infraestrutura e gerenciamento administrativo da instituição (UNIFAL-MG, 2017).

O Departamento de Assuntos Administrativos é o órgão de apoio e administração da Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAF), responsável pelos serviços de protocolo, arquivo, telefonia, contratos e convênios, compras, almoxarifado e recebimentos de materiais, bem como pela administração patrimonial (UNIFAL-MG, 2017). É de competência do Departamento de Assuntos Administrativos (DAA) supervisionar as atividades relacionadas às aquisições de materiais, tanto de consumo como permanente, bem como as contratações de serviços para todos os campi da instituição (UNIFAL-MG, 2017).

Cabe acrescentar que o Departamento de Assuntos Administrativos é constituído pela Divisão de Compras, unidade que coordena a execução das atividades na área de compras para a sede, Unidade Educacional Santa Clara, localizadas em Alfenas, e para os campi de Varginha e Poços de Caldas (UNIFAL-MG, 2017).

Na Figura 8, encontra-se disposto o organograma da Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAF).

Figura 8 - Organograma da Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAF)

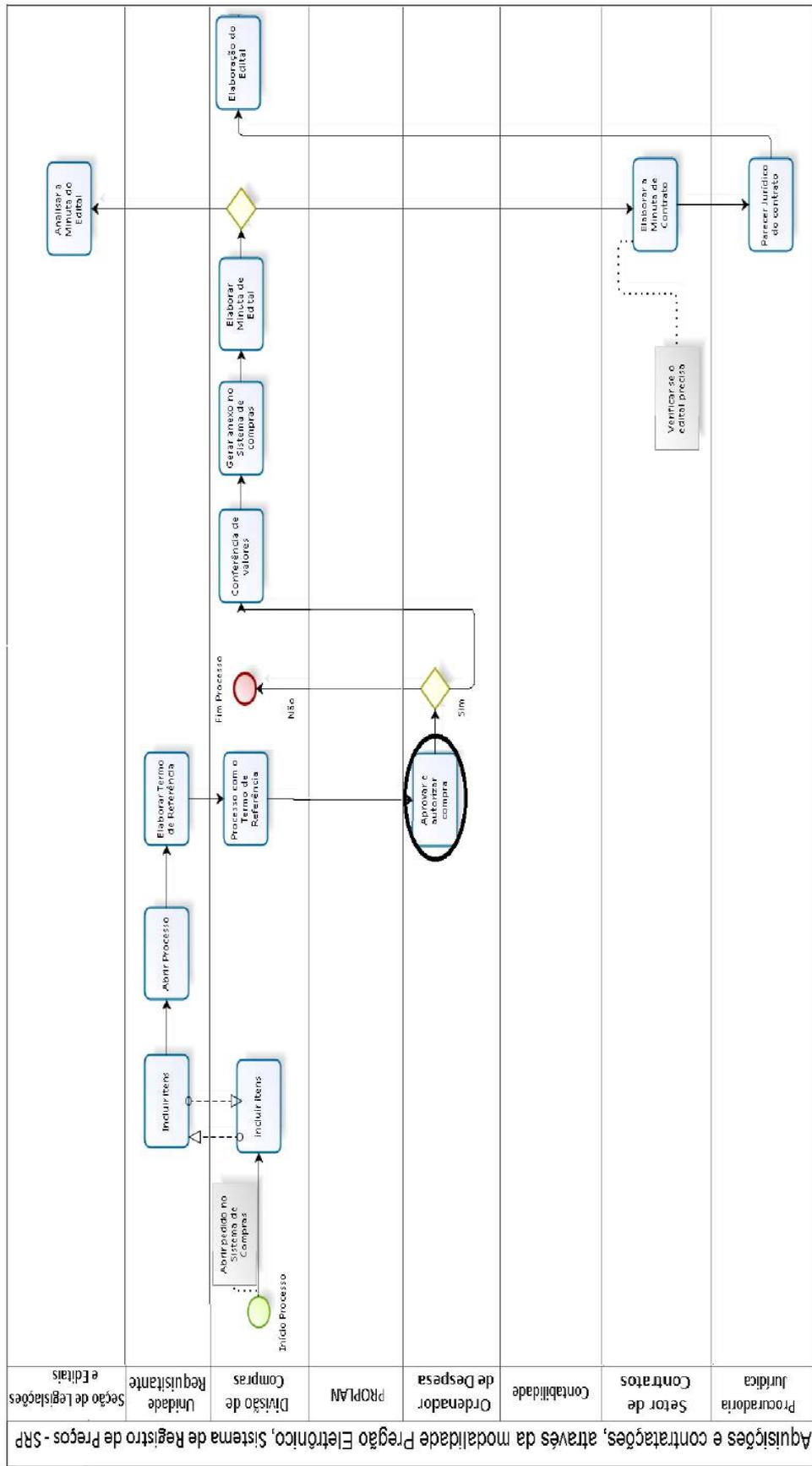


Fonte: UNIFAL-MG/PROAF (2017).

Todos os procedimentos de compras de bens e contratações no âmbito da instituição são regulamentados pela Portaria nº 1.382, de 23 de outubro de 2012. Segundo determina o art. 3º da mencionada Portaria, as compras e/ou as contratações de serviços, no âmbito da UNIFAL-MG, serão necessariamente precedidas de licitações, ressalvadas as exceções previstas na legislação específica (UNIFAL-MG, 2012).

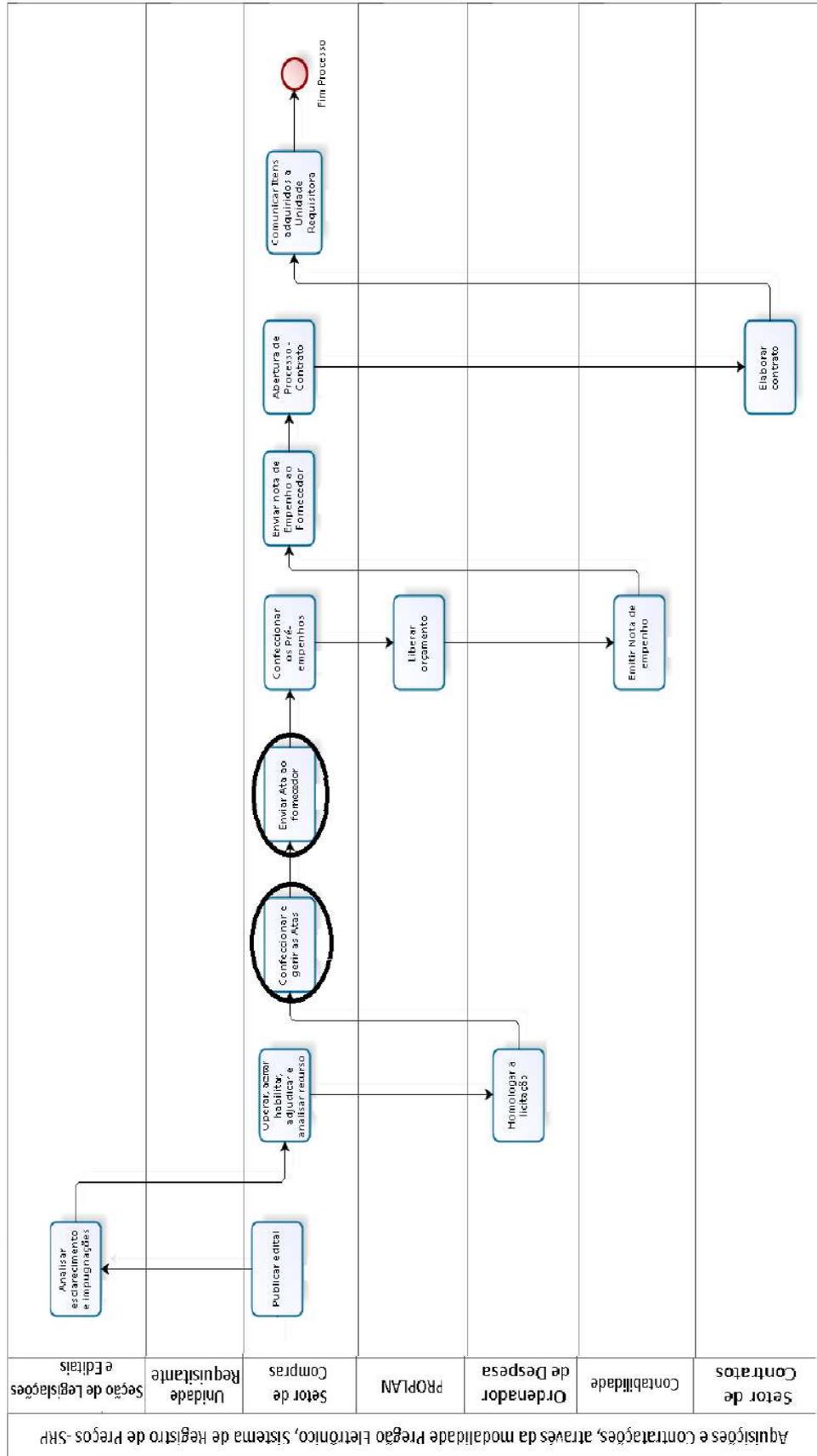
A UNIFAL-MG disponibiliza em sua página na *internet* fluxogramas do processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico por sistema de registro de preços (SRP) e por aquisição imediata (Tradicional). Os fluxogramas apresentados a seguir, Figuras 9, 10, 11 e 12, retratam as etapas do processo licitatório, via pregão eletrônico por SRP e por aquisição imediata, divididos em fase interna e fase externa.

Figura 9 - Fluxograma da fase interna do processo licitatório da UNIFAL-MG (Pregão Eletrônico por SRP)



Fonte: Mapeamento de Processos da Pró-Reitoria de Administração e Finanças (<http://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/mapeamentos-proof>). Acesso em: 10 maio 2018.

Figura 10 - Fluxograma da fase externa do processo licitatório da UNIFAL-MG (Pregão Eletrônico por SRP)



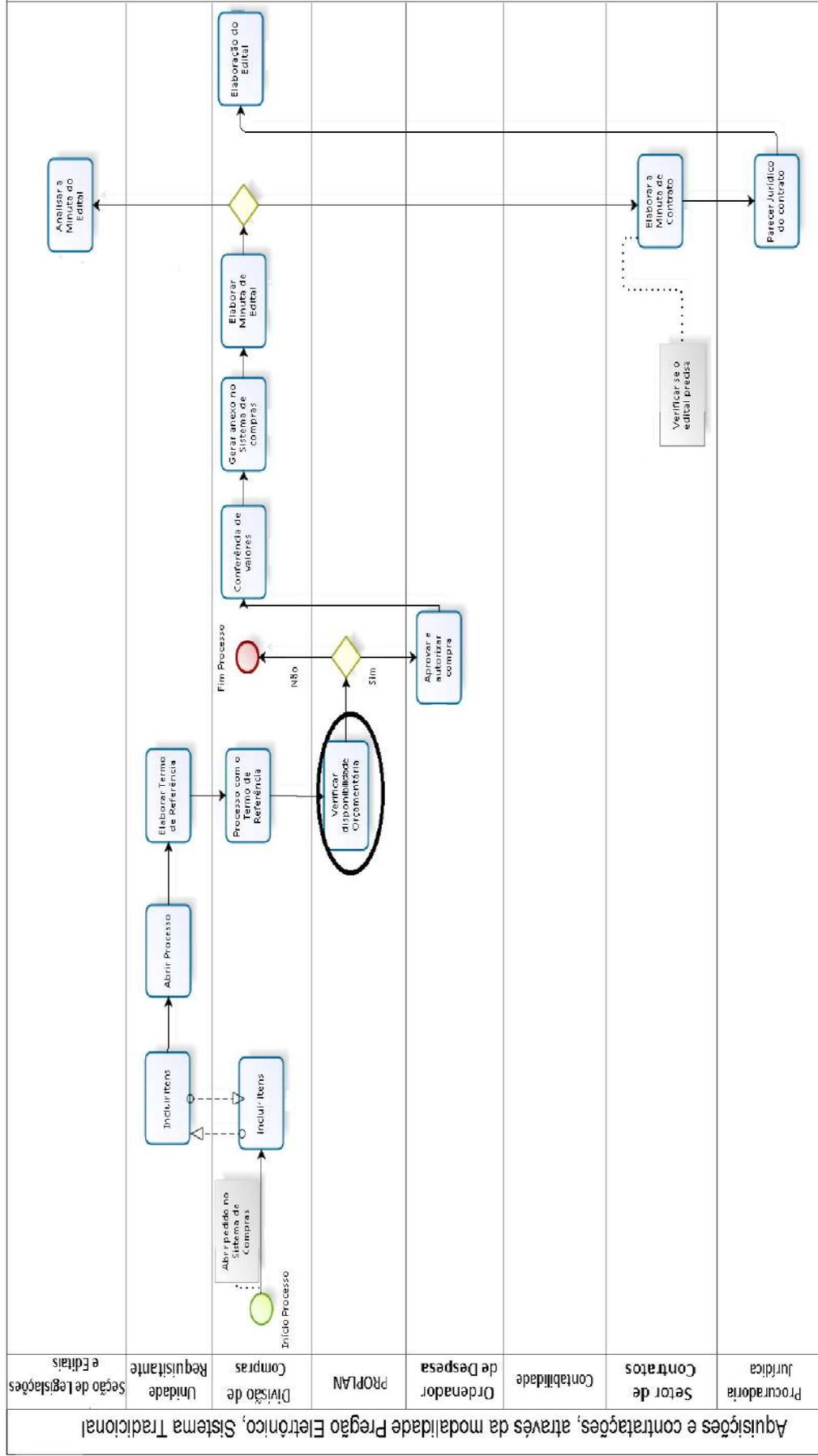
Fonte: Mapeamento de Processos da Pró-Reitoria de Administração e Finanças (<http://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/mapeamentos-proof>). Acesso em: 10 maio 2018.

As Figuras 9 e 10 apresentam as etapas do processo do pregão eletrônico por SRP, desde o pedido do material por parte dos diversos setores e unidades da instituição até a comunicação aos solicitantes do resultado da aquisição do bem ou contratação do serviço.

Cabe acrescentar que os setores requisitantes são informados também quando os itens solicitados não obtiveram êxito na licitação, conforme determina o inciso I do art. 23 da Portaria nº 1.382/2012.

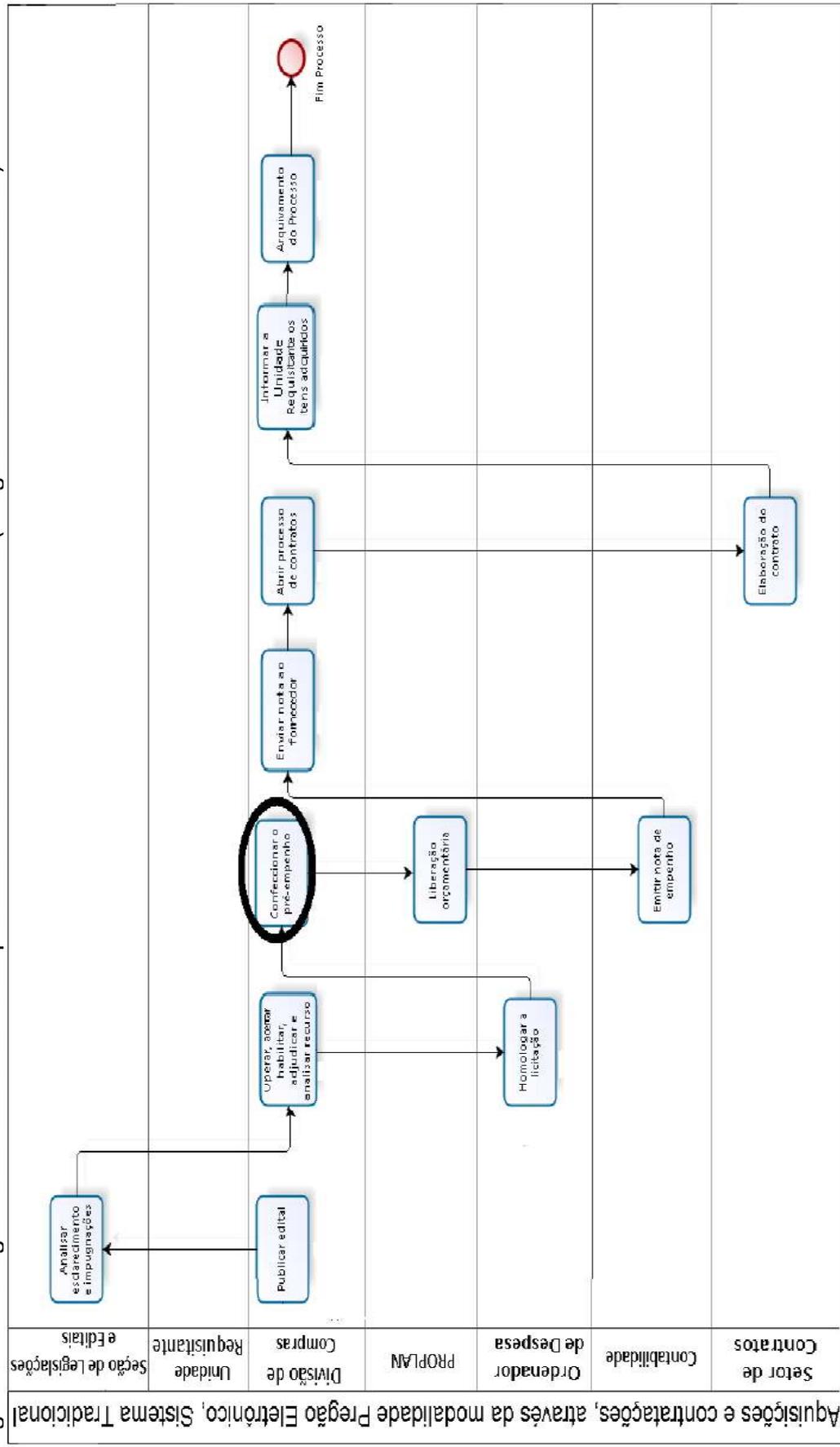
O pregão eletrônico por aquisição imediata (Pregão Tradicional) é aquele em que todos os itens nele contidos serão adquiridos em sua quantidade total. As Figuras 11 e 12 representam as principais etapas do pregão tradicional no âmbito da Universidade Federal de Alfenas.

Figura 11 - Fluxograma da fase interna do processo licitatório da UNIFAL-MG (Pregão Eletrônico - Tradicional)



Fonte: Mapeamento de Processos da Pró-Reitoria de Administração e Finanças (<http://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/mapeamentos-proof>). Acesso em: 10 maio 2018.

Figura 12 - Fluxograma da fase externa do processo licitatório da UNIFAL-MG (Pregão Eletrônico - Tradicional)



Fonte: Mapeamento de Processos da Pró-Reitoria de Administração e Finanças (<http://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/mapeamentos-proof>). Acesso em: 10 maio 2018.

As diferenças entre o pregão eletrônico efetuado por meio do sistema de registro de preços e o tradicional (aquisição imediata) são:

- a) o Pregão Eletrônico por SRP não necessita de disponibilidade orçamentária, pois as aquisições serão efetuadas em momento futuro e a quantidade empenhada poderá ser de modo parcelado, enquanto o Pregão Eletrônico com aquisição imediata requer disponibilidade orçamentária, uma vez que após a adjudicação e homologação, o processo é encaminhado para confecção do empenho; e
- b) no Pregão Eletrônico por SRP ocorre a confecção de ata de registro de preços, pois a aquisição poderá ocorrer de modo parcelado.

As diferenças acima relacionadas foram ilustradas nos fluxogramas das Figuras 9, 10, 11 e 12, por meio de um círculo na cor preta.

Por oportuno, cabe esclarecer que o empenho “é ato formal, emanado de autoridade competente, que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (TCU, 2010, p. 685). Ainda de acordo com o TCU (2010), é a garantia dada ao fornecedor que este receberá pelo bem ou pelo serviço prestado, ou seja, é a obrigação de pagamento futuro que poderá concretizar-se ou não.

Os principais documentos que compõem os processos de pregões eletrônicos da UNIFAL-MG são:

- a) requisição do setor requisitante para aquisição de bens ou contratação de serviços;
- b) projeto básico e planilha de custos quando se tratar de contratação de serviços;
- c) pesquisa de preços;
- d) Termo de Referência e planilha de preços estimativos;
- e) autorização do pedido de compras pela autoridade competente (PROAF);
- f) portaria de designação do Pregoeiro e sua equipe de apoio;
- g) minuta do edital de licitação;
- h) parecer jurídico da Procuradoria Geral da UNIFAL-MG, aprovando o Edital;
- i) edital de licitação;
- j) comprovantes de divulgação do Edital;
- k) ata de realização do pregão eletrônico;

- l) resultado por fornecedor;
- m) documentação de habilitação e proposta de preços dos licitantes vencedores dos itens;
- n) Termo de Adjudicação do certame;
- o) Termo de homologação;
- p) Atas de Registro de Preços assinadas pelos licitantes vencedores (quando o pregão eletrônico for realizado por SRP); e
- q) nota de empenho.

Quanto à pesquisa de preços, importante ressaltar que a Portaria nº 1.382/2012 estabelece que na elaboração do preço de referência, o setor requisitante deverá adotar a utilização de no mínimo de 03 (três) cotações, para melhor definir o valor de mercado. O valor de referência, ou valor de mercado, será obtido através da média das cotações, excluídas as discrepâncias, ou seja, aquelas muito acima ou muito inferiores às demais, e em não obtendo três cotações, é exigido no mínimo, a apresentação de 01(uma) cotação e deverá ser justificada a ausência das demais cotações (UNIFAL-MG, 2012).

Cabe acrescentar que a UNIFAL-MG, quando emprega o critério de julgamento menor preço por item, não disponibiliza em seus editais os valores de referência unitário dos itens, no Termo de Referência consta apenas o valor de referência total estimado, ou seja, o valor de todos os itens juntos. Contudo, quando são utilizados os critérios de julgamento menor preço por grupo ou maior desconto por grupo, a instituição divulga os valores dos itens nos editais.

Um ponto adicional sobre as compras realizadas pela UNIFAL-MG é que a fase interna do pregão, especificamente a etapa do pedido realizado pelas unidades requisitantes, é efetuado através de um sistema informatizado denominado Sistema Integrado de Compras (SIC). Desenvolvido pelo Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI) da própria universidade, o SIC faz a junção de todos os pedidos de compras realizados pelas unidades em um único pedido institucional, gerenciando desde a abertura do pedido até a emissão da nota de empenho (UNIFAL-MG, 2018).

Importante acrescentar também que a instituição segue um cronograma anual de compras, definido pela Portaria nº 1.382/2012. Assim as unidades requisitantes efetuam seus pedidos de acordo com a natureza do objeto, conforme demonstrado no Quadro 6.

Quadro 6 - Cronograma anual de compras da UNIFAL-MG

Pedido	Data limite
Material de limpeza e higienização	Até 28/02
Material de expediente	Até 28/02
Material gráfico	Até 28/02
Material elétrico e hidráulico	Até 31/03
Material de consumo de construção e para oficinas	Até 31/03
Material de lógica e telefonia	Até 31/03
Material de consumo e permanente – Pós Graduação e Pesquisa	Até 31/05
Material de consumo e permanente – PRACE	Até 31/05
Material de consumo e permanente de informática	Até 31/05
Acervo bibliográfico	Até 31/05
Equipamentos em geral	Até 30/06
Material de consumo odontológico geral	Até 30/06
Mobiliários e eletrodomésticos em geral	Até 30/06
Material de consumo químico em geral	Até 31/08
Solicitação de contratação de serviços	Até 31/10

Fonte: Portaria nº 1.382 de 23 de outubro de 2012.

A próxima seção apresenta a classificação e os resultados dos pregões eletrônicos realizados pela instituição estudada no ano de 2017.

4.2 PREGÕES ELETRÔNICOS REALIZADOS PELA UNIFAL-MG NO ANO DE 2017

A UNIFAL-MG realizou 90 pregões eletrônicos no ano de 2017. Esta seção apresentará a quantidade de pregões eletrônicos realizados por sistema de aquisição ou contratação (SRP ou Tradicional), por categoria de contratação (bens de consumo e permanente ou serviços) e por critério de julgamento empregado na licitação (menor preço por item ou menor preço por grupo ou maior desconto por grupo). Também será apresentada a quantidade de pregões eletrônicos que obtiveram êxito em todos os itens licitados, em contraposição àqueles pregões em que nenhum item logrou sucesso, além do levantamento do número de pregões eletrônicos em que se empregou o tratamento diferenciado às MEs e EPPs.

4.2.1 Quantidade de pregões eletrônicos por SRP e Tradicional

Inicialmente, faz-se necessário esclarecer que o pregão eletrônico por aquisição imediata, denominado de pregão tradicional, é aquele em que todos os itens nele contidos serão adquiridos em sua quantidade total. Já o pregão eletrônico

por Sistema de Registro de Preços (SRP) é aquele que, após o término do certame, a compra ocorre conforme a necessidade da Administração, ou seja, a instituição não é obrigada a promover as aquisições ou contratações de imediato.

A quantidade de pregões eletrônicos realizados pela UNIFAL-MG em 2017, referente à aquisição de bens e contratação de serviços comuns, contabilizou o total de 90 pregões eletrônicos, dos quais 70 ocorreram com o emprego do sistema de registro de preços e 20 por aquisição imediata (pregão tradicional). Assim, 77,78% dos pregões foram realizados por SRP e 22,22% por aquisição imediata.

Verificou-se que a UNIFAL-MG realizou, no ano de 2017, mais pregões eletrônicos via SRP que por aquisição imediata. Sobre o SRP, Ximenes (2011) enfatiza que este procedimento apresenta muitas vantagens, entre elas a otimização e desburocratização dos processos aquisitivos. Cabe acrescentar que a Lei nº 8.666/93 estabelece que, sempre que possível, as compras deverão ser processadas através do sistema de registro de preços.

Em contraponto, Gomes (2015) menciona que a utilização do SRP aumenta o índice de itens cancelados, pois a Administração não tem nenhuma obrigatoriedade de compra e muito menos uma indicação do volume de cada pedido, além do fornecedor ter que manter o preço durante o prazo de vigência da ata (um ano).

Quanto à categoria de contratação dos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG, esta será apresentada na próxima subseção.

4.2.2 Pregões por categoria de contratação

Sobre a categoria de contratação, cabe evidenciar que foram observadas as categorias bens (consumo e permanente) e serviços. Os bens de consumo são materiais que devido ao uso, perdem sua identidade física em um período inferior a dois anos, como os gêneros de alimentação, os combustíveis e os materiais de expediente (SILVA, 2016). Os bens permanentes são os materiais que apresentam durabilidade superior a dois anos, como os aparelhos de laboratórios e os mobiliários (BRANDÃO, 2016). Sobre os serviços, Justen Filho (2012) conceitua como prestação, por pessoa física ou jurídica, de esforço humano, produtor de utilidade, sem vínculo empregatício, com emprego ou não de materiais, com ajuda ou não de maquinário.

A quantidade de pregões eletrônicos realizados por categoria de contratação foi de 48 pregões eletrônicos destinados à aquisição de bens de consumo e permanente, o que corresponde a 53,34% da totalidade de pregões eletrônicos realizados em 2017. Com relação aos pregões que se destinaram a contratação de serviços, estes ficaram na casa de 42 pregões, o que corresponde a 46,66% do total de pregões eletrônicos de 2017.

A próxima subseção traz a quantidade de pregões eletrônicos, realizados em 2017, classificados de acordo com o critério de julgamento.

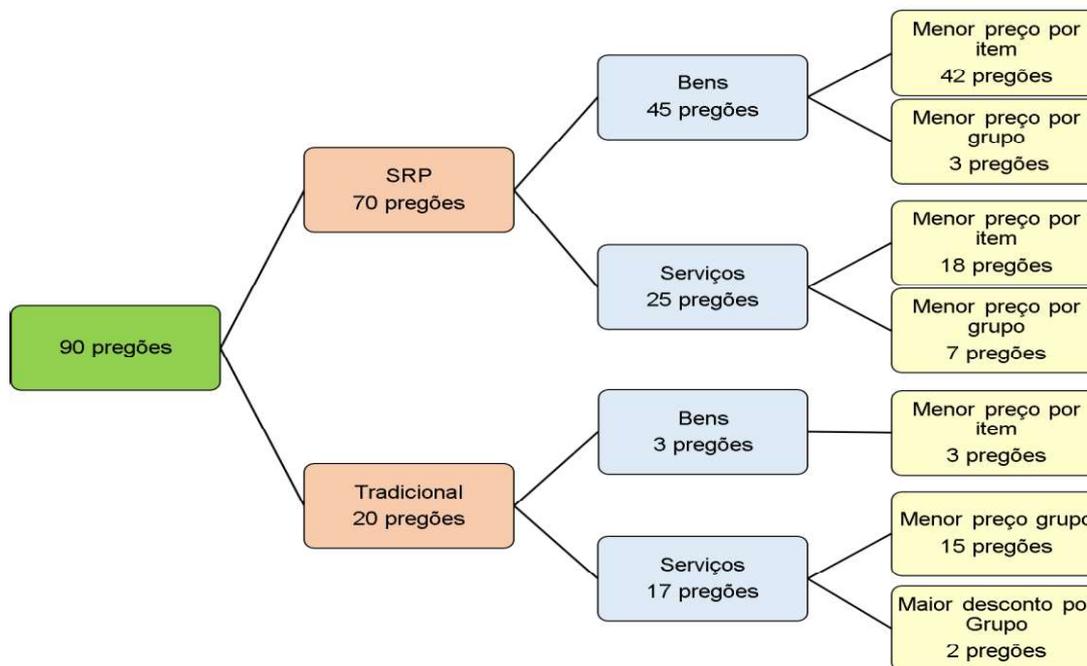
4.2.3 Pregões eletrônicos classificados por critério de julgamento

O critério de julgamento utilizado na modalidade pregão é sempre o de menor preço, entretanto é possível utilizar o critério menor preço por item ou menor preço por grupo. O critério menor preço por item é utilizado quando os diversos itens que compõem o pregão são licitados separadamente e a adjudicação ocorre de maneira individual, com cada item. Enquanto no critério menor preço por grupo, os diversos itens que compõem o certame são agrupados e a adjudicação é realizada ao vencedor do grupo.

Di Pietro (2010) destaca que há a possibilidade de utilização, como critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de “desconto” sobre tabela de preços praticados no mercado, este critério é denominado “maior desconto”.

Por meio da Figura 13 é possível visualizar a quantidade de pregões eletrônicos realizados pela UNIFAL-MG no ano de 2017, agrupados de acordo com o sistema de aquisição ou contratação, com a categoria de contratação e conforme o critério de julgamento empregado na licitação.

Figura 13 - Agrupamento dos Pregões Eletrônicos realizados pela UNIFAL-MG no ano de 2017



Fonte: Dados da pesquisa.

Verificou-se que no ano de 2017 a administração da UNIFAL-MG realizou mais pregões utilizando o critério de julgamento “menor preço por item”, que “menor preço por grupo” ou “maior desconto por grupo”.

A instituição realizou 63 pregões eletrônicos por menor preço por item (70%), 25 por menor preço por grupo (27,78%) e 2 pregões realizados empregando o critério de julgamento maior desconto por grupo (2,22%).

O estudo desenvolvido por Brandão (2016) verificou que 65,71% dos pregões eletrônicos do IF Sertão – PE foram realizados utilizando-se o critério de julgamento menor preço por item e 34,29% por menor preço por grupos. Para o autor esta situação se justifica devido às especificidades de cada item licitado, o que torna necessário a divisibilidade dos itens de maneira separada no mesmo processo licitatório. Coaduna com esta informação o que apresenta o TCU (2010, p. 238) “na licitação por item, há a concentração de diferentes objetos num único procedimento licitatório, que podem representar, cada qual, certame distinto”.

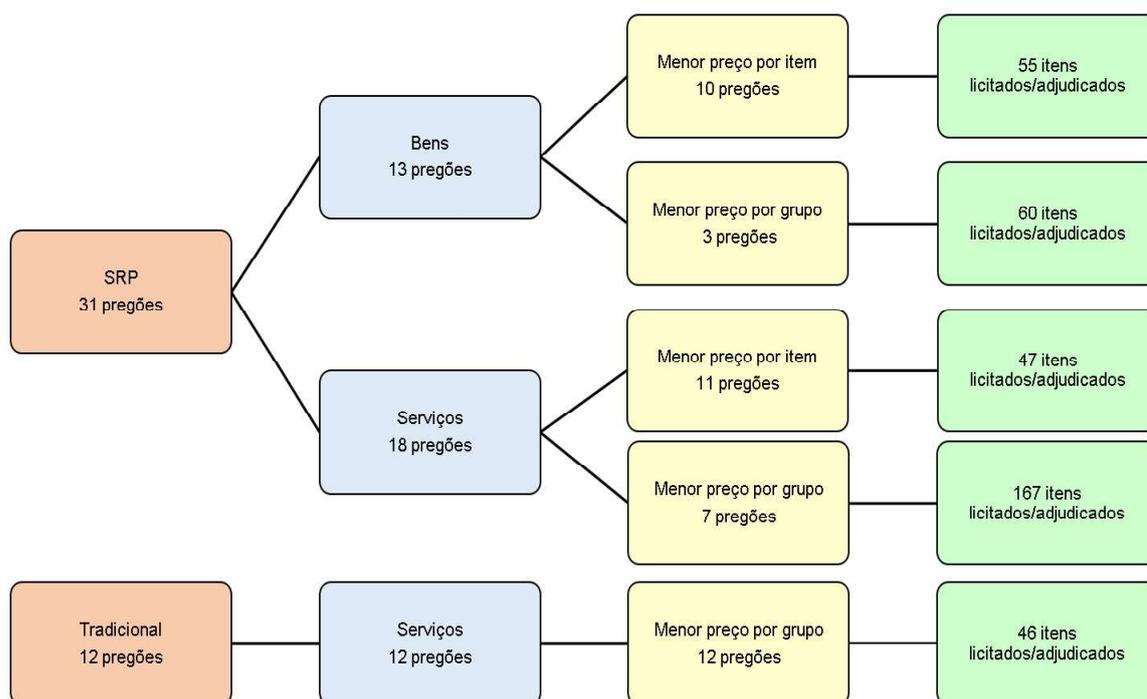
O presente estudo observou que em determinados pregões eletrônicos todos os itens foram adjudicados e homologados e outros pregões em que todos os itens resultaram cancelados. A próxima subseção tratará desse assunto.

4.2.4 Pregões com todos os itens cancelados e pregões com todos os itens adjudicados

Dentre os 90 pregões eletrônicos estudados, 10 pregões resultaram em todos os itens cancelados, ou seja, 11,11% da totalidade de pregões realizados não obtiveram êxito. Observou-se também que 43 pregões obtiveram 100% de sucesso, ou seja, todos os itens foram adjudicados e homologados, o que corresponde a 47,77% da totalidade de pregões eletrônicos que a UNIFAL-MG realizou em 2017.

Os pregões que apresentaram 100% de sucesso são apresentados na Figura 14, separados por sistema de aquisição ou contratação (SRP ou Tradicional), por categoria de contratação (bens de consumo e permanente ou serviços) e por critério de julgamento empregado na licitação (menor preço por item ou menor preço por grupo).

Figura 14 - Características dos Pregões eletrônicos que apresentaram 100% de sucesso



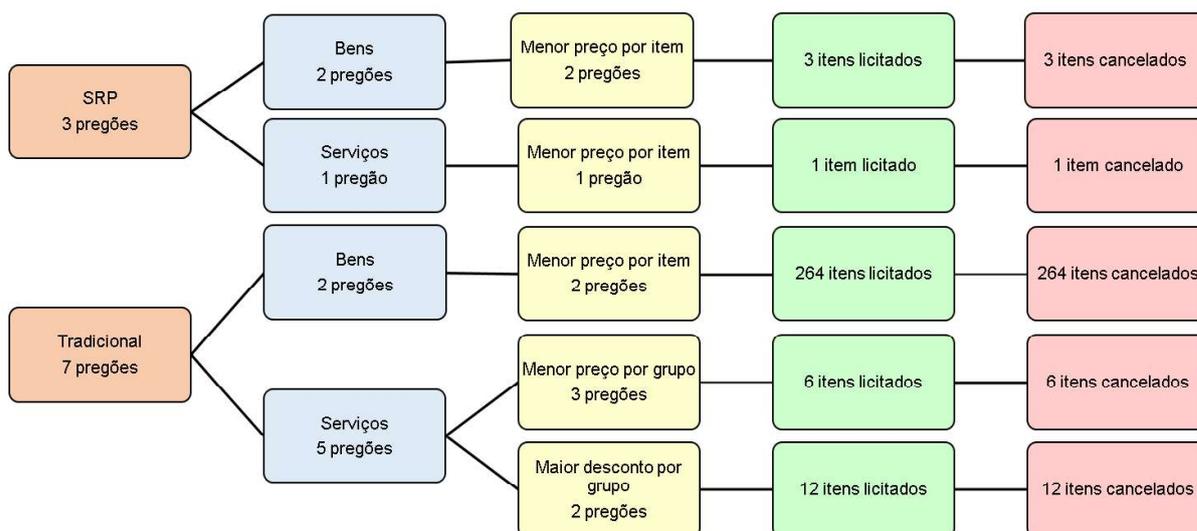
Fonte: Dados da pesquisa.

Ao analisar a Figura 14 é possível observar que dos 43 pregões que alcançaram êxito em 100% dos itens, destes, 30 foram pregões realizados para a contratação de serviços e 13 realizados para a aquisição de bens de consumo ou/e bens permanentes.

Importante evidenciar que ao analisar os pregões destinados à contratação de serviços, observou-se que estes apresentam poucos itens por pregão, o que torna maior a chance de alcançar sucesso total na realização do pregão. Notou-se também que a composição do valor de referência da maioria dos itens destinados à contratação de serviços foi obtida direto do fornecedor e não em pesquisa realizada via internet, o que torna o valor de referência muito próximo da realidade, pois, observou-se que em determinados pregões, o licitante vencedor foi o que enviou orçamento para compor a pesquisa de preços do objeto licitado.

Os pregões que apresentaram 100% de insucesso são apresentados na Figura 15, separados por sistema de aquisição ou contratação, categoria de contratação e critério de julgamento.

Figura 15 - Características dos Pregões eletrônicos que apresentaram 100% de insucesso



Fonte: Dados da pesquisa.

Sobre os pregões eletrônicos que obtiveram a totalidade de itens cancelados e os que alcançaram sucesso total, cabe evidenciar que o objeto de determinados pregões foram licitados mais de uma vez, como é o caso dos Pregões Eletrônicos nº 05/2017 e nº 15/2017, cujo objeto de contratação tratava-se de “aquisição futura de tiras de urinálise para realização de testes urinários, vinculado à cessão, em comodato, de um leitor semiautomático de urinálise”.

O Pregão Eletrônico nº 05/2017 foi cancelado por apresentar proposta com valor acima do estimado como referência e apenas uma empresa participou do certame. O referido pregão foi destinado à participação exclusiva de ME e EPP.

Quando da realização de nova licitação para a aquisição do referido objeto, no Pregão Eletrônico nº15/2017, este alcançou êxito, com um maior número de licitantes participantes do certame. Cabe acrescentar que em ambos os pregões foi utilizado o mesmo valor de referência, contudo o Pregão Eletrônico nº 15/2017 não aplicou o tratamento diferenciado às MEs e EPPs, ele foi de ampla concorrência e uma empresa de grande porte foi declarada vencedora do certame.

Também ocorreu repetição dos Pregões Eletrônicos nºs 13/2017 e 32/2017 (contratação de serviços de manutenção veicular preventiva com fornecimento de peças originais), mas nenhum deles obteve sucesso. Os Pregões nºs 20/2017 e 25/2017 (aquisição futura de animais de laboratório), em que o Pregão Eletrônico nº 25/2017 alcançou êxito e manteve as mesmas condições do Pregão 20/2017; e os Pregões nºs 45/2017 e 54/2017 (contratação futura de Pessoa Física, com formação superior em Educação Física, devidamente registrado no órgão/entidade competente, para prestação de serviços de arbitragem dos eventos desportivos), o Pregão Eletrônico nº 54/2017 alcançou êxito e também manteve as mesmas condições do pregão anterior.

Sobre a questão de repetir os certames, Martins (2017, p. 65) menciona que “considerando o elevado dispêndio de recursos para a instrução dos processos licitatórios, não é conveniente à administração realizar constantes repetições de processos para aquisição de itens não adquiridos”. A autora acrescenta que “os custos relacionados às fases de preparação e instrução dos pregões envolvem despesas com pessoal, internet, material de informática, telefone, publicações, correios, dentre outros.” (MARTINS, 2017, p. 65).

Importante acrescentar que, segundo o estudo de Silva *et al.* (2015), realizado na Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de Feira de Santana-BA, o valor gasto na realização de um pregão eletrônico é de R\$ 4.716,24 (quatro mil, setecentos e dezesseis reais e vinte e quatro centavos).

Assim, a UNIFAL-MG, ao realizar novo certame para itens que não foram adquiridos em licitação anterior, terá mais custos, além dessa situação prejudicar o desenvolvimento das atividades que dependem do item não adquirido, pois terá que esperar pela realização de novo certame.

Cabe ressaltar que o percentual de 11,11% de pregões realizados pela UNIFAL-MG que resultaram em todos os itens cancelados se aproxima do percentual encontrado no estudo realizado por Santos (2012) no Instituto Federal de

Pernambuco – Campus Recife. O estudo revelou que dos 199 pregões realizados pela instituição, entre 2003 a 2009, 9,04% resultaram em insucesso (SANTOS, 2012).

Contudo, quando se compara o percentual atingido pela UNIFAL-MG com a pesquisa realizada por Brandão (2016), o percentual de pregões que resultaram em todos os itens cancelados realizados pela UNIFAL-MG é maior. O estudo efetuado por Brandão (2016) foi realizado no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, tendo como base os pregões eletrônicos executados no ano de 2014. O autor encontrou o percentual de 2,78% de pregões que não obtiveram sucesso, em um universo amostral de 36 pregões.

A próxima subseção apresentará o quantitativo de pregões eletrônicos que a instituição destinou exclusivamente às MEs e EPPs.

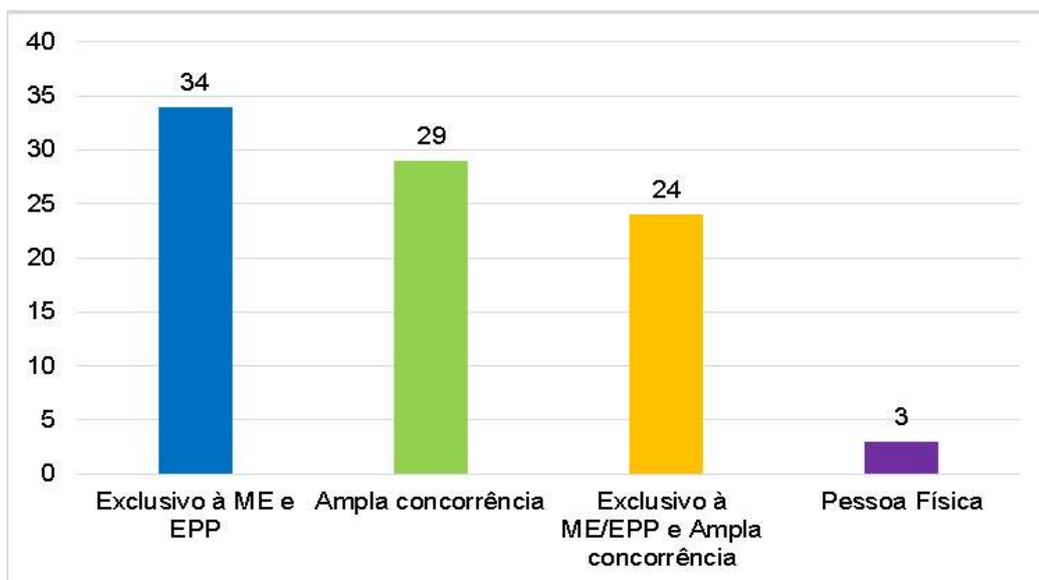
4.2.5 Tratamento Diferenciado às MEs e EPPs nos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG

Para Santana (2014) os privilégios e preferências conferidos às MEs e EPPs se resumem em benefícios de duas ordens: processuais e materiais. Os benefícios processuais ocorrem quando da habilitação tardia e do empate fícto, enquanto os materiais se concretizam nas compras exclusivas até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), na subcontratação compulsória até 30% do valor contratado e na cotização compulsória de até 25% do valor contratado (SANTANA, 2014).

A UNIFAL-MG, no ano de 2017 realizou 90 pregões, dos quais 34 pregões foram destinados à participação exclusiva de MEs e EPPs, 29 pregões sem tratamento diferenciado, ou seja, de ampla concorrência, com participação de empresas de médio e grande porte.

Cabe acrescentar que 24 pregões eletrônicos apresentaram itens destinados exclusivamente às MEs/EPPs e também itens em que a concorrência foi ampla, além de 3 pregões exclusivos à pessoa física. A quantidade de pregões eletrônico quanto ao tratamento diferenciado, ampla concorrência e pessoa física é apresentada no Gráfico 1.

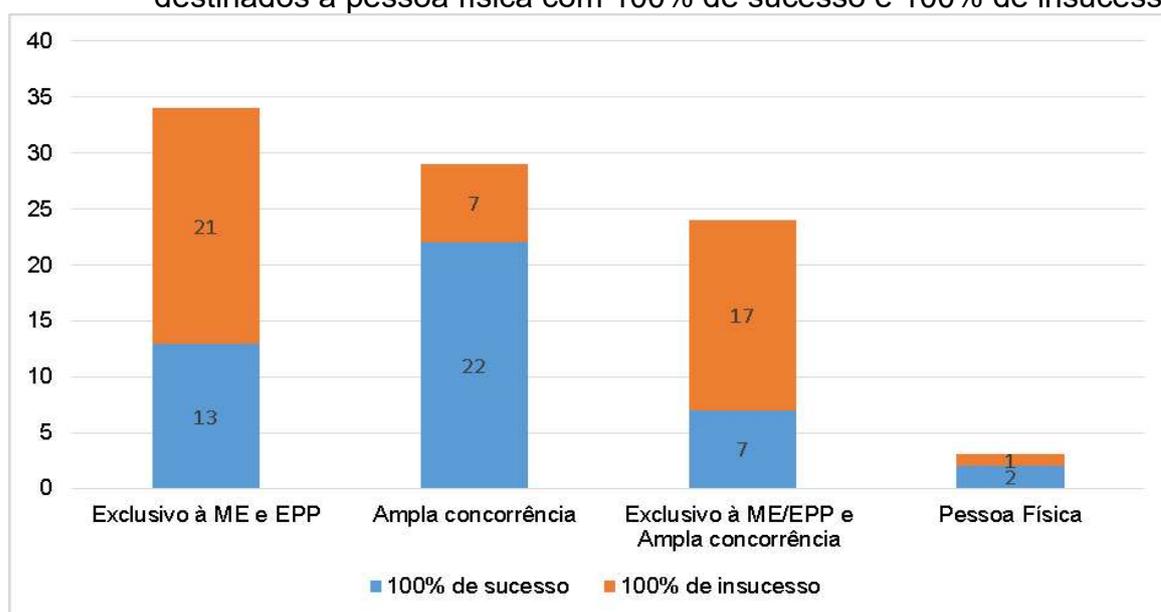
Gráfico 1 - Classificação dos pregões eletrônicos quanto à exclusividade ou não exclusividade à ME e EPP



Fonte: Dados da pesquisa.

Sobre os pregões eletrônicos, realizados pela UNIFAL-MG, destinados exclusivamente às MEs e EPPs, de ampla concorrência, com itens exclusivos as MEs/EPPs e ampla concorrência, e os pregões destinados à pessoa física, observou-se que determinados pregões alcançaram êxito total, enquanto outros em que nenhum item obteve sucesso, conforme demonstrado no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Pregões eletrônicos exclusivos à ME/EPP, ampla concorrência e destinados à pessoa física com 100% de sucesso e 100% de insucesso



Fonte: Dados da pesquisa.

Por meio do Gráfico 2, notou-se que dos 34 pregões em que foi aplicado o tratamento diferenciado à ME e EPP, 13 deles alcançaram êxito total, ou seja, todos os itens foram adjudicados e homologados, ou seja, 38,24% dos 34 pregões eletrônicos destinados à esta categoria empresarial obtiveram sucesso em todos os itens. Enquanto 21 pregões tiveram itens cancelados, o que representou 61,76% dos pregões destinados às MEs e EPPs exclusivamente.

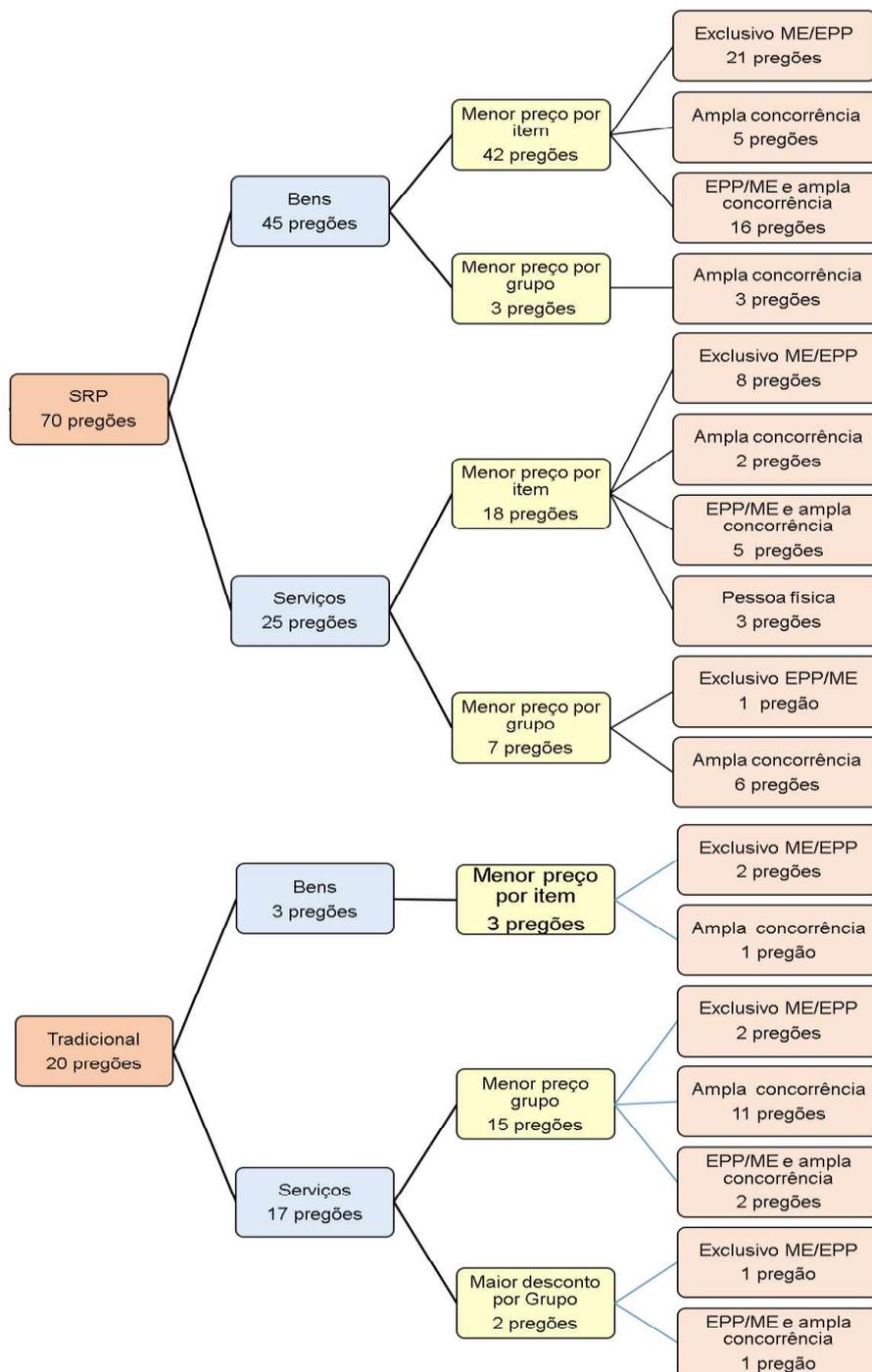
Quanto aos pregões em que a concorrência foi ampla, dos 29 pregões eletrônicos realizados, 22 deles obtiveram sucesso total, ou seja, todos os itens alcançaram êxito, o que representou 75,86% dos 29 pregões eletrônicos de ampla concorrência. Enquanto 7 pregões eletrônicos de ampla concorrência tiveram itens cancelados, ou seja, 24,14% do total de 29 pregões de ampla concorrência tiveram ao menos um item cancelado.

Com relação aos pregões eletrônicos com itens exclusivos às MEs e EPPs e também itens de ampla concorrência, dos 24 pregões realizados, 29,17% dos pregões obtiveram êxito em todos os itens, ou seja, 7 pregões dos 24 realizados alcançaram sucesso em todos os itens. Do total de 24 pregões, 17 deles tiveram itens cancelados, ou seja, 70,83% dos pregões eletrônicos com itens destinados exclusivamente às MEs e EPPs e também itens em que a concorrência foi ampla, tiveram itens cancelados.

Foram 3 pregões eletrônicos destinados à pessoa física e 66,67% deles alcançaram êxito total, ou seja, 2 pregões eletrônicos obtiveram sucesso total.

É apresentada na Figura 16 a quantidade de pregões eletrônicos destinados exclusivamente às MEs e EPPs, ampla concorrência e pregões eletrônicos com itens exclusivos às MEs/EPPs e ampla concorrência, separados conforme o sistema de aquisição ou contratação (SRP ou Tradicional), a categoria de contratação (bens de consumo e permanente ou serviços) e o critério de julgamento empregado na licitação (menor preço por item ou menor preço por grupo ou maior desconto por grupo).

Figura 16 - Pregões eletrônicos quanto à exclusividade à ME e EPP, ampla concorrência e ME/EPP-ampla concorrência



Fonte: Dados da pesquisa.

Observou-se nos processos de pregões eletrônicos da instituição que quando o valor do item é abaixo de R\$80.000,00 (oitenta mil reais), este é licitado conforme determina a legislação, exclusivo às MEs e EPPs. Contudo, quando o item é licitado duas vezes e não alcança êxito, a instituição licita novamente o item e, a depender

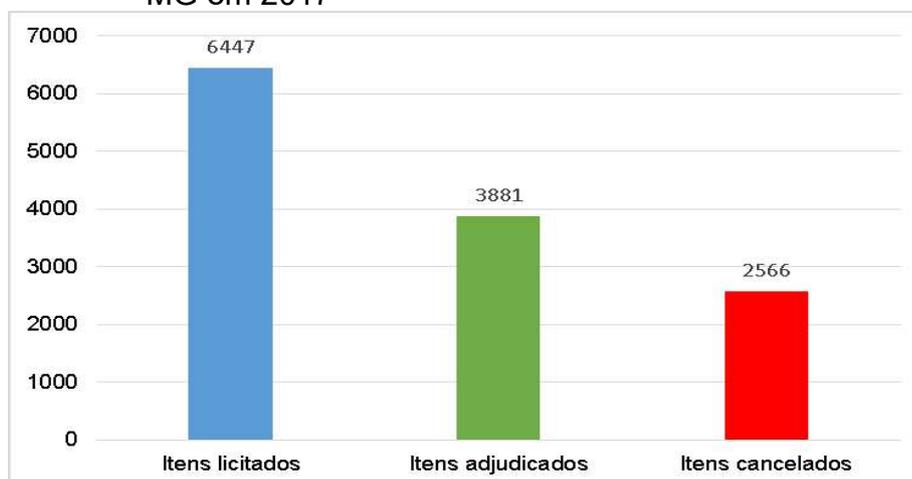
da circunstância e da necessidade, o disponibiliza para ampla concorrência, como, por exemplo, quando se trata de material odontológico necessário para as aulas práticas da Faculdade de Odontologia e de materiais destinados à realização de exames pelo Laboratório Central de Análises Clínicas da UNIFAL-MG (LACEN). No caso do LACEN é possível citar o que ocorreu com os Pregões Eletrônicos nºs 05/2017 e 15/2017, mencionados em momento anterior.

A seção seguinte apresenta o quantitativo de itens cancelados nos pregões realizados pela instituição estudada.

4.3 ITENS CANCELADOS NOS PREGÕES ELETRÔNICOS DA UNIFAL-MG

A UNIFAL-MG, em 2017, licitou 6.447 itens, distribuídos em 90 pregões eletrônicos. Com base na análise dos dados apresentados no Gráfico 3, observa-se que dos 6.447 itens licitados, 3.881 itens foram adjudicados, o que corresponde a 60,2% da totalidade de itens licitados. Quanto aos itens cancelados, estes alcançaram 39,8%, ou seja, 2.566 itens foram cancelados.

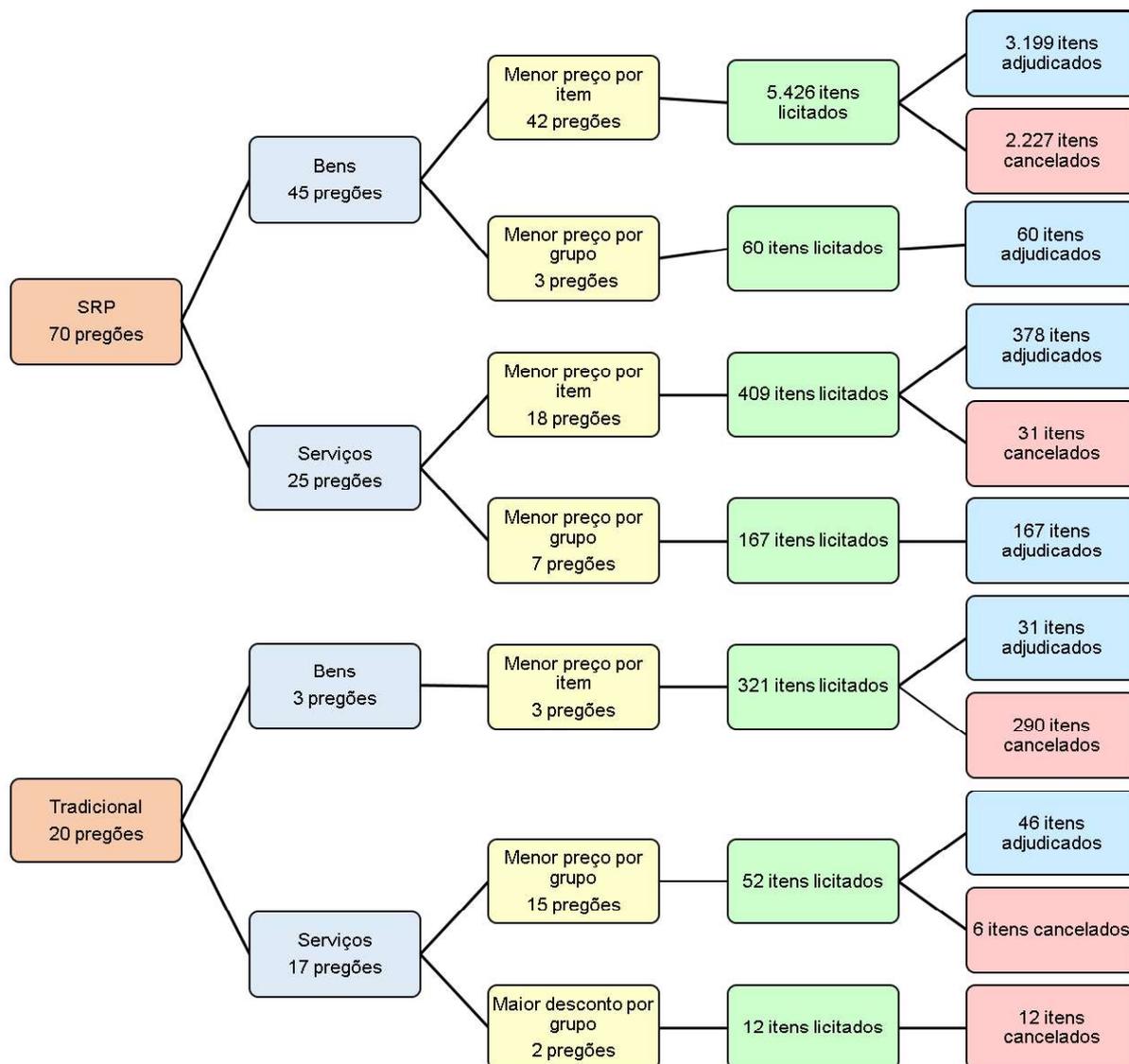
Gráfico 3 - Quantidade geral de itens dos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG em 2017



Fonte: Dados da pesquisa.

A distribuição dos 6.447 itens licitados pela instituição, separados em itens adjudicados e itens cancelados, conforme o sistema de aquisição ou contratação, a categoria de contratação e o critério de julgamento empregado na licitação é apresentada na Figura 17.

Figura 17 - Itens adjudicados e cancelados nos pregões eletrônicos realizados pela UNIFAL-MG



Fonte: Dados da pesquisa.

Andreão (2015) em pesquisa realizada na Universidade Federal do Espírito Santo com 6.147 itens distribuídos em 99 licitações na modalidade pregão eletrônico observou que 73% alcançaram êxito, o que equivale a 4.511 itens adjudicados. Quanto aos itens cancelados, foram 1.636, o que corresponde a 27% da totalidade de itens licitados no período da pesquisa, 2013. Para a autora o percentual de 27% de itens que não obtiveram sucesso, indica uma provável ineficiência do processo de compra da instituição estudada, a UFES.

Em pesquisa realizada no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IF Sertão – PE), Brandão (2016) observou que dos

1.395 itens licitados nos pregões eletrônicos da instituição durante o ano de 2014, 24,87% resultaram em itens cancelados, o que representou uma quantidade de 347 itens que não alcançaram êxito. A pesquisa efetuada pelo autor revelou que dos 1.395 itens licitados, 1.048 foram bem sucedidos, o que correspondeu a 75,13% do total de itens licitados. Cabe ressaltar que o total de pregões estudados por Brandão (2016) foi de 36 pregões.

Brandão (2016) menciona que os itens cancelados geraram prejuízos ao IF Sertão – PE, pois a não concretização da aquisição ou contratação gerou custos processuais com relação aos recursos materiais, humanos e tecnológicos, devido à abertura de novos processos licitatórios. O autor reforça ainda que a Administração do Instituto deixou de adquirir diversos produtos e serviços para o bom desenvolvimento da máquina pública, comprometendo assim suas atividades.

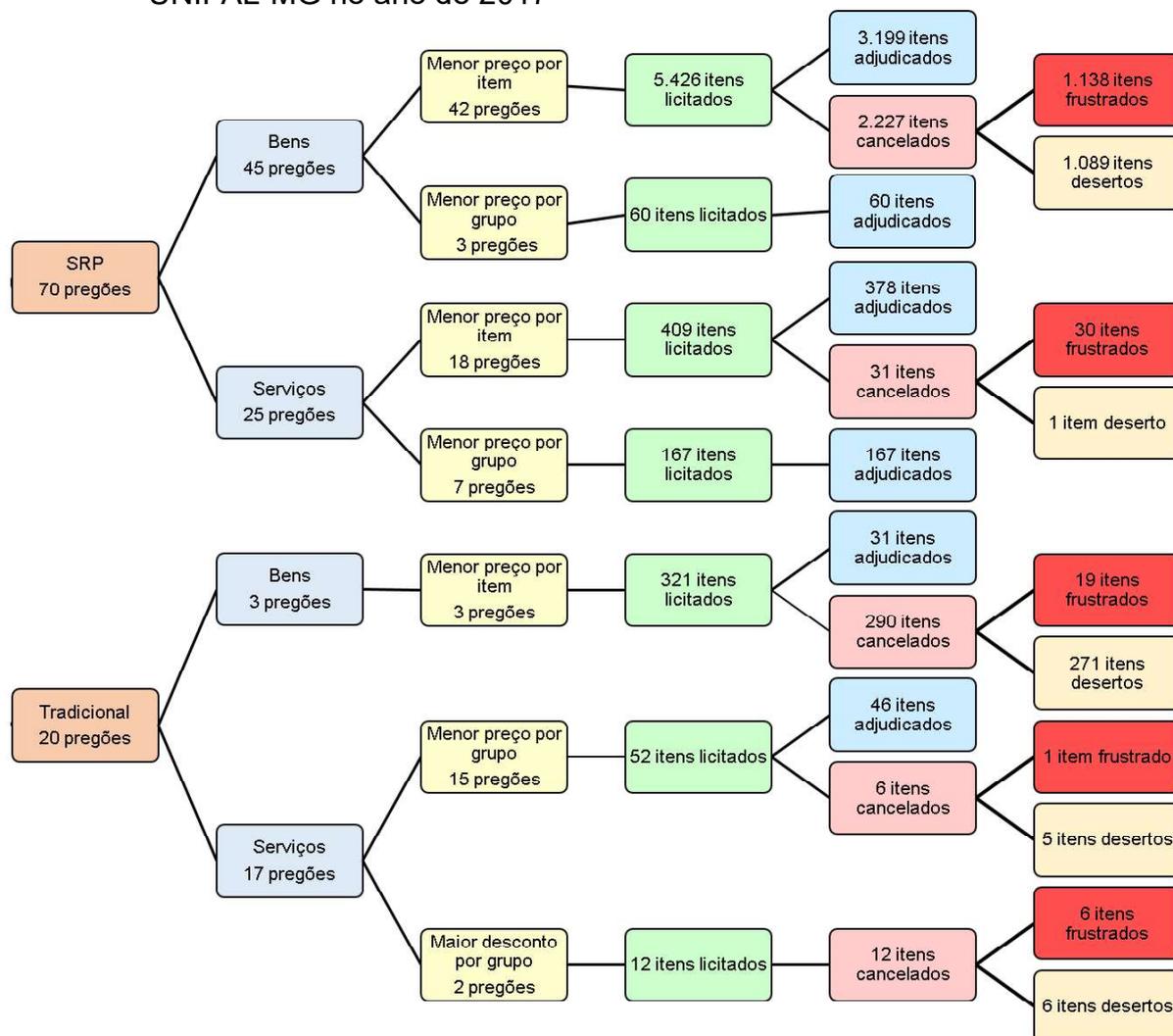
Nota-se que o percentual de itens cancelados dos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG (39,8%) apresenta-se elevado quando comparado aos estudos realizados por Andreão (2015) e Brandão (2016), o que demonstra a necessidade de se pesquisar o que ocasionou este percentual. Cabe reforçar que, cada instituição tem suas especificidades e o que ocorreu nas instituições mencionadas pode não ter ocorrido na UNIFAL-MG e vice-versa.

O cancelamento de itens decorrentes de itens frustrados ou itens desertos será o assunto abordado na próxima subseção.

4.3.1 Itens cancelados: frustrados e desertos

Os itens cancelados dos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG totalizaram 2.566, dos quais 1.372 itens resultaram desertos e 1.194 itens foram frustrados. O quantitativo de itens frustrados e desertos foram classificados de acordo com o sistema de aquisição ou contratação, a categoria de contratação e o critério de julgamento empregado na licitação, conforme demonstrado na Figura 18.

Figura 18 - Itens frustrados e desertos nos pregões eletrônicos realizados pela UNIFAL-MG no ano de 2017



Fonte: Dados da pesquisa.

Com relação aos itens desertos, estes decorrem da inexistência de propostas dos licitantes para os pregões eletrônicos. Os itens desertos alcançaram 53,47% do total de 2.566 itens cancelados. Importante adicionar que os itens desertos corresponderam a 21,28% do total de 6.447 itens licitados pela UNIFAL-MG.

Quanto aos itens frustrados, significa que na fase de abertura da sessão pública do pregão eletrônico, houveram licitantes interessados em participar do certame, contudo, na fase de aceitação, devido a algum motivo, o item não alcançou êxito. Os itens frustrados corresponderam a 46,53% do total de 2.566 itens cancelados e a 18,52% do total de 6.447 itens licitados no ano de 2017.

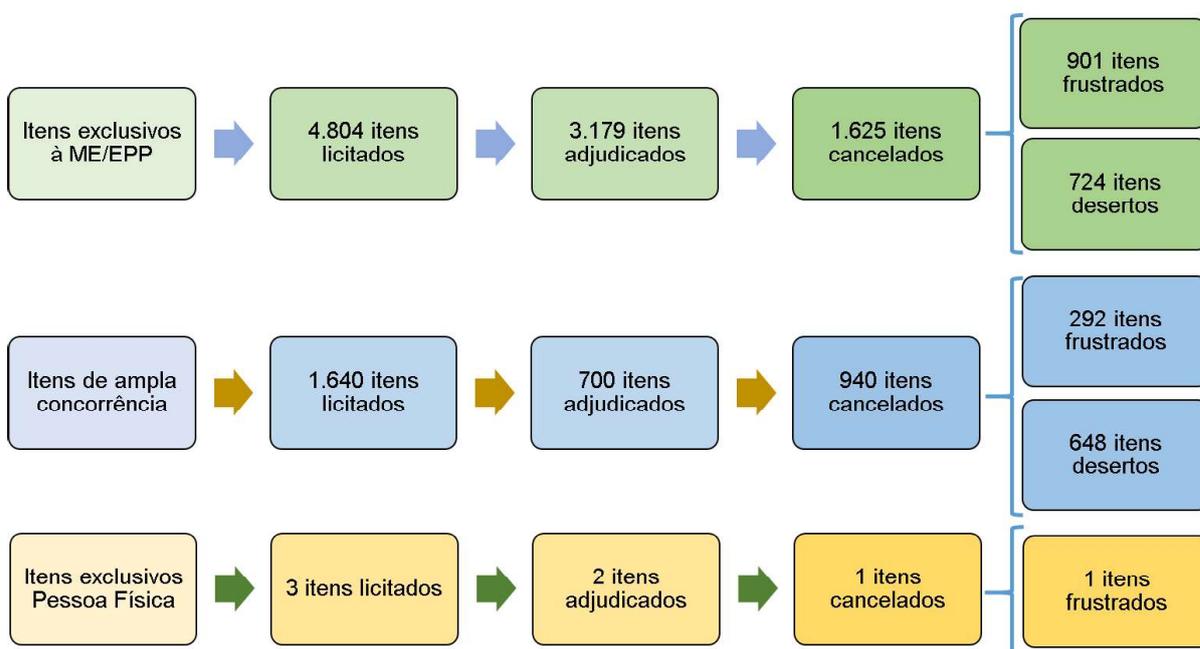
Por oportuno, cabe acrescentar que 48 pregões eletrônicos foram destinados à aquisição de bens comuns, com 5.807 itens licitados. Deste montante de itens

licitados, 3.290 foram adjudicados, ou seja, alcançaram êxito; e 2.517 itens não obtiveram êxito, foram cancelados. Para a contratação de serviços foram realizados 42 pregões, com um total de 640 itens licitados, dos quais 545 alcançaram sucesso e 49 foram cancelados.

Uma possível explicação para a diferença entre o quantitativo de itens cancelados nos pregões destinados à aquisição de bens comuns (43,34%) em relação aos destinados à contratação de serviços (7,65%) reside no fato de que as cotações de preços realizadas para a contratação de serviços serem solicitadas diretamente aos fornecedores, enquanto as cotações para composição de preços para aquisição de bens comuns serem, em sua maioria, de pesquisas realizadas junto a site, via internet. Esse assunto será melhor detalhado na próxima seção.

Cabe acrescentar que os itens frustrados e desertos também foram separados quanto à exclusividade às MEs e EPPs, à ampla concorrência e à Pessoa Física, conforme apresentado na Figura 19.

Figura 19 - Itens exclusivos às MEs e EPPs, ampla concorrência e Pessoa Física



Fonte: Dados da pesquisa.

Por meio da Figura 19 é possível observar que ao todo foram 4.804 itens licitados com exclusividade às MEs e EPPs, o que corresponde a 74,52% do total de 6.447 itens licitados nos pregões eletrônicos da instituição em 2017. Foram adjudicados 3.179 itens, ou seja, dos 4.804 itens exclusivos às MEs e EPPs, 66,17%

alcançaram êxito e 33,83% dos itens não obtiveram sucesso, o que representa 1.625 itens cancelados. Do total de itens cancelados, 1.625 ao todo, 901 resultaram frustrados e 724 resultaram desertos, o que representa 18,75% e 15,07% respectivamente para frustrados e desertos, do total de 4.804 itens destinados exclusivamente às MEs e EPPs.

Também notou-se que ao todo foram 1.640 itens licitados de ampla concorrência, o que corresponde a 25,44% do total de 6.447 itens licitados nos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG. Foram adjudicados 700 itens, ou seja, 42,68% alcançaram êxito e 57,32% dos itens não obtiveram sucesso, o que representa 940 itens cancelados. Do total de itens cancelados, 940 ao todo, 292 resultaram frustrados e 648 resultaram desertos, ou seja, 17,80% e 39,51% respectivamente para frustrados e desertos, do total de 1.640 itens destinados à ampla concorrência.

Quanto aos itens destinados exclusivamente à Pessoa Física, foram ao todo 3 itens, dos quais 2 itens foram adjudicados e 1 item resultou frustrado.

Observou-se que os itens, quando de ampla concorrência, alcançaram percentual de cancelamento maior que os destinados exclusivamente às MEs e EPPs. Assim, notou-se que esta situação ocorreu devido ao fato de que quando os itens são abertos para ampla concorrência estes já foram licitados com exclusividade às MEs e EPPs e não obtiveram êxito, pois em determinadas circunstâncias são itens de difícil aquisição, como é o caso dos pregões eletrônicos cujo objeto de aquisição é matéria prima farmacêutica. Essa situação também pode ter ocorrido devido ao desconhecimento do fornecedor da realização da licitação. Cabe informar que os assuntos mencionados neste parágrafo serão mais bem detalhados nas próximas seções.

A próxima seção apresenta os motivos de cancelamento dos itens dos pregões eletrônicos da instituição estudada.

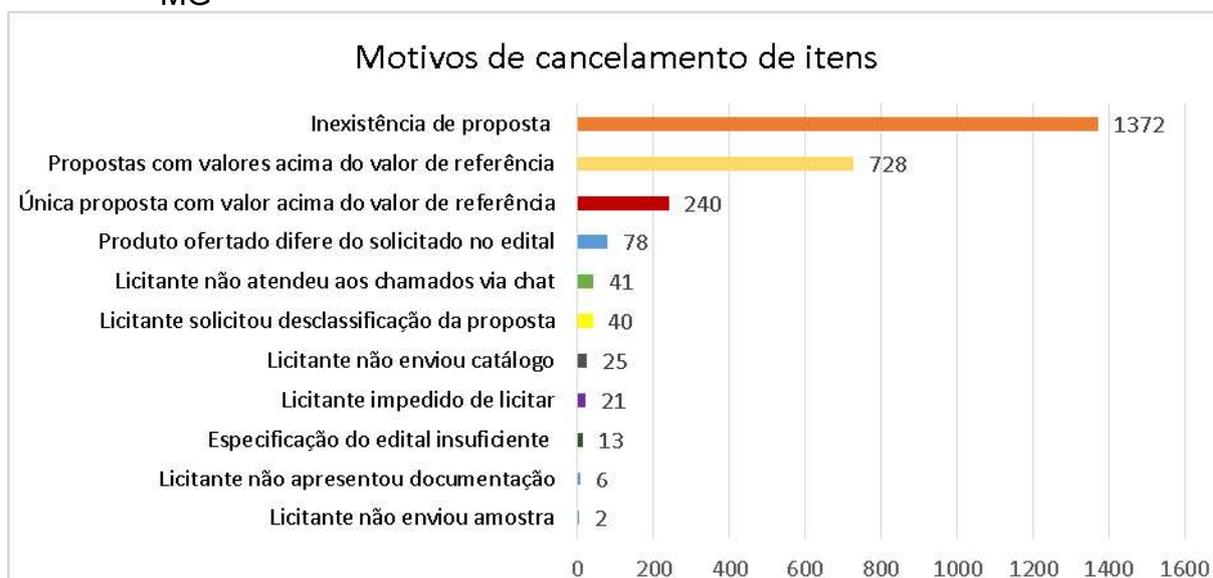
4.4 MOTIVOS DE CANCELAMENTO DOS ITENS DOS PREGÕES ELETRÔNICOS DA UNIFAL-MG

Ao analisar os processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico da UNIFAL-MG observou-se que os itens foram cancelados devido à inexistência de proposta (itens desertos) ou por algum outro motivo, na etapa de aceitação, os itens resultaram frustrados.

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 resultaram de cancelamentos efetuados na etapa de aceitação. O total de itens frustrados foi de 1.194, 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.

No Gráfico 4 é apresentado o detalhamento dos motivos de cancelamento dos pregões eletrônicos realizados pela UNIFAL-MG, em 2017.

Gráfico 4 - Motivos de cancelamento de itens dos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG



Fonte: Dados da pesquisa.

Os motivos que influenciaram o cancelamento de itens dos pregões eletrônicos da instituição estudada serão detalhados e analisados nas próximas subseções.

4.4.1 Inexistência de proposta (item deserto)

Os itens desertos indicam que ocorreu desinteresse e/ou desconhecimento por parte dos fornecedores do setor do objeto licitado em participar do processo licitatório (BRANDÃO, 2016). Segundo estudo realizado pelo referido autor, as duas principais causas para a ocorrência de itens desertos são: a primeira refere-se a reunião de produtos pertencentes a diferentes parcelas do mercado, o que dificulta a participação de fornecedores de um determinado ramo produtivo. A segunda causa

consiste na especificação do material, posto que quando a descrição não está compatível com as especificações existentes no mercado, ocorre a falta de propostas por parte dos licitantes, já que estes licitantes não possuem condições de atender ao edital (BRANDÃO, 2016).

Segundo Padilha, Araújo e Souza (2018) a recorrência de processos licitatórios desertos gera incertezas quanto a eficiência desses processos, o que conseqüentemente ocasiona custos para a instituição, retrabalho e perda de tempo, já que a instituição lançará novo certame dos itens desertos. Os autores mencionam que essas incertezas influenciam não somente a execução do pregão, mas também todo o planejamento, implementação, conclusão e prestação do serviço ou entrega do produto.

Padilha, Araújo e Souza (2018) acrescentam que a incerteza é decorrente da racionalidade limitada que os envolvidos no pregão eletrônico têm de estabelecer todas as características do objeto a ser licitado. Para os autores, a incerteza associada à racionalidade limitada influencia no resultado dos pregões eletrônicos.

Ao analisar os pregões eletrônicos da UNIFAL-MG que resultaram em todos os itens desertos e aqueles em que apenas alguns itens do pregão não tiveram nenhuma proposta lançada, foi possível observar que 5 pregões eletrônicos resultaram em todos os itens desertos e 17 pregões em que apenas alguns itens não tiveram interessados em participar do certame. Ao todo foram 1.372 itens desertos, o que corresponde a 53,47% do total de 2.566 itens cancelados e 21,28% do total de 6.447 itens licitados em 2017.

4.4.2 Única proposta com valor acima do valor de referência e Propostas com valores acima do valor de referência.

A expressão “valor de referência” significa preço praticado no mercado utilizado como referência pela Administração Pública nos processos licitatórios, ou seja, é o preço máximo que o órgão público, responsável pelo certame, pode aceitar. Assim, o preço de referência deve condizer com o preço de mercado do objeto a ser licitado, contudo deve ser levado em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos, tais como frete, impostos, seguro, entre outros.

No âmbito da Administração Pública Federal a Instrução Normativa nº 05, de 27 de junho de 2014 e a Instrução Normativa nº 03, 20 de abril de 2017, dispõem

sobre os procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral; e estabelecem que a pesquisa de preços seja realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: painel de preços⁴; contratações similares de outros entes públicos; pesquisa publicada em mídia especializada, sítios especializados ou de domínio amplo; pesquisa com os fornecedores.

Schuch (2010, p. 36) destaca que o modo de apuração do preço de referência utilizado como “critério para aceitabilidade das propostas pelos órgãos públicos, é uma matéria relativamente complexa, precedida de outras etapas relativas à fase interna do processo de licitação”. O autor acrescenta que, primeiramente, é necessário especificar bem a objeto a ser licitado, para se ter uma correta estimativa de preços, além de algum conhecimento de mercado.

Oura *et al.* (2012, p. 278) apontam que a prática de preços mais altos ofertados pelos licitantes “parece ter relação com os altos custos de transação envolvidos em operações dessa natureza”. Os autores mencionam ainda que a condução do pregão via internet deveria diminuir os custos de transação, mas isto não ocorreu, uma vez que “a impessoalidade do sistema para o esclarecimento de dúvidas dos licitantes, ou dos interessados na licitação” e “as extensas minutas de contrato com dezenas de cláusulas objetivando prever todos os riscos da transação e as respectivas penalidades” parecem ter agravado a situação (OURA *et al.*, 2012, p. 278).

Dentre os motivos de cancelamento de itens dos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG, propostas com valores acima do valor de referência foi o segundo motivo que mais teve incidência, foram 968 itens cancelados, seja por apresentar apenas uma proposta ou mais de uma proposta com valor acima do estipulado pela instituição como valor máximo, ou seja, 81,07% do total de 1.194 itens frustrados.

É importante ressaltar que ao analisar as atas de realização dos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG foi possível observar, nas mensagens enviadas via *chat*,

⁴ O painel de preços disponibiliza de forma clara e de fácil leitura, dados e informações de compras pública homologadas no Sistema de Compras do Governo Federal (Comprasnet). Tem como objetivo auxiliar os gestores públicos nas tomadas de decisão nas execuções de processos de compras, dar transparência em relação aos preços praticados pela Administração Pública e estimular o controle social. (Dados extraídos do site <http://paineldepocos.planejamento.gov.br/>).

as tentativas do pregoeiro que conduzia o certame em negociar os valores com os licitantes. O pregoeiro informa o valor de referência do item e que a proposta lançada pelo licitante está acima do estipulado, além de solicitar desconto. Os licitantes, participantes do certame, respondem ao pregoeiro, via *chat*, que não podem chegar ao valor de referência, conforme transcrições extraídas das atas de realização do certame: “para este item não tenho como chegar ao valor de referência, meu lance já está no limite”; “Infelizmente não consigo reduzir mais”; “Não é possível Sr. pregoeiro este é meu melhor valor!”; “Não, não podemos. O valor solicitado não chega ao preço de custo do material. Infelizmente não poderemos aceitar.” (BRASIL, 2018a).

Cabe acrescentar outra mensagem enviada pelo licitante, via *chat*, quando o pregoeiro solicitou desconto, mensagem extraída do Portal de Compras do Governo Federal:

Sim podemos negociar sim, devido o valor de referência estar abaixo do mercado. Faremos uma nova oferta para R\$354,20 (pois esse produto é entregue na modalidade expresso e com embalagem de isopor e COM GELO SECO, pois é entregue congelado) favor considerar esse novo valor e revisar o orçamento que os senhores tem em mãos para ver se está incluso gelo seco. (BRASIL, 2018a).

Um ponto adicional observado nos processos licitatórios foi que os valores de referência utilizados nos pregões eletrônicos para contratação de serviços foram, em sua maioria, cotados por fornecedores, pois dos 640 itens licitados destinados à contratação de serviços, 545 alcançaram sucesso e 49 foram cancelados, o que correspondeu 7,65% de itens que não alcançaram êxito, conforme notou-se no levantamento realizado nos pregões da instituição.

Já as cotações para composição do valor estimado para bens (materiais de consumo e permanente) foram, em grande parte, obtidas em sites de grandes empresas. Assim, observou-se que quando os preços utilizados como referência são aqueles retirados de sites disponíveis na rede mundial de computadores, internet, esses preços, muitas vezes, não estão inclusos o frete, materiais utilizados para transporte, os tributos e impostos, que variam de um estado para outro, o que deixa o valor de referência abaixo das propostas lançadas pelos licitantes.

Outro ponto observado foi que estas cotações são retiradas de sites de empresas de grande porte, contudo, nos pregões eletrônicos da instituição há um maior número de itens destinados exclusivamente à participação de MEs e EPPs e

este seguimento empresarial, muitas das vezes, não consegue ofertar os mesmos valores das grandes empresas.

Martins (2017) reforça que quando um objeto tem valor estimado menor que R\$ 80.000.00 (oitenta mil reais), ele será destinado com exclusividade às MEs e EPPs. Deste modo, se a pesquisa de preços for realizada somente com empresas de médio ou grande porte, “é provável que o valor de referência seja um valor mais baixo” que o ofertado pelas MEs e EPPs que participarem do certame, uma vez que as MEs e EPPs não conseguem “fornecer por tal valor de referência, resultando no cancelamento de item” (MARTINS, 2017, p. 62).

Quanto aos itens cancelados por apresentarem uma única proposta, Faria *et al.* (2010a) corrobora mencionando que neste caso, devido ao número reduzido de licitantes, a especificidade dos ativos pode ocasionar custos de transação, tendo em vista que quando a empresa é desclassificada, não haverá outra habilitada para realizar a transação, assim, a instituição terá maiores custos, pois será obrigada a realizar nova licitação.

Segundo Schuch (2010) o motivo de cancelamento de itens em função do preço está relacionado à obtenção de orçamentos de produtos similares, culminando em distorções no cálculo da estimativa do valor utilizado como parâmetro. Ainda segundo o autor, a quantidade de cotações de preço obtidas na fase da pesquisa de preços é outra possível causa que influencia na determinação do valor de referência.

O Tribunal de Contas da União, através do Acórdão nº 2.901/2016-Plenário esclarece que “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” (TCU, 2016, p. 98). Isso ocorre devido aos “maiores custos de transação com o setor público, consubstanciados nos gastos dos licitantes para participarem de certames licitatórios”, pois a “Administração Pública exige maiores requisitos técnicos e econômico-financeiros dos seus fornecedores em relação ao exigido pelo setor privado”, além dos pagamentos serem realizados após o fornecimento do bem ou da prestação do serviço, o que eleva os preços pagos (TCU, 2016, p.98).

Por oportuno cabe acrescentar que nos pregões eletrônicos da instituição os valores de referência são cotados pelo setor requisitante, a Divisão de Compras confere se o valor de referência foi obtido por meio de três ou mais orçamentos e se estes não são muito discrepantes um do outro, ou seja, um valor muito acima e outro

muito inferior aos demais orçamentos. Caso o setor requisitante não tenha obtido três orçamentos para o item, a Divisão de Compras efetua busca no Banco de Preços⁵. Assim, gera-se um relatório de preços que é anexado ao processo licitatório para balizar o valor de referência. Contudo, quando não é possível localizar no Banco de Preços outros órgãos públicos que efetuaram a aquisição do item a ser licitado, o setor requisitante justifica a impossibilidade de conseguir mais orçamentos.

Nos processos licitatórios analisados no DAA foram observados também que quando o requisitante não consegue a quantidade necessária de orçamentos (no mínimo três), ele anexa no processo as mensagens de correio eletrônico (*e-mails*) enviados às empresas solicitando orçamento e que não obtiveram respostas.

Freitas e Maldonado (2013, p. 1278) ressaltam que os órgãos públicos para “conhecer os preços médios praticados por empresas do ramo na prestação dos serviços que se pretende contratar, solicitam propostas e orçamentos a empresas do ramo da atividade que se pretende contratar”. Contudo, segundo os autores, este é um método que apresenta dificuldades, pois mesmo com inúmeras empresas interessadas em contratar com a Administração Pública, poucas se dispõem a mobilizar seus recursos (tempo, estrutura, pessoal) para a elaboração de uma proposta comercial que não se destina a uma contratação efetiva (direta), mas, apenas, para uma pesquisa de mercado.

Outro ponto importante a mencionar é que os editais dos pregões eletrônicos por SRP estabelecem que “o eventual fornecimento dos materiais, cujos preços encontram-se registrados na ARP, será considerada 1 (uma) unidade de fornecimento a quantidade mínima para efetuar o pedido” (BRASIL, 2018a). Assim, quando o licitante faz o cálculo do valor unitário que irá lançar para o item do certame, este é calculado com a possibilidade de efetuar entrega de apenas uma unidade do item, o que ocasiona aumento no valor da proposta lançada pelo licitante, com inclusão dos custos com frete, impostos, entre outros possíveis gastos na entrega de apenas uma unidade do item.

⁵ É um serviço contratado pela UNIFAL-MG. O Banco de Preços concentra informações sobre os valores das compras governamentais em âmbito nacional. É composto por um conjunto de metodologia de pesquisa de preços que auxilia na justificativa do valor de referência dos processos licitatórios. (Dados extraídos do site <https://www.bancodeprecos.com.br/Account/LogIn?ReturnUrl=%2f>).

4.4.3 Produto ofertado difere do solicitado no edital

Neste caso o produto ou serviço ofertado pelo licitante não corresponde ao que é exigido no edital. O licitante tem um produto ou serviço a ofertar que difere da descrição do item contida no certame licitatório.

Observou-se que este motivo de cancelamento resultou de produtos em que as amostras não foram aceitas por não apresentarem as especificações técnicas exigidas no edital; ou os licitantes ofertaram itens que não condiziam com o que era exigido; ou por alteração na marca ofertada durante a etapa de negociação, ou seja, na etapa de lançamento da proposta, o licitante ofertou uma marca, e na fase de negociação ele alterou a marca por outra que não apresenta as especificações contidas no certame.

Ao todo foram 78 itens cancelados devido a divergência entre o produto ofertado e a especificação técnica constante no edital, o que representa 6,53% dos itens frustrados.

Segundo Faria *et al.* (2010a), os licitantes podem aproveitar de editais incompletos e ofertar produto de qualidade inferior, que não atenderá as necessidades do órgão público, com isto, além de fornecer um produto de qualidade inferior por valor maior, este terá vantagem sobre seus concorrentes, assim os licitantes podem agir com oportunismo, o que ocasiona prejuízo às transações do órgão público comprador.

Padilha, Araújo e Souza (2018) ressaltam que o comportamento oportunista dos licitantes é resultado de incertezas advindas da racionalidade limitada dos agentes públicos ao especificar os serviços e produtos e da assimetria de informação. Segundo Williamson (1985 *apud* PADILHA; ARAÚJO; SOUZA, 2018, p. 71) o oportunismo é “o responsável por condições de assimetria de informação, reais ou inventadas, e fonte problemática de incerteza comportamental nas transações econômicas”.

Assim, para evitar prejuízos decorrentes de ações oportunistas, os agentes valem-se da coleta de informações, de salvaguardas contratuais e da utilização do sistema jurídico, o que, de modo inevitável, crescem os custos de transação (AZEVEDO, 2000).

4.4.4 Licitante não atendeu aos chamados via *chat*

Foram 41 itens cancelados por não atendimento aos chamados via *chat*, ou seja, 3,43% do total de 1.194 itens frustrados.

Os editais dos pregões eletrônicos da instituição estudada estabelecem que o não atendimento aos chamados do pregoeiro, via *chat*, será interpretado como descumprimento das normas editalícias ou como desinteresse do licitante em fornecer o objeto da licitação, o que acarretará na desclassificação da proposta ofertada pelo licitante.

Encerrada a etapa de lances, ocorre a comunicação entre o pregoeiro e os licitantes, via sistema eletrônico – *chat* (BRASIL, 2018a). O *chat* fica disponível somente nas etapas de aceitação, habilitação e admissibilidade recursal.

O pregoeiro, ao chamar o licitante, via *chat*, tem por intuito negociar os valores ofertados, solicitar catálogos, amostras, documentação ou confirmar o valor lançado.

Padilha, Araújo e Souza (2018) mencionam que mesmo com previsão de punições aos licitantes que descumprem as exigências contidas no edital do certame, quando estas são descumpridas, acabam por gerar custos para a Administração e conforme reforçam Costa *et al.* (2019), geram também incerteza, pois a incerteza está presente nas licitações, uma vez que há dúvida se o certame será concretizado.

4.4.5 Licitante solicitou desclassificação da proposta

Ao todo foram 40 itens cancelados por solicitação de desclassificação de proposta, o que representou 3,35% do total de 1.194 itens frustrados.

Os itens cancelados por desclassificação da proposta solicitada pelo próprio licitante ocorreram nos casos em que o licitante lançou equivocadamente o valor da proposta, de modo que o valor ofertado se tornaria inexequível para a empresa.

Outra situação observada nas análises das atas dos pregões eletrônicos foi que o licitante não atentou para a descrição detalhada do item, lançando proposta de um produto divergente do licitado, conforme transcrição de mensagem enviada via *chat* durante sessão pública: “equivoco na interpretação da solicitação do produto via edital, assim o produto que cotamos não atende as especificações deste

certame e não está dentro do valor estimado de mercado, tornando assim o valor do mesmo impraticável.” (BRASIL, 2018a).

Assim, devido à racionalidade limitada, a empresa interpreta de maneira errônea o que está sendo licitado, não observa a especificação do item do certame e efetua seu lance. Com isto, ao notar o equívoco, solicita desclassificação.

Williamson (2000 *apud* NEUENFELD *et al.*, 2018, p. 228) ressalta que os custos de transação “sofrem influência de fatores humanos, identificados pela racionalidade limitada, bem como pelo oportunismo”. Segundo Neuenfeld *et al.* (2018, p. 228) tanto a racionalidade limitada como o oportunismo “estão relacionados à capacidade cognitiva do indivíduo de analisar a situação e tomar decisões, assim como pela assimetria de informações, que ocasiona o comportamento oportunista”.

Faria *et al.* (2010a) ressaltam que devido a restrita capacidade de processamento de informações e a assimetria informacional, os agentes econômicos não conseguem pautar suas ações de modo estritamente racional, somente o fazem de modo parcial.

Assim, quando o licitante percebe que sua proposta não atende a descrição do objeto a ser licitado ou que lançou proposta com valor inexequível para a empresa, este solicita a desclassificação de sua proposta.

Desse modo, a UNIFAL-MG terá que lançar novo certame para o objeto que o licitante solicitou desclassificação, o que acarretará prejuízos econômicos a instituição, além de prejudicar o desenvolvimento das atividades ligadas ao item cancelado.

Cabe ressaltar que o número de licitantes dos itens cancelados por solicitação de desclassificação de proposta foi pequeno e em determinados itens apenas um licitante apresentou proposta. Com isto notou-se a necessidade de ampliação da divulgação das licitações da instituição, pois conforme ressaltam Faria *et al.* (2010a) aumentar a publicidade dos processos licitatórios pode diminuir o risco de falta de competição na disputa.

4.4.6 Licitante não enviou catálogo

Os editais dos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG estabelecem que poderão ser solicitados catálogos, manual do fabricante ou folders, que deverão ser enviados na forma digital. Os editais ainda dispõem que os catálogos, manual do fabricante ou folders deverão apresentar especificação completa em Língua Portuguesa, incluindo foto do produto ofertado.

O não envio do catálogo, folders ou manual do fabricante, quando solicitado pelo pregoeiro, acarreta em recusa da proposta da empresa e na aplicação de penalidades, pois foram descumpridas normas editalícias.

Os itens cancelados por não envio de catálogo corresponderam a 2,09% dos itens frustrados.

Cabe esclarecer que os catálogos, por conter a especificação completa do item licitado, facilita a análise do setor requisitante, para que este tenha certeza que o item ofertado pelo licitante é o que realmente atenderá as necessidades da instituição.

4.4.7 Licitante impedido de licitar

O impedimento de licitar é uma sanção administrativa prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, que impossibilita o fornecedor de participar de licitações e formalizar contratos com o ente federativo que aplicar a sanção. 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).

Foram ao todo 21 itens cancelados por licitante com impedimento de licitar, o que representa 1,76% dos itens licitados.

Ao analisar os processos licitatórios foi possível observar que quando da etapa de lançamento das propostas do pregão eletrônico, os licitantes encontravam-

se em situação regular, contudo na fase de habilitação constatou-se que a empresa estava impedida de licitar e que o impedimento havia sido lançado no SICAF após a fase de lançamento das propostas. Notou-se que esta situação teve incidência nos pregões eletrônicos com maior número de itens a serem licitados.

Em alguns itens apenas uma empresa lançou proposta, assim, com seu impedimento, o item foi cancelado. Observou-se também que em determinados itens tanto o licitante primeiro colocado, como o licitante que ofertou a segunda menor proposta, encontravam-se em impedimento de licitar com órgãos da União.

4.4.8 Especificação do edital insuficiente para atendimento das necessidades da Instituição

Os itens cancelados devido à insuficiência de informações na especificação do edital representaram 1,09% do total de itens fracassados. Os itens, neste caso, foram cancelados, ao se averiguar que o edital não estava completo, pois a descrição do objeto era insuficiente para atender as necessidades do setor requisitante, ou seja, faltava algum elemento na descrição que a tornava incompleta, por essa razão o item foi cancelado.

Para Breitenbach, Brandão e Souza (2009) a existência da racionalidade limitada provoca a incapacidade de colher e processar todas as informações necessárias, o que ocasiona custos de transação. E conforme destacam Faria *et al.* (2010a) a especificação incorreta do produto ou serviço a ser licitado pode suscitar ações oportunistas por parte dos fornecedores possuidores de maior domínio quanto as especificações do objeto a ser licitado, principalmente porque o gestor público responsável pelas compras não possui conhecimento aprofundado sobre todos os produtos.

Oliveira (2015b) reforça que a racionalidade limitada é uma das implicações que propicia as condições necessárias ao surgimento de custos de transação, pois a especificação inadequada do objeto a ser licitado, pode ocasionar em custos de transação com implicações oportunísticas.

Rezende *et al.* (2007, p. 3) acrescentam que 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”.

Santos, Nagahama e Oliveira. (2010) ressaltam que nos pregões eletrônicos o pregoeiro não deterá todo conhecimento sobre o produto licitado, mas o licitante o conhecerá em detalhes, o que ocasiona oportunismo do licitante quando as especificações são incompletas. Contudo o fornecedor dificilmente conhecerá o pregão eletrônico como o pregoeiro. Com isto, segundo os autores, fica evidente a assimetria de informações nos pregões eletrônicos.

Justen Filho (2012) argumenta que a maior dificuldade nas contratações e aquisições públicas encontra-se na elaboração dos atos convocatórios, posto que muitos problemas poderiam ser evitados se os editais não fossem meras repetições automáticas do passado. O autor reforça que muitas regras úteis e imprescindíveis são deixadas de constar no ato convocatório, enquanto exigências despropositadas e dispensáveis são incluídas.

4.4.9 Licitante não apresentou documentação

Após o encerramento dos lances, o licitante que apresentou a menor proposta encaminhará a documentação de habilitação solicitada pelo órgão público responsável pelo certame. Contudo quando o licitante não entrega os documentos de habilitação, este é inabilitado. Cabe evidenciar que 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 (PUTON, 2017).

Brandão (2016, p. 129) reforça que o não envio de documentação por parte do licitante “pode gerar impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo da multa prevista nos editais dos pregões eletrônicos”.

Os pregões eletrônicos realizados pela UNIFAL-MG apresentaram 6 itens cancelados por não envio de documentação, o que corresponde a 0,5% do total de itens frustrados.

A omissão, por parte do licitante, no envio da documentação solicitada pelo pregoeiro, gera prejuízo na realização das atividades da instituição (BRANDÃO, 2016). Uma vez que ao não adquirir o bem ou serviço, as funções da instituição poderão ser prejudicadas, além da necessidade de realização de novo certame.

4.4.10 Licitante não enviou amostra

A Administração Pública poderá, durante a realização do certame licitatório, solicitar aos licitantes, amostras ou protótipos dos produtos ofertados, desde que previsto no documento de convocação (TCU, 2010). Ainda 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.

Nos pregões eletrônicos as solicitações de amostras são efetuadas durante a sessão pública, via *chat*, na fase de aceitabilidade da proposta. No caso da UNIFAL-MG, o licitante deverá entregar a amostra em até cinco dias úteis no Almoxarifado Central da instituição, conforme previsto nos editais dos certames dos pregões eletrônicos. As amostras são analisadas pelo setor requisitante e sua decisão é emitida em até três dias úteis.

Os itens cancelados por não envio de amostras representaram 0,17% do total de itens frustrados. Os itens cancelados compunham o Pregão Eletrônico nº 02/2017, destinado à aquisição de material de consumo laboratorial e foram exigidas para aferir a qualidade do produto.

Para Nunes, Lucena e Silva (2007, p. 236) “considera-se relevante a exigência de amostra para licitações em que para a aquisição de bens ou contratação de serviços seja importante conferir a qualidade e, conseqüentemente, a adequação do objeto licitado às necessidades administrativas”. Niebhur (2011) reforça que a exigência de amostra é exceção e não regra, e que esta exigência deverá ser justificada.

Um ponto relevante a destacar, quando da exigência de amostra, é que como foram muitos os pregões com itens destinados exclusivamente às MEs e EPPs, muitas vezes estas empresas não tem em estoque, dependendo do produto, o item para enviar à instituição, conforme transcrição de mensagem extraída da ata de realização do Pregão Eletrônico nº 02/2017, via *chat*, em que o licitante informa que: “não temos em estoque os itens, sendo assim impossível enviar a amostra” (BRASIL, 2018a)

Cabe acrescentar que quando a instituição estabelece no edital a exigência de amostra, há custos de transação por parte do fornecedor, pois estão envolvidos

custos com especificidade de ativos. A exigência de amostra torna o seu envio oneroso para o licitante, o que pode desestimular sua participação no certame.

Importante ressaltar que a especificidade de ativos “compõe uma variável de análise no estudo dos custos de transação no sentido de que, quanto maior a especificidade de ativos de uma transação, maiores os custos envolvidos nela” (NEUENFELD *et al.*, 2018, p. 233), pois a especificidade de ativos “envolve a perda de valor dos ativos envolvidos em determinada transação” quando esta não se concretiza. Assim, pode ocorrer alta especificidade de ativos quando uma ou ambas as partes envolvidas na transação sofrem perdas devido a não efetivação do contrato (NEUENFELD *et al.*, 2018).

Os custos de transação envolvidos no envio de amostras devem ser levados em consideração quando de sua exigência, pois pode reduzir o número de fornecedores interessados em participar do certame.

Importante acrescentar que se a amostra for aceita, esta será deduzida da quantidade a ser entregue quando do primeiro pedido efetuado pela instituição, contudo, se a amostra for reprovada o licitante poderá retirá-la em até trinta dias. Conforme reforça Carlini Júnior (2003 *apud* FARIA *et al.*, 2010a, p. 158) “a especificidade de ativos coloca em risco o investimento feito, caso a transação não seja realizada pelo fato de o uso alternativo desse investimento ser baixo ou não existir”. Ou seja, se o licitante teve custos no envio da amostra e esta foi reprovada, ele também terá custos com sua retirada.

Caso a amostra enviada seja recusada pelo setor requisitante ou se o licitante não enviar amostra, a instituição terá que efetuar novo certame, o que acarretará em mais gastos como, por exemplo, gastos com material, publicações, recursos humanos, etc.

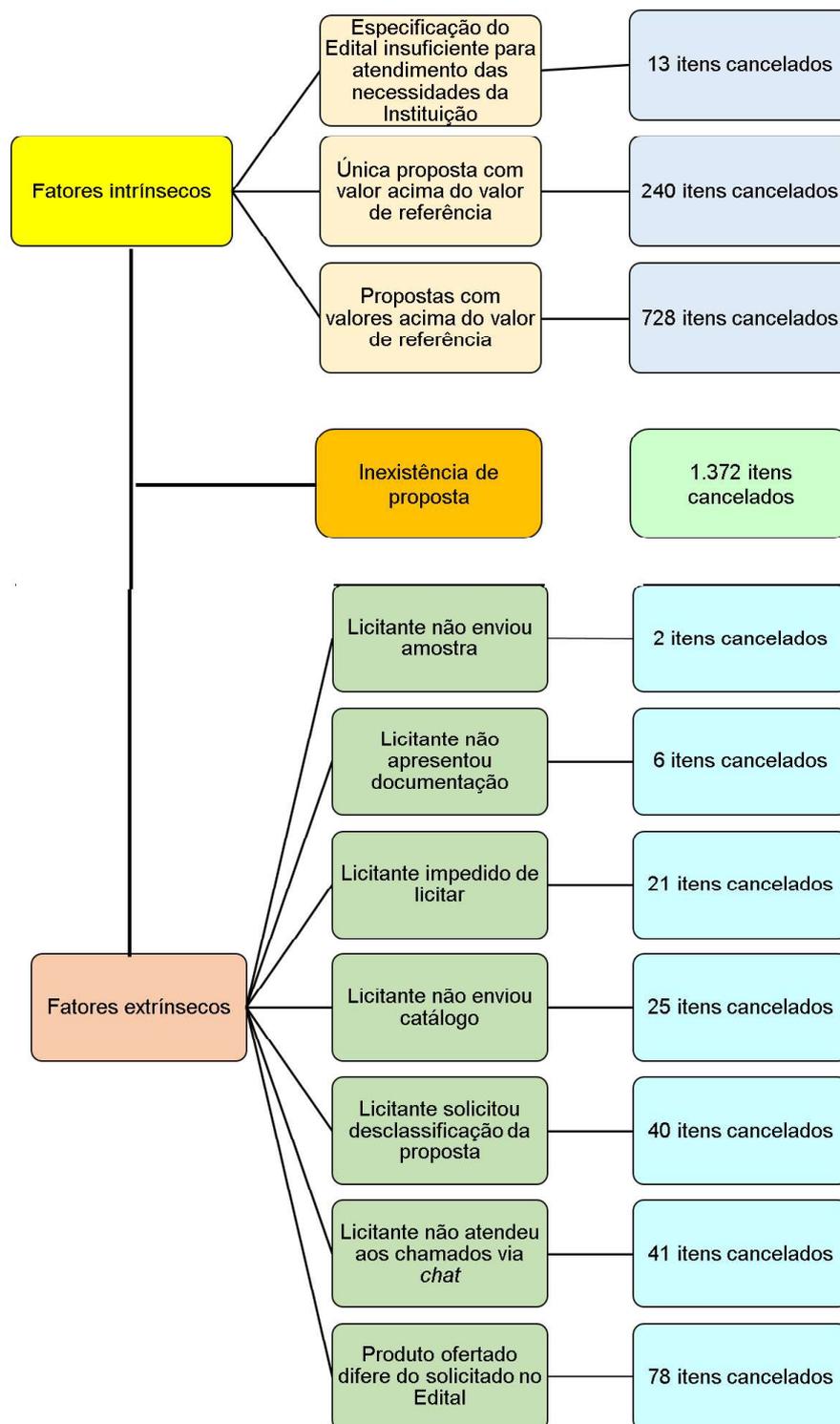
A próxima seção aborda os fatores intrínsecos e extrínsecos ao processo licitatório que contribuem para o insucesso dos pregões eletrônicos da instituição estudada, ou seja, fatores que a UNIFAL-MG pode controlar e aqueles que a instituição não tem como interferir.

4.5 FATORES INTRINSECOS E EXTRINSECOS AO PROCESSO LICITATÓRIO QUE CONTRIBUEM PARA O CANCELAMENTO DE ITENS DOS PREGÕES

Nesta seção os motivos que influenciaram no cancelamento de itens dos pregões eletrônicos serão agrupados de modo a identificar quais motivos a UNIFAL-MG tem controle, fatores intrínsecos e quais ela não tem controle, fatores extrínsecos.

Ao analisar os processos licitatórios da UNIFAL-MG foram detectados onze motivos que, de algum modo, influenciaram no cancelamento de itens dos pregões eletrônicos. Dentre os motivos elencados, três deles, em alguma medida, são controlados pela instituição, estes foram classificados como fatores intrínsecos, sete deles a instituição não tem controle, esses foram classificados como fatores extrínsecos e um deles foi classificado tanto como intrínseco quanto extrínseco. Os motivos de cancelamento foram agrupados conforme demonstrado na Figura 20.

Figura 20 - Fatores intrínsecos e extrínsecos aos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG que influenciam no cancelamento de itens



Fonte: Dados da pesquisa.

Embora sejam mais motivos que compõem os fatores extrínsecos, que os agrupados como fatores intrínsecos, cabe salientar que quando observado o quantitativo de itens cancelados em cada motivo nota-se que os fatores intrínsecos

somaram ao todo 981 itens cancelados, o que representou 38,23% do total de 2.566 de itens cancelados. Quanto aos fatores extrínsecos somaram 213 itens que não obtiveram êxito, ou seja, 8,3% do total de 2.566 itens cancelados.

Um ponto importante a ressaltar é que o motivo de inexistência de proposta, que resultou em itens desertos, se enquadra tanto como fator intrínseco como extrínseco. Foram ao todo 1.372 itens cujo motivo de cancelamento foi a inexistência de proposta, ou seja, 53,47% do total de 2.566 itens cancelados.

Para Ferreira (2015) uma maneira de reduzir as chances de pregões desertos é efetuar a pesquisa de preços, preferencialmente, com empresas que participem de licitações. Já Brandão (2016) cita que os itens desertos podem decorrer de falhas nas especificações técnicas do objeto licitado e preços estimados distante dos preços praticados pelo mercado.

De acordo com o mencionado no parágrafo anterior, as ações citadas pelos autores são ações que a própria instituição pode executar, ou seja, são intrínsecas ao processo licitatório.

Por outro lado, pode acontecer, do particular não se interessar em contratar com a Administração Pública, pois a empresa não vê como vantajoso fornecer para o órgão público, tendo em vista que a licitação deixa de ser atraente quando os custos de transação envolvidos são elevados (FIUZA, 2009).

Oliveira (2015a, p. 143) reforça que “muitas empresas optam por não disponibilizar seus produtos e serviços para venda no serviço público”, isso “porque a empresa não se sente preparada para lidar com o custo de tal venda, uma vez que o pagamento pode ser muito demorado e/ou as exigências podem ser por demais elevadas”.

Assim, ao se analisar os itens desertos sob esses aspectos, tem-se que o desinteresse do fornecedor em participar do certame pode também ser classificado com extrínseco à UNIFAL-MG.

Como exemplo de desconhecimento da licitação por parte do fornecedor e/ou desinteresse em contratar com a Administração Pública, o estudo observou a dificuldade da UNIFAL-MG em adquirir matéria-prima farmacêutica, pois tentou-se nos Pregões Eletrônicos nºs 1/2017, 35/2017 e 73/2017. Nos Pregões nºs 1/2017 e 73/2017 apenas poucos itens foram adquiridos, já no Pregão 35/2017 todos os itens resultaram desertos. Cabe mencionar que o Pregão Eletrônico nº 35/2017 foi de ampla concorrência e tradicional, e mesmo assim não alcançou êxito em nenhum

item, ou seja, os 262 itens contidos neste pregão foram desertos. Outro exemplo é o Pregão Eletrônico nº 41/2017, destinado à aquisição de material de consumo odontológico. Cabe ressaltar que dos 414 itens licitados no Pregão Eletrônico 41/2017, 196 itens resultaram desertos, ou seja, 47,34% dos itens desse pregão não obtiveram nenhuma proposta. Importante acrescentar que o referido pregão foi de ampla concorrência.

Assim, é importante reforçar que a depender da especificidade do item a ser licitado o quantitativo de itens cancelados pode aumentar, como ocorreu na instituição estudada com relação aos itens de matéria prima farmacológica e materiais de consumo odontológicos.

Na análise dos pregões eletrônicos foi possível observar que os motivos de cancelamento de itens quanto ao valor estimado e a especificação do edital podem ser amenizados com ações executadas pela própria instituição, principalmente quanto à estimativa de preços utilizada como parâmetro de referência nos processos licitatórios. Reforça-se que tanto o valor de referência quanto à especificação do edital compõem a fase interna do pregão eletrônico.

Santana (2016 *apud* BRANDÃO, 2016) destaca que as dificuldades na obtenção de resultados eficientes e eficazes nos processos licitatórios estão concentradas na etapa preparatória do certame, uma vez que é nessa fase que a instituição especifica o que se pretende adquirir ou contratar e define as regras a serem seguidas para que se alcance sucesso na contratação ou aquisição.

Contudo em determinadas situações a instituição não tem como interferir, como quando o licitante não apresenta a documentação solicitada, está impedido de licitar, não enviou amostra e catálogo, não atendeu ao *chat*, solicitou desclassificação da proposta ou quando ofertou produto divergente da especificação do objeto licitado. Compete destacar que essas situações acontecem na fase externa do pregão.

No próximo capítulo serão apresentadas ações e sugestões que podem colaborar para a diminuição do índice de cancelamento de itens dos pregões eletrônicos.

5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Neste capítulo será apresentada a proposta de intervenção que consiste em propor ações e sugestões que possam colaborar para a redução do índice de itens cancelados nos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG.

Ao analisar os processos licitatórios da instituição observou-se que os principais problemas encontrados relacionados ao insucesso dos certames foram “inexistência de propostas”, “valor da proposta acima do valor de referência”, “especificação do objeto licitado” e “descumprimento de cláusula editalícia por parte do licitante participante da licitação”.

A incidência de itens desertos observada no presente estudo foi de 1.372 itens, o que correspondeu a 53,47% do total de 2.566 itens cancelados e 21,28% do total de 6.447 itens licitados pela instituição em 2017.

Assim, quanto à inexistência de proposta, esta pode ter sido ocasionada por desconhecimento da licitação por parte dos fornecedores. Uma ação que pode auxiliar nesta questão, implica na ampliação da divulgação dos editais. Para tanto, sugere-se o envio de mensagem, via correio eletrônico, aos fornecedores que apresentaram orçamentos na etapa de estimativa do valor de referência, o que pode contribuir para evitar certames desertos. Faria *et al.* (2010a) e Gonçalves (2012) destacam que aumentar a publicidade dos processos licitatórios pode reduzir o risco de falta de competição na disputa e a incidência de licitações desertas.

O valor de referência utilizado pela instituição apresentou-se como menor que a proposta lançada pelo licitante em 1.194 itens dos pregões eletrônicos realizados em 2017. Com isso foi possível observar que uma revisão nos procedimentos internos com relação à formação do valor de referência utilizado nos processos licitatórios pode contribuir para o êxito do certame. Como sugestão é possível indicar que ao realizar a pesquisa de preço, dê-se preferência, às empresas participantes de licitações, o que, segundo estudo realizado por Ferreira (2015, p. 130) “reduz as chances de pregões desertos ou que os valores cotados estejam muito acima ou muito abaixo dos lances ofertados no momento do pregão eletrônico”.

Uma observação importante a se fazer é que ao solicitar as propostas comerciais (orçamentos fornecidos pelas empresas), deve-se informar à empresa que o orçamento será para compor processo licitatório e o ideal é que a validade da proposta seja de no mínimo 60 dias. Isso se faz necessário, uma vez que as

propostas comerciais destinadas ao processo licitatório apresentam valores diferentes de quando se solicita orçamento para uma aquisição direta (dispensa ou inexigibilidade), pois o prazo de duração dos processos é diferenciado, o pregão eletrônico é mais longo, principalmente quando é composto por uma quantidade maior de itens, como, por exemplo, em 2017, a instituição realizou pregões com mais de 500 itens. Também acontecem casos em que o valor estimado utilizado se refere a item cuja cotação é vinculada a moeda estrangeira.

Outro ponto a mencionar é com relação à quantidade mínima para se efetuar o pedido à empresa. Os editais dos pregões eletrônicos por SRP da instituição estudada estabelecem que seja considerada 1 (uma) unidade a quantidade mínima para efetuar o pedido. Assim, com esta exigência, o licitante calcula o valor da proposta com os custos para a possibilidade de se efetuar a entrega de uma unidade do item licitado. O que ocasiona aumento no valor da proposta lançada pelo licitante no processo licitatório. Quanto à essa situação sugere-se que a instituição analise a possibilidade de mencionar no edital dos pregões por SRP uma quantidade maior para efetuar o pedido, pelo menos quanto aos itens adquiridos com maior frequência e que são indispensáveis a manutenção da instituição, como material de limpeza e expediente.

Para reforçar e complementar o que foi mencionado anteriormente, Schuch (2010) destaca que para tornar o processo de compras mais eficiente é necessário que a Administração estruture adequadamente a pesquisa de preços, de modo a ampliar o universo de amostra de cotações obtidas, planeje antecipadamente as suas compras e melhore a especificação dos itens licitados.

Quanto à especificação dos itens licitados, observou-se que, embora a incidência deste motivo de cancelamento de itens não tenha sido expressiva, não é possível afirmar que a incompletude na especificação do objeto licitado não possa ter influenciado a ocorrência dos demais motivos de cancelamento.

Para a realização de qualquer tipo de compras é importante a definição precisa, suficiente e clara do que se pretende adquirir. No setor público esta tarefa é de fundamental importância, pois definirá os parâmetros do objeto a ser licitado para atendimento das necessidades da instituição, posto que, após a publicação do edital, qualquer alteração poderá ocasionar o cancelamento do item, ou, a licitação poderá resultar na aquisição de bens ou na contratação de serviços que não atenderão às necessidades da instituição.

Brandão (2016, p. 34) destaca que “faz-se necessário que os agentes públicos envolvidos nas solicitações de compras tenham responsabilidades quanto às especificações técnicas e quantidades dos produtos e serviços a serem adquiridos”, pois deste modo evita-se “compras desnecessárias e gastos excessivos” (BRANDÃO, 2016, p. 34).

Segundo Faria *et al.* (2010a) as instituições públicas devem estar atentas para não serem afetadas pela assimetria informacional, pois quando o gestor público “não possui o conhecimento de que a especificação contida em seu edital não está completa”, os licitantes podem aproveitar-se da situação e cotar o pior produto que atenda às especificações estabelecidas no edital, o que prejudicará a qualidade das compras efetuadas pela Administração Pública (FARIA *et al.*, 2010a, p.163).

Cabe salientar que o setor requisitante e o setor de licitações podem ter percepções divergentes quanto à clareza e suficiência na especificação do objeto licitado. Para o setor requisitante as especificações podem estar completas, enquanto para o setor de licitações, elas estão incompletas (ALEXANDRE, 2016). Para o autor, esta situação pode estar relacionada ao fato de o setor requisitante “não ter recebido treinamento, achar que forneceu as informações suficientes e claras” do objeto a ser licitado; enquanto o setor de licitações, que não necessariamente possui conhecimento técnico a respeito do objeto, depende das especificações corretas para executar o processo licitatório (ALEXANDRE, 2016, p. 78).

Assim, nota-se o quão importante é a especificação de um bem ou serviço para o êxito do processo licitatório, e como o trabalho em equipe (setor requisitante e setor responsável pelas licitações) pode auxiliar na construção de especificações mais robustas, claras e detalhadas para os objetos a serem licitados. De acordo com Batista e Maldonado (2008, p. 683) a melhoria dos processos licitatórios “passa pelo uso sistemático da informação” e conta com a participação de todos os envolvidos no processo.

Neste sentido, é válido ressaltar que o intercâmbio de informações auxilia no direcionamento das melhores diretrizes as quais o processo licitatório deve caminhar para o alcance de seu objetivo, uma compra mais eficiente e eficaz. Assim, tem-se por sugestão à instituição, investir e incentivar o intercâmbio de informações entre os interessados e envolvidos nos pregões eletrônicos.

Outro ponto a destacar é a questão da capacitação de todos os envolvidos nos processos licitatórios via pregão eletrônico, principalmente aqueles diretamente responsáveis pelo levantamento dos orçamentos que servirão de base para estipular o valor de referência do objeto a ser licitado. Para Batista e Maldonado (2008, p. 697) “a profissionalização permanente dos servidores, em especial os da área de gestão de suprimentos, possibilitará à administração pública reduzir os seus custos de manutenção”. Os autores ressaltam também que “profissionais mais capacitados e comprometidos institucionalmente, podem contribuir no processo de modificação de paradigmas”, com “uma visão institucional que perpassse todos os níveis da organização.” (BATISTA; MALDONADO, 2008, p. 691).

Desse modo, a capacitação deve englobar todos os envolvidos no processo de compras da UNIFAL-MG, especialmente os responsáveis pelas especificações dos itens a serem licitados e aqueles designados para realizar a pesquisa de preços.

Para Padilha, Araújo e Souza (2018, p. 67) “a revisão dos métodos utilizados na descrição dos produtos e serviços e capacitações podem significar caminhos para redução das incertezas do pregão eletrônico e obtenção de maior eficiência”. Assim, quando se capacita os profissionais designados para trabalhar nos processos aquisitivos e a especificação do objeto a ser licitado é minuciosa e clara, aumentam-se as chances de sucesso do pregão eletrônico.

Outra sugestão que pode auxiliar a UNIFAL-MG na ampliação da divulgação de seus editais e na pesquisa de preço é a criação de um cadastro de fornecedores a ser utilizado para a obtenção de orçamentos e para informar quando da publicação de editais. Este cadastro conterá poucas informações, tais como: nome da empresa, CNPJ, *e-mail* e telefone. As empresas que participam das licitações da instituição e aquelas que oferecem orçamentos podem de início, serem utilizadas como a base de informações para compor o cadastro.

Nesse cadastro, as empresas deverão ser separadas de acordo com o ramo de atividade, por exemplo, empresas do ramo de mobiliário, material de escritório, gêneros alimentícios e material hospitalar. Cabe acrescentar que a disposição dos *e-mails* das empresas neste cadastro deve facilitar a sua transposição para o campo “destinatário” do correio eletrônico da instituição, para otimizar o tempo de execução dessa tarefa.

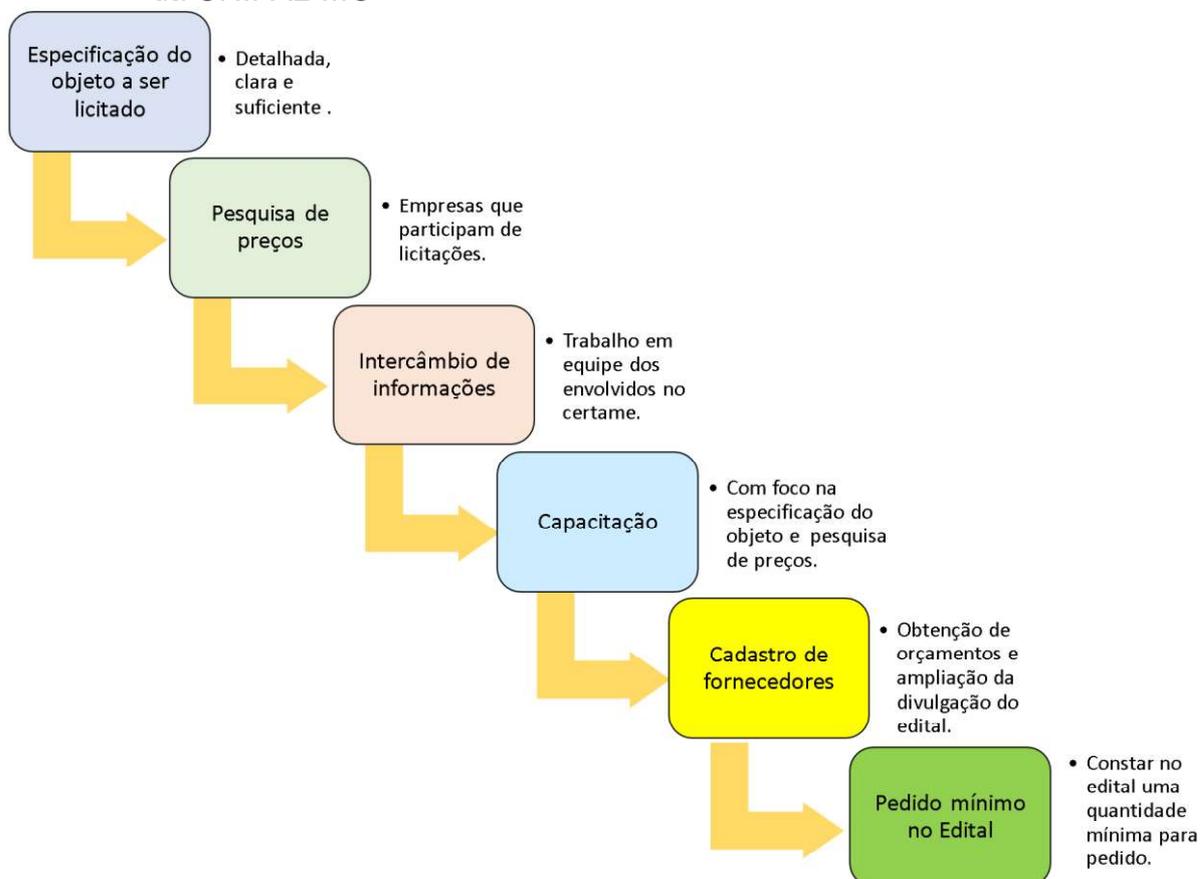
A elaboração do cadastro de fornecedores ou lista de fornecedores possibilitará que a instituição tenha mais opções de empresas para solicitar

cotações, além do possível aumento no número de licitantes nos processos licitatórios com o envio de mensagem informando da publicação de edital que contenha itens do ramo de atividade da empresa. Este cadastro de fornecedores deverá ser alimentado constantemente e ficará disponível aos responsáveis por realizar as pesquisas de preços. As principais vantagens de a própria instituição elaborar o cadastro de fornecedores sugerido são:

- a) cadastro de fornecedores personalizado para atendimento às especificidades da instituição, composto por empresas que, de alguma forma, tiveram ou tem contato com a instituição;
- b) conhecer as empresas que trabalham no ramo de atividade do objeto a ser licitado;
- c) quando da solicitação de orçamento, possibilitará a localização rápida dos fornecedores dos produtos ou serviços que se deseja obter orçamentos;
- d) quando a licitação for publicada, o cadastro agilizará o envio de mensagem aos fornecedores do ramo pertinente ao objeto que se destina a licitação, ampliando a publicação dos editais; e
- e) facilidade no envio das mensagens via correio eletrônico, pois os *e-mails* estarão dispostos de modo a facilitar a transposição destes para o campo “destinatário” do e-mail institucional da UNIFAL-MG.

A busca por melhoria nos processos de aquisição e contratação de serviços requer especificação suficiente, pesquisa de preços condizentes com a realidade do mercado e trabalho em equipe com intercâmbio de informações. A Figura 21 apresenta um resumo das sugestões e ações de melhoria propostas.

Figura 21 - Resumo das sugestões e ações de melhoria para os pregões eletrônicos da UNIFAL-MG



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Espera-se que as sugestões e ações apresentadas possam de algum modo, contribuir e auxiliar a instituição na redução da incidência de itens cancelados nos pregões eletrônicos, bem como na melhoria de seus processos licitatórios. Cabe ressaltar que as ações e sugestões elencadas deverão ser balizadas pelas fronteiras jurídicas que circundam as compras públicas.

E por fim, o próximo capítulo apresenta as considerações finais do presente estudo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo identificar os fatores intrínsecos e extrínsecos ao processo licitatório que podem contribuir para o cancelamento de itens dos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG. Para auxiliar no alcance do objetivo proposto foram formulados objetivos específicos.

Inicialmente buscou-se caracterizar o pregão eletrônico no âmbito da UNIFAL-MG, para tanto foram apresentados, dentre outros, os fluxogramas das fases interna e externa do pregão eletrônico, os principais documentos que compõem o processo de compra e como é realizada a pesquisa de preços dos itens a serem licitados.

Em seguida, de posse dos dados obtidos nos processos licitatórios, buscou-se analisar os resultados dos pregões eletrônicos realizados pela instituição estudada, no ano de 2017. Notou-se que a instituição realizou ao todo 90 pregões eletrônicos, e o Sistema de Registro de Preços foi o sistema de contratação mais utilizado. Também foi possível identificar a quantidade de pregões eletrônicos quanto à categoria de contratação, ao critério de julgamento e ao tratamento diferenciado às MEs e EPPs.

O estudo levantou que a quantidade de itens licitados pela instituição, em 2017, foi de 6.447, dos quais 2.566 não obtiveram êxito, ou seja, 39,8% do total de itens licitados resultaram cancelados, o que representou um índice elevado quando comparado a outros estudos.

Os motivos que influenciaram o cancelamento de itens foram identificados e analisados. Observou-se que as maiores incidências de itens cancelados concentraram-se nos motivos: inexistência de proposta e valor da proposta acima do valor de referência. Notou-se, ainda, que problemas na especificação do item também ocasionaram o cancelamento de itens.

Quanto à inexistência de proposta é possível mencionar que este motivo de cancelamento tanto pode ser em decorrência de desinteresse ou desconhecimento do fornecedor, quanto por falhas nas especificações dos itens ou na estimativa de preços utilizada como referência. A quantidade de itens desertos foi de 1.372, o que representa 21,28% do total de 6.447 itens licitados em 2017.

O estudo apontou que a pesquisa de preços desempenha uma função importante no alcance de bons resultados nos pregões eletrônicos. Neste sentido, quanto mais bem elaborada for a estimativa de preço a ser utilizada como valor de

referência, maiores as chances de se obter sucesso na aquisição ou contratação. Aliada à pesquisa de preços, a especificação técnica do item deve ser suficiente, detalhada e expressa de maneira clara, não restando dúvidas quanto ao que se deseja licitar.

Os fatores intrínsecos ao processo licitatório indicaram que a instituição pode intervir na especificação do objeto e no valor utilizado como referência. Já a inexistência de proposta se enquadra tanto como fator extrínseco como intrínseco, pois que a instituição pode utilizar-se de determinadas ações para diminuir a incidência de itens desertos, como, por exemplo, ampliar a divulgação de seus editais.

Quanto aos fatores extrínsecos ao processo licitatório, o estudo demonstrou que alguns motivos a instituição não tem controle. Os fatores extrínsecos são compostos pelas ações ocasionadas pelos licitantes, como: o não atendimento aos chamados via *chat*, solicitação de desclassificação da proposta, não envio de catálogo e amostra, impedimento de licitar, não apresentação da documentação e oferta de produto divergente da descrição do objeto licitado.

Outro ponto observado no presente estudo foi quanto aos condicionantes da Teoria dos Custos de Transação que apresentaram relação com os motivos de cancelamento de itens: incerteza, racionalidade limitada, oportunismo e especificidade dos ativos. Cabe mencionar que o comportamento oportunista dos licitantes é resultado de incertezas quanto à racionalidade limitada dos agentes públicos ao especificar os objetos a serem licitados e da assimetria de informação (PADILHA; ARAÚJO; SOUZA, 2018).

Quanto à especificidade de ativos nas licitações, esta gera custos de transação quando a disputa nos processos licitatórios apresenta um pequeno número de licitantes, pois ao desclassificar a empresa que ofertou melhor proposta devido a irregularidades ou por impossibilidade de fornecimento, não terá outras empresas habilitadas para efetuar a transação (FARIA *et al.*, 2010a).

Cabe evidenciar que tratar de insucesso de processos licitatórios, na busca por identificar suas causas, é uma tarefa complexa, tendo em vista que, a depender do ângulo que se observa a situação, esta pode apresentar-se de maneira diferente a cada observador. Contudo, o presente estudo lançou-se neste desafio, no intuito de contribuir para o aprimoramento dos pregões eletrônicos da UNIFAL-MG.

Desse modo, procurou-se elencar sugestões e ações de melhorias, tais como: ampliação da divulgação dos editais, por meio do envio de mensagens, via correio eletrônico, às empresas; criação do cadastro de fornecedores de acordo com o ramo de atividade da empresa; pesquisa de preços, preferencialmente, efetuada com empresas que participam de licitações; capacitação de todos os envolvidos no processo de compra; especificação do objeto detalhada, clara e suficiente; pedido mínimo no edital para pregões eletrônicos por SRP; trabalho em equipe e intercâmbio de informações.

Importante frisar que mesmo que a instituição consiga diminuir o índice de itens cancelados, isso não significa que a compra alcançou êxito total, uma vez que o processo aquisitivo ou de contratação perpassa por diversas etapas até que o produto ou o serviço chegue ao setor requisitante, e que estes atendam a contento as necessidades da unidade solicitante. Para que a compra atinja o máximo de eficiência, eficácia e efetividade é necessário o trabalho conjunto de todos os envolvidos no processo de compra, pois para se alcançar o resultado almejado “é necessário que todos estejam imbuídos e engajados na melhoria do sistema como um todo e, por consequência, na maximização dos resultados esperados” (BATISTA; MALDONADO, 2008, p. 686).

Vale mencionar que devido à importância e à dimensão do assunto tratado nesta dissertação, não se teve a possibilidade e nem a pretensão de explorar totalmente o tema; contudo espera-se que a pesquisa contribua para a discussão acadêmica e possa ser utilizada como auxílio aos profissionais ligados às compras públicas.

Sugere-se para futuros trabalhos a investigação da percepção dos envolvidos nos processos licitatórios, via pregão eletrônico, especialmente os licitantes, quanto ao cancelamento de itens. Investigar as demais etapas do processo de compras, como, por exemplo, a qualidade dos produtos entregues pelos fornecedores. Mensurar monetariamente os custos envolvidos nas transações dos pregões eletrônicos, especificamente quanto aos custos do retrabalho quando da realização de outro certame licitatório para os itens que resultaram cancelados.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, R. D. da S. **Os fatores que influenciam na eficiência das licitações por meio do pregão eletrônico da UFPE**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.
- ALMEIDA, T. B. B. de. **Avaliação do sistema de pregão eletrônico e sua adequação a uma instituição de pesquisa e ensino em ciência e tecnologia em saúde - CpqAM**. 2006. 143 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2006.
- ALYRIO, R. D. **Métodos e técnicas de pesquisa em administração**. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009.
- ANDREÃO, V. M. V. **Relação entre pedido de compras e resultado da licitação: um estudo na Universidade Federal do Espírito Santo**. 2015. 91 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Vitória, 2015.
- AZEVEDO, P. F. de. Nova Economia Institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 33-52, 2000.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Rev. Adm. Pública**, v. 42, n. 4, p.681-699, 2008.
- BONA, C. P. **Pregão eletrônico e o princípio da eficiência: um estudo de caso da comissão permanente de licitações de materiais da Prefeitura do Recife**. 2015. 119 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.
- 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.
- BRANDÃO, F. T. **Eficiência na gestão das compras públicas: um estudo de caso da modalidade pregão eletrônico nos processos licitatórios do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano**. 2016. 157 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Processos Institucionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.
- BRASIL. Compras Governamentais. **Portal de Compras do Governo Federal**. 2018a. Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br>. Acesso em: 8 set. 2018.

BRASIL. Compras Públicas. **Rede Nacional de Compras Públicas**. 2018b. Disponível em: <https://www.compraspublicasbrasil.gov.br/>. Acesso em: 8 set. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de janeiro de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 maio 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 10 maio 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.892/2013, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jan. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 18 abr. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.412/2018, de 18 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. 2018. Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jun. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm#art2. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Instrução Normativa nº 03, de 20 de abril de 2017. Altera a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, que dispõe sobre procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisições de bens e contratação de serviços em geral. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 abr. 2017. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20175705/do1-2017-04-24-instrucao-normativa-n-3-de-20-de-abril-de-2017-20175670. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL. Instrução Normativa nº 05, de 27 de junho de 2014. Dispõe sobre procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisições de bens e contratação de serviços em geral. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 jun. 2014. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_25690940_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_5_DE_27_DE_JUNHO_DE_2014.aspx. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 20 jan. 2019.

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. **Diário Oficial da União**,

Brasília, 18 jul. 2002. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 20 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.154, de 29 de julho de 2005. Dispõe sobre a transformação da Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas – Centro Universitário Federal – EFOA/CEUFE em Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 ago. 2005. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11154.htm. Acesso em: 20 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 30 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº. 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e dá outras providências. Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 ago. 2011. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 12 maio 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG). **Painel de Compras do Governo Federal**. 2018c. Disponível em:
<http://paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=PaneldeCompras.qvw&host=QVS@17-0112-b-ias04&anonymous=true>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG). **Painel de Preços**. 2019. Disponível em: <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 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/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2901%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=735e6990-a4f9-11e9-8070-37dfdd10b304. Acesso em: 20 abr. 2019.

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

BREITENBACH, R.; BRANDÃO, J. B.; SOUZA, R. S. de. Teorias organizacionais e a nova economia institucional: uma discussão acerca dos elementos constitutivos das organizações. *In*: CONGRESSO SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47., 2009. Porto Alegre. **Anais** [...]. Porto Alegre: SOBER, 2009. Disponível em:
<http://www.sober.org.br/palestra/13/477.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

CARIO, S. A. F.; NEUENFELD, D. R.; STADNICK, K. T. Custos de Transação nas compras públicas: um estudo de caso na empresa de correios e telégrafos - SC. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO*, 1., 2017. Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis, 2017. Disponível em: [file:///C:/Users/savga-p053966/Downloads/127-806-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/savga-p053966/Downloads/127-806-1-PB%20(1).pdf). Acesso em: 20 out. 2018.

CAVALCANTE, S. de O. R.; SILVA, L. I. do P. da; CENTENARO, M.; ZAMBERLAN, C. O. Análise do pregão eletrônico e presencial na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. **Revista Práticas de Administração Pública**, v. 1, p. 119-138, 2017.

CHAVES, F. R. D. **Compras públicas e desenvolvimento local**: uma análise das principais causas da baixa adesão de fornecedores locais nas licitações de uma universidade pública mineira. 2019. 79 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de São João del-Rei, São João del-Rei, 2019.

CORRÊA, D. A.; AVELINO, C. C. (org.). **De Efoa a Unifal-MG**: memórias de 100 anos de história. Alfenas, MG: Universidade Federal de Alfenas, 2014. Disponível em: https://www.issuu.com/assessoriacomunicacao/docs/efoa_unifal_livro_centenario_we. Acesso em: 8 maio 2018.

COSTA, A. Q. de C. S.; SALES, L. B.; MOREIRA, C. S.; OLIVEIRA, A. M. de. O efeito do processo licitatório no custo de transação econômica: um estudo de caso em uma prefeitura no Estado do Ceará Rais. *In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS*, 13., 2019. São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: ANPCONT, 2019. Disponível em: http://www.anpcont.org.br/pdf/2019_CPT135.pdf. Acesso em: 2 jun. 2019.

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, M. A. da S.; LE BOURLEGAT, C. A. Inclusão e perspectivas de desenvolvimento da microempresa e empresa de pequeno porte no processo de compras governamentais na esfera federal. **Interações**, Campo Grande, v. 17, n. 3, p. 410-421, 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FAGUNDES, J. Economia institucional: custos de transação e impactos sobre política de defesa da concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 115-135, jul./dez. 1997.

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M. D.; ABRANTES, L. A. Aspectos transacionais e comportamentais dos agentes no Pregão Eletrônico: um enfoque na administração pública. **Revista de Economia e Administração**, v. 9, n. 2, p. 151-169, 2010a.

FARIA, E. R. de; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M. dos; SILVEIRA, S. de F. R. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por

pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 6, p. 1405-1428, 2010b.

FARIA, E. R. de; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M. dos; SILVEIRA, S. de F. R. Pregão Eletrônico versus Pregão Presencial: estudo comparativo de redução de preços e tempo. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 16, n. 1, art. 4, p. 47-62, 2011.

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.

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

FERNANDES, J. U. J. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 3. ed. rev., ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FERREIRA, C. B. **Gestão de compras públicas**: desafios, dilemas e perspectivas na Universidade Federal de Viçosa. 2015. 145 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

FIANI, R. Teoria dos custos de transação. *In*: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (org.). **Economia industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. cap. 13, p. 171-181.

FIUZA, E. P. S. Licitação e governança de contratos: a visão dos economistas. *In*: FIUZA, E.; SALGADO, L. H. (org.). **Caderno marcos regulatórios no Brasil**: é tempo de rever regras? Rio de Janeiro: Ipea, 2009. p. 239-274.

FIUZA, E. P. S; MEDEIROS, B. A. de. **A agenda perdida das compras públicas**: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional. Brasília, DF: IPEA, 2014.

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

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, R. J. de S. **Um estudo sobre variáveis que influenciam na eficiência do pregão como ferramenta das compras públicas**. 2015. 126 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

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

GUEDES, A. N. O procedimento licitatório como microsistema jurídico: apontamentos e Reflexões. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, jan./jun. 2013.

HEY, I. R. **A estratégia da gestão financeira e o ciclo produtivo das commodities agrícolas**. 2016. 87 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Estadual do Centro-Oeste, Guarapuava, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp147.htm. Acesso em: 10 jun. 2018.

INAMINE, R.; ERDMANN, R. H.; MARCHI, J. J. Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 47, n. 1, p.124-139, jan./mar. 2012. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/7220/analise-do-sistemaeletronico-de-compras-do-governo-federal-brasileiro-sob-a-perspectiva-da-criacaode-valor-publico/i/pt-br>. Acesso em: 10 jan. 2018.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

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

MARTINS, G. A. C. **Tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte em pregões eletrônicos**: o caso da Universidade Federal de Lavras. 2017. 76 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2017.

MENEZES, R. A.; SILVA, R. B. da; LINHARES, A. Leilões eletrônicos reversos multiatributo: uma abordagem de decisão multicritério aplicada às compras públicas brasileiras. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 3, p. 11-33, 2007.

MIGUEL, L. F. H. Licitação: passado, presente e futuro. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, v. 158, p. 41-49, 2015.

NEUENFELD, D. R.; STADNICK, K. T.; CÁRIO, S. A. F.; AUGUSTO, C. A. Custos de transação nas compras públicas. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 11, p. 226, 2018.

NIEBUHR, J. de M. **Licitação pública e contrato administrativo**. 2. ed., rev. e ampl. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2011.

NUNES, J.; LUCENA, R. L.; SILVA, O. G. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa – PB. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 2, p. 227-243, 2007.

OLIVEIRA, I. G. S. de. Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos. **Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 131-162, jan./jun. 2015a.

OLIVEIRA, M. da C. **Eficiência do calendário de compras para os processos de licitação**: estudo de caso da Universidade de Brasília. 2015. 133 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015b.

OLIVEIRA, R. C. R. **Licitações e contratos administrativos**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

OURA, M. M.; KONO, C. M.; RODRIGUES, L. C.; RICCIO, E. L. O pregão eletrônico como instrumento de controle de oportunistas no processo licitatório público. **Revista de Gestão e Projetos**, v. 3, n. 2, p. 260-281, 2012.

PADILHA, A.; ARAÚJO, E. C.; SOUZA, J. P. Influência das incertezas nas contratações públicas por intermédio do pregão eletrônico. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 7, n. 1, p. 67-84, 2018.

PEREIRA JÚNIOR, J. T.; DOTTI, M. R. O tratamento diferenciado às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas nas contratações públicas, segundo as cláusulas gerais e os conceitos jurídicos indeterminados acolhidos na Lei Complementar n.123/06 e no Decreto Federal n.6.204/07. **BCL: Boletim de licitações e Contratos**, v. 21, n. 7, p. 667, jul. 2008.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E.C. **Metodologia do trabalho científico**: método e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: www.feevale.br/editora. Acesso em: 18 abr. 2018.

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.

RECH, S. **Análise das relações entre os segmentos produtor e beneficiador da cadeia produtiva vitivinicultura do meio-oeste de Santa Catarina**. 2016. 269 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

REIS, J. H. O. dos. **Gestão de compras públicas**: uma proposta para melhorar o processo de compras em um setor de saúde pública. 2017. 95 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017.

RESENDE, H. M. de. **O processo eletrônico de compras públicas**: o pregão eletrônico como aliado na aquisição de bens e serviços. 2012. 100f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Fundação Mineira de Educação e Cultura, Belo Horizonte, 2012.

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.

ROSSET, A. C. S.; MACÊDO, D. F. de; SANTOS, D. da G.; FINGER, A. B. Regime Diferenciado de Contratações Públicas: análise da nova modalidade de licitação do Governo Federal. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, v. 17, n. 32, p. 127-145, 2017.

SAMPAIO, A. da H. **Um estudo sobre a participação das micro e pequenas empresas nos pregões eletrônicos realizados na Fiocruz/BA**. 2012. 77 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SANTANA, J. E.; MELO, V. V. Relativização da obrigatoriedade do Pregão Eletrônico diante da necessidade de se promover o desenvolvimento local e regional: políticas públicas nas aquisições governamentais para fomento dos pequenos negócios. **O Pregoeiro**, Paraná, p. 22-27, jun. 2013. Disponível em: [Http://www.jairsantana.com.br/wp-content/uploads/2013/09/Artigo-JS-1-1.pdf](http://www.jairsantana.com.br/wp-content/uploads/2013/09/Artigo-JS-1-1.pdf). Acesso em: 22 maio 2018.

SANTANA, J. **Novo estatuto da ME e EPP**: lei complementar nº147, de 7 de agosto de 2014: essencialidades e orientações. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SANTOS, A. L. S.; SANTOS, F. H. S.; SANTOS, N. S. dos. **O uso do Pregão Eletrônico como ferramenta de transparência e eficiência nas compras públicas**. 2013. Disponível em: http://www.convibra.com.br/upload/paper/2013/38/2013_38_7118.pdf. Acesso em: 30 mar. 2018.

SANTOS, F. J. dos. **Pregão eletrônico como ferramenta de eficiência administrativa**: um estudo no Instituto Federal de Pernambuco - Campus Recife. 2012. 97 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

SANTOS, M. R. dos; NAGAHAMA, H. de J.; OLIVEIRA, A. M. B. de. Considerações sobre os riscos do pregão eletrônico nas licitações de Instituições Federais de Ensino Superior: um estudo de caso sob a ótica da teoria de custos de transação. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 25., 2010. Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/693>. Acesso em: 20 fev. 2019.

SARTO, V. H. R.; ALMEIDA, L. T. de. A teoria de custos de transação: uma análise a partir das críticas evolucionistas. **Revista Iniciativa Econômica**, v. 2, n. 1, 2015.

SCHUCH, E. V. **A influência da formação do preço de referência no resultado dos pregões eletrônicos**. 2010. 66 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, A. A.; BRITO, E. P. Z. Incerteza, racionalidade limitada e comportamento oportunista: um estudo na indústria brasileira. **Revista de Administração do Mackenzie**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 176-201, jan./fev. 2013.

SILVA, A. C. C. da. **Desempenho do Sistema de Registro de Preços nas licitações praticadas pelo Poder Executivo do Distrito Federal**. 2016. 85 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

SILVA, A. L. R. de; PEREIRA, D. de J.; BOMFIM, T. F. dos S.; SILVA, L. I. dos S.; PIZZANI, M. A.; CARDOSO, K. C. R. M. Quanto custa um processo administrativo de compras e contratação de serviços? O Caso da Secretaria de Saúde do Município de Feira de Santana na Bahia. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 22., 2015. Foz do Iguaçu, **Anais** [...]. Foz do Iguaçu, 2015. Disponível em: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/3974-4073-1-PB.pdf. Acesso em: 17 jul. 2019.

SQUEFF, F. de H. S. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico**: análise do caso brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/1/TD_1922.pdf. Acesso em: 2 mar. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS. Conselho Universitário. **Resolução Nº 40, de 5 de outubro de 2007**. Aprova o Estatuto da Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG. Alfenas, MG: UNIFAL-MG, 2007. Disponível em: http://www.unifal-mg.edu.br/institucional/sites/default/files/Novo_Estatuto_da_UNIFAL-MG,_recomendado_pelo_MEC.pdf. Acesso em: 10 abr. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS. Conselho Universitário. **Resolução Nº 7, de 3 de maio de 2017**. Aprova o Regimento Interno da Pró-Reitoria de Administração e Finanças da UNIFAL-MG e dá outras providências. Alfenas, MG: UNIFAL-MG, 2017. Disponível em: http://www.unifal-mg.edu.br/secretariageral/sites/default/files/Resolucao_07-2017.pdf. Acesso em: 30 abr. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS. **Portaria nº 1.382, 23 de outubro de 2012**. Regulamenta todos os procedimentos de compras e contratações, no âmbito da UNIFAL-MG. Alfenas, MG, 2012. Disponível em: <http://www.unifal-mg.edu.br/proaf/system/files/anexos/Portaria-1382-Normatizacao-Compras.pdf>. Acesso em 05 mar. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS. **Relatório de gestão 2017**. Alfenas, MG: UNIFAL-MG, 2018. Disponível em: <http://www.unifal-mg.edu.br/auditoria/processosdeprestacaodecontas>. Acesso em: 24 abr. 2018.

VARGAS, L. C. de M. **Economia Institucional**: uma análise sobre os custos de transação no Brasil. 2015. 51 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

XIMENES, R. C. de A. O sistema de registro de preços e a figura do carona: uma análise frente aos princípios da administração pública e da lei de licitações. **Revista TCE-PE**, v.18, n. 18, p. 28-52, jun. 2011.