**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE MEDICINA DE RIBEIRÃO PRETO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES DE SAÚDE**

ERIC RODRIGO COSTA

Análise diagnóstica dos insucessos nas licitações da modalidade pregão em um hospital
universitário público no Estado de São Paulo no período de 2013 a 2017

Ribeirão Preto
2019

ERIC RODRIGO COSTA

Análise diagnóstica dos insucessos nas licitações da modalidade pregão em um hospital universitário público no Estado de São Paulo no período de 2013 a 2017

Dissertação apresentada à Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações de Saúde do Programa de Mestrado Profissional.

Área de concentração: Gestão de Organizações de Saúde.

Orientadora: Prof.^a Dra. Alessandra Mazzo.

Ribeirão Preto
2019

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTES
TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO PARA
FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Ficha Catalográfica

Costa, Eric Rodrigo

Análise diagnóstica dos insucessos nas licitações da modalidade
pregão em um hospital universitário público no Estado de São Paulo no
período de 2013 a 2017.

71 p. il. ; 30 cm

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Medicina de
Ribeirão Preto/USP. Área de concentração: Mestrado Profissional em
Gestão de Organizações de Saúde.

Orientadora: Mazzo, Alessandra

1. Pregão. 2. Insucessos na licitação. 3. Gestão de materiais. 4.
Planejamento de compras. 5. Orçamento público.

Nome: Eric Rodrigo Costa

Título: Análise diagnóstica dos insucessos nas licitações da modalidade pregão em um hospital universitário público no Estado de São Paulo no período de 2013 a 2017.

Dissertação de Mestrado apresentada à
Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto/USP.
Área de concentração: Mestrado Profissional
em Gestão de Organizações de Saúde.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

DECICATÓRIA

Dedico esse trabalho a todos da minha família, aos que ainda estão aqui e, também, aos que foram morar com Deus, mas continuam nos meus pensamentos e coração, como meus avós, que foram muito importantes na minha vida. Dedico, também, aos amigos, professores e a todos que acreditaram nessa minha nova conquista pessoal.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, a quem sempre peço força, saúde e proteção para enfrentar os momentos mais difíceis, não só para mim, mas para todos que aparecem na minha lembrança no momento das minhas orações que, aliás – devo confessar –estou em falta, preciso orar mais a Deus.

A todos da minha família, principalmente aos que fui mais ausente devido à correria do dia a dia: trabalho, mestrado, aulas etc. Peço desculpas a todos por isso. Aproveito esse espaço para agradecer por tudo que já fizeram e para dizer quanto são especiais para mim.

Agradeço, também, aos professores e à minha orientadora, que contribuíram muito e me deram força para que isso pudesse acontecer.

Enfim, agradeço a todos os familiares, amigos, professores, sem citar nomes para não correr o risco de esquecer-me de alguém e cometer essa enorme injustiça.

MUITO OBRIGADO A TODOS DE CORAÇÃO!

“Motivação é a arte de fazer as pessoas fazerem o que você quer que elas façam porque elas o querem fazer.”

Dwight Eisenhower

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Descrição do processo de seleção dos estudos da <i>Scoping Review</i>	36
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diferenças entre o pregão presencial e eletrônico.....	29
Quadro 2 - Descritores selecionados para o estudo.....	37
Quadro 3 - Estudos selecionados.....	41
Quadro 4 - Metodologia e principais resultados.....	45
Quadro 5 - Fatores de sucesso e insucesso.....	52

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Sucessos e insucessos em cada modalidade.....	53
Tabela 2 - Motivos de insucesso encontrados	53
Tabela 3 - Percentual de sucessos e insucessos nos pregões eletrônicos por trimestre.....	54
Tabela 4 - Percentual de insucessos por ano	55
Tabela 5 - Percentual de insucesso por grupo de materiais.....	55
Tabela 6 - Percentual de insucesso por classe de materiais	56

LISTA DE SIGLAS

TIC	Tecnologias da Informação e Documentação
e-GP	<i>e-government procurement</i>
e-gov	Governo Eletrônico
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
AID	Associação Internacional para Desenvolvimento
PCC	População, Conceito e Contexto
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
JBÍ	<i>Joanna Briggs Institute</i>

RESUMO

COSTA, E. R. **Análise diagnóstica dos insucessos nas licitações da modalidade pregão em um hospital universitário público no Estado de São Paulo no período de 2013 a 2017.** 2019. 71 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Organizações de Saúde) – Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

O pregão é uma das modalidades de licitação, instituído pela Lei nº 10.520/02 e tem sido amplamente utilizado em instituições públicas. Os hospitais universitários públicos do Estado de São Paulo, como entidades que utilizam recursos públicos, têm o dever de licitar e, dessa forma, têm feito amplo uso do instrumento do pregão para proceder às suas aquisições. Apesar dos muitos benefícios dessa modalidade, existe um número considerável de insucessos nos procedimentos, de modo que os pregões podem terminar fracassados, desertos ou, até mesmo, cancelados, anulados ou revogados. O objetivo geral deste estudo é levantar e relacionar os motivos de insucessos nos pregões eletrônicos de um hospital universitário público no Estado de São Paulo. Por sua vez, os objetivos específicos são: a) avaliar na literatura quais os motivos de sucessos e insucessos de pregões na área da saúde; e b) demonstrar e analisar pregões mal-sucedidos no hospital estudado. Para atingir os objetivos gerais e específicos propostos, este estudo foi realizado em duas etapas. A Etapa 1 consistiu na Revisão de Literatura realizada através de *Scoping Review*, conforme a proposta do *Joanna Briggs Institute* (JBI), a partir da pergunta “Quais os fatores de sucesso e/ou insucesso encontrados nas compras por licitação na modalidade pregão?”, nas bases de dados Capes Periódicos, Pubmed e *Scientific Electronic Library Online* (Scielo). Nessa etapa, foram identificados 217 estudos e selecionados 23 para análise. Na Etapa 2 – Análise Documental, foram analisados os pregões mal-sucedidos em um hospital universitário do Estado de São Paulo, de acordo com o site <http://www.pregao.sp.gov.br/>. Nessa fase, após a coleta, as informações foram inseridas em uma planilha eletrônica, para fins de análise diagnóstica dos pregões eletrônicos e presenciais que tiveram algum tipo de insucesso. Os motivos de insucessos encontrados foram classificados de acordo com proposta dos pesquisadores. Para averiguar os motivos de classificação propostos, foi efetuado um estudo nos pregões eletrônicos realizados de 2013 a 2017 em um hospital universitário público no Estado de São Paulo.

Palavras-chave: Pregão. Insucessos na licitação. Gestão de materiais. Planejamento de compras. Orçamento público.

ABSTRACT

COSTA, E. R. **Diagnostic analysis of failures in bidding process for reverse auction modality in a public university hospital in the State of São Paulo from 2013 to 2017**. 2019. 71 p. Dissertation (Professional Masters in Management of Health Organizations) – Ribeirão Preto Medical School, University of São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

The reverse auction is one of the bidding modalities, which was instituted by Law 10,520/02 and has been widely used in public institutions. The public university hospitals of the State of São Paulo, as institutions that use public financial resources, have the duty to bid and, thus, have made extensive use of the reverse auction for their acquisitions. Although the benefits of this modality are many, there is a considerable number of failures in the procedures, so that the reverse auction sessions may fail, with no participants or even be cancelled, nullified or revoked. The general objective of this study is to establish and relate the reasons for failures of reverse auctions in a public university hospital in the State of São Paulo. In addition, the specific objectives are: a) to evaluate in the literature the reasons for successes and failures of reverse auctions in the health area; and b) to demonstrate and analyze unsuccessful reverse auction sessions in the studied hospital. To achieve the general and specific objectives of this study, it was performed in two steps. Step 1 consisted of the Literature Review conducted through a Scoping Review, as proposed by the Joanna Briggs Institute (JBI). The research question was "What factors of success and/or failure found in bidding purchases for reverse auction modality?", and the databases used were *Capes Journals*, PubMed and Scientific Electronic Library Online (SciELO). At this step, 217 studies were identified and 23 were selected for analysis. Step 2 consisted of a Documentary Analysis and it was analyzed the unsuccessful reverse auctions in a university hospital in the State of São Paulo, according to the website <http://www.pregao.sp.gov.br/>. In this step, after data collection, the information was inserted in a spreadsheet, for purposes of diagnostic analysis of the electronic and face-to-face reverse auction sessions that had some kind of failure. The reasons for failures were classified according to the researchers' proposal. In order to verify the proposed classification reasons, a study was performed in the electronic reverse auctions conducted from 2013 to 2017 in a public university hospital in the State of São Paulo.

Keywords: Reverse Auction. Failures in Bidding. Material Management. Purchasing Planning. Public Budget.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 OBJETIVOS	17
2.1 Objetivo geral	17
2.2 Objetivos específicos	17
3 REVISÃO DA LITERATURA	18
3.1 Contabilidade e Orçamento Públicos	18
3.2 Procedimento Licitatório	19
3.3 Pregão Presencial e Pregão Eletrônico	20
3.4 Insucessos: Pregão revogado, anulado, fracassado e deserto	31
3.5 Prática colusiva, corrupta, fraudulenta, coercitiva e obstrutiva	33
4 METODOLOGIA.....	34
4.1 Etapa 1	34
4.2 Etapa 2 – Estudo descritivo: Análise Documental	38
5 RESULTADOS	41
5.1 Etapa 1 – Revisão da Literatura – <i>Scoping Review</i>	38
5.2 Etapa 2 – Pregões eletrônicos realizados de 2013 a 2017 em um hospital universitário público no Estado de São Paulo	53
6 DISCUSSÃO	60
7 CONCLUSÃO.....	65
REFERÊNCIAS	66

1 INTRODUÇÃO

O processo de compras pode ser dinâmico e flexível, e estar em constante transformação decorrente do meio em que se realiza. Todavia, em algumas entidades públicas, existem estruturas tradicionais, funcionais e departamentais que podem colaborar para que erros nos fluxos de informações aconteçam. Entre os fatores apontados pela literatura especializada no assunto, identifica-se que a falta de integração entre o setor requisitante e o de compras é um dos fatores que pode influenciar na celeridade do processo de compras na Administração Pública (ALMEIDA; SANO, 2018). Diante disso, é necessário melhorar os processos administrativos, eliminar os ruídos e movimentos desnecessários, aperfeiçoar o processo de aquisição e o desempenho na circulação das informações.

No setor público brasileiro, os processos de compras devem seguir as regras impostas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), a qual estabelece as modalidades de licitação como concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A escolha da modalidade adequada para cada tipo de aquisição ou alienação depende do tipo, das características e do vulto do objeto que será adquirido ou alienado. O agente público tem sua decisão vinculada, em alguns casos previstos em lei, ou seja, só pode licitar em determinada modalidade; em outros, pode optar entre duas ou mais modalidades, pelas quais considere, por critérios objetivos e justificados, a mais adequada e eficiente para a ocasião.

Licitação é o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais, selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato (DI PIETRO, 2017). Considerando o tempo decorrido e os avanços institucionais, em 2000 foi publicado o Decreto Federal nº 3.555/00 que aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, incluindo o pregão dentre as modalidades de licitação (BRASIL, 2000a).

Posteriormente, o Decreto Federal nº 5.450, de 31 de maio de 2005 (BRASIL, 2005), regulamentou o uso de recursos em tecnologia da informação nas aquisições pela modalidade pregão. O regulamento define o procedimento do Pregão Eletrônico, ou seja, aquele realizado de forma virtual eletrônica, por meio da utilização da Internet. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços. Para maior segurança das transações, o sistema eletrônico

deve ser dotado de recursos de criptografia e de autenticação em todas as etapas do certame (BRASIL, 2005).

Neste estudo, consideram-se as modalidades de licitação previstas nessas legislações, mais especificamente o pregão, por ser a mais utilizada no processo de compras públicas no país. Essa modalidade destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em uma sessão pública (FRANÇA, 2017).

Dois aspectos próprios demonstram a sua singularidade: a inversão das chamadas etapas de habilitação e a apresentação de propostas escritas, seguida de uma fase de lances sucessivos para a escolha, pelo critério de menor preço, da melhor proposta (BITTENCOURT, 2010). Um dos objetivos da licitação na modalidade de pregão consiste na obtenção de melhor preço, desde que a proposta que o contenha demonstre, sobretudo, ter atendido a todas as exigências do edital, como prazo de entrega, condições de pagamento, prazo de validade da proposta e, principalmente, que o objeto ofertado seja absolutamente compatível com as especificações constantes do instrumento convocatório (TOLOSA FILHO, 2010).

A diferença entre o pregão presencial e o pregão eletrônico reside na forma de processamento da sessão. Enquanto na versão presencial a condução da sessão é do pregoeiro, com a colaboração da equipe de apoio e a presença dos representantes legais dos licitantes, na versão eletrônica a sessão é conduzida por pregoeiro a distância, por meio de sistema que comprova a comunicação pela Internet em sessão pública (TOLOSA FILHO, 2010).

Os atos da licitação devem desenvolver-se em sequência lógica, a partir da existência de determinada necessidade pública a ser atendida. O procedimento tem início com o planejamento que, por sua vez, deve ser feito com atenção a todos os detalhes de maneira a minimizar as chances de fracasso, prosseguindo assim até a assinatura do respectivo contrato.

Uma licitação fracassada, segundo a Lei nº 8666/93, é aquela em que há interessados no processo licitatório, mas que não preenchem os requisitos necessários, sendo, portanto inabilitados ou desclassificados, o que leva a novo processo licitatório pela Administração (BRASIL, 1993). Um dos principais motivos de fracasso de uma licitação se dá quando nenhum interessado consegue ofertar um valor menor do que o preço referencial.

É consenso que um procedimento licitatório que tenha de ser refeito gera retrabalho para que se faça uma nova licitação, consumindo um tempo maior para que esse material ou serviço chegue ao usuário final, além de, consequentemente, gerar perda de recursos ou até uma compra emergencial. Um pregão fracassado prejudica todos os agentes envolvidos, atrasa os processos que dependem dos materiais ou serviços. Ademais, destaca-se que quando relacionados à saúde

podem colocar em risco a integridade de terceiros, como no caso os pacientes. Nesse contexto, é imprescindível, portanto, compreender e minimizar os efeitos de tais situações.

Embora o tema pregão venha sendo pesquisado com notório enfoque na sua eficiência, pouco tem se explorado no que tange aos fatores de insucessos, mais especificamente no âmbito da saúde e nos hospitais universitários. Nesse ambiente, financiado em sua grande parte pela tributação da sociedade, é fundamental que a administração procure minorar os desperdícios e alavancar um melhor nível de gestão, para um melhor atendimento da coletividade, adotando processos e controles mais eficientes.

O ambiente da saúde destaca-se pelo montante de processos das aquisições realizadas pelos hospitais universitários. Nesse cenário, há uma grande quantidade de materiais e equipamentos que são fornecidos por uma pequena quantidade de fornecedores ou até mesmo por apenas um fornecedor.

Para efetuar as compras de materiais e contratar serviços, os hospitais universitários públicos do Estado de São Paulo têm o dever de licitar e, sendo o pregão a modalidade de licitação mais adequada para esse fim e também, a modalidade mais utilizada, o número de insucessos nessas licitações tem se tornado uma característica recorrente.

Por outro lado, é importante destacar que os hospitais devem efetuar compras emergenciais, em pregões mal-sucedidos, de forma a não causar prejuízo às atividades essenciais o que pode, entretanto, gerar um aumento no custo dos materiais, equipamentos e serviços, além do custo de pessoal, ou seja, dos funcionários locados para tal fim.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo geral

Levantar e relacionar os motivos de insucessos nos pregões eletrônicos de um hospital universitário público no Estado de São Paulo.

2.2 Objetivos específicos:

- a) Avaliar na literatura quais os motivos de sucessos e insucessos de pregões;
- b) Descrever os pregões mal-sucedidos no hospital estudado.

3 REVISÃO DA LITERATURA

Tendo em vista os objetivos a serem trabalhados, é necessário levantar os fundamentos que dão suporte para o presente estudo.

Dessa forma, a contabilidade pública, o orçamento público, o planejamento, o processo de compras, as modalidades de licitação, os fatores que determinam o seu sucesso e insucesso e os procedimentos licitatórios, mais precisamente o pregão, em sua forma presencial e eletrônica – sendo este último o mais usual, ou seja, utilizado mais recorrentemente nas compras de bens e serviços comuns em um hospital universitário – norteiam o desenvolvimento desta pesquisa.

3.1 Contabilidade e Orçamento Públicos

A elaboração do orçamento público, em conformidade com o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, compreende a fixação de objetivos concretos para o período considerado, bem como o cálculo dos recursos humanos, materiais e financeiros, necessários à sua materialização e concretização (CONTI, 2009).

A aplicação de recursos públicos, provenientes do Tesouro, ainda que de diferentes origens, se faz dentro de uma programação específica e está sujeita a controles formais, obrigatórios, dos sistemas de controle interno e externo; sua contabilização, conseqüentemente, deve seguir um modelo que assegure uma padronização adequada (PISCITELLI, 2004, p. 21).

Para executar o orçamento, o hospital deve dispor de um sistema de controle eficiente e eficaz, o qual consiga fazer uma programação de despesas necessárias para mantê-lo em funcionamento, ao menos, razoável.

Segundo Lunelli (2014), o Orçamento Público, em sentido amplo, é um documento legal (aprovado por lei) contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um governo em um determinado exercício, geralmente compreendido por um ano. No entanto, para que o orçamento seja elaborado corretamente, ele precisa basear-se em estudos e documentos cuidadosamente tratados que comporão todo o processo de elaboração orçamentária desse governo.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão define Orçamento Público como um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da Administração Pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas. É o documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa o que de fato vai

ser feito com esses recursos. É onde são alocados os recursos destinados a hospitais, à manutenção das estradas, à construção de escolas, ao pagamento de professores, ou seja, no orçamento estão previstos todos os recursos arrecadados e para onde serão destinados (BRASIL, 2015).

3.2 Procedimento Licitatório

Fundamentada no artigo 37 da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, mais precisamente no seu inciso XXI, surgiu a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Licitação é o conjunto de procedimentos administrativos, legalmente estabelecidos, através do qual a Administração Pública cria meios para verificar, dentre os interessados habilitados, quem oferece as melhores condições para a realização de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações (PISCITELLI, 2004, p. 234).

A licitação corresponde a um processo administrativo mediante o qual a Administração Pública decide qual a proposta mais vantajosa para firmar um contrato. Tal processo consiste em uma série de atos preparatórios do ato final buscado pelo ente público. Como há uma competição entre os interessados para a escolha da melhor proposta, o processo formal é necessário para garantir um tratamento isonômico aos licitantes (BITTENCOURT, 2010, p. 113).

Em 8 de agosto de 2000, o Decreto nº 3.555 regulamentou procedimentos e listou bens e serviços comuns (BRASIL, 2000) e, posteriormente, em 17 de julho de 2002, foi publicada a Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002), definindo a modalidade de licitação denominada pregão destinada à aquisição de bens e serviços em que a disputa pelo fornecimento ocorre, em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. Sua grande inovação se dá pela inversão das fases de habilitação e

análise das propostas, na qual é verificada apenas a documentação do participante com a melhor proposta. Para efetuar uma compra ou contratar um serviço em uma entidade pública, no Brasil, deve seguir tais regras.

Segundo o parágrafo único do art. 4º, da Lei nº 8.666/93, o procedimento licitatório caracteriza-se como um ato administrativo formal.

Lunelli (2014) diz que os atos da licitação devem desenvolver-se em sequência lógica, a partir da existência de determinada necessidade pública a ser atendida. O procedimento tem início com o planejamento e prossegue até a assinatura do respectivo contrato ou a emissão de documento correspondente, em duas fases distintas:

- Fase Interna ou Preparatória: delimita e determina as condições do ato convocatório antes de trazê-las ao conhecimento público;
- Fase Externa ou Executória: inicia-se com a publicação do edital ou com a entrega do convite e termina com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço.

3.3 Pregão Presencial e Pregão Eletrônico

De acordo com a Lei nº 10.520 de 2002 (BRASIL, 2002), para fins de aquisição de bens e serviços comuns, as instituições públicas poderiam utilizar a modalidade pregão, qualquer que fosse o seu valor. Essa modalidade, a partir de uma análise breve, seria composta de ofertas ou lances pelos interessados e a oferta de menor valor seria a ganhadora.

Diferente das outras modalidades, o Pregão tem seu diferencial na abertura do envelope da proposta de preços antes do envelope de habilitação, ou seja, primeiro analisa-se o preço e, em seguida, a habilitação do licitante vencedor.

Segundo Bittencourt (2010), pregão é modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em uma sessão pública. Nessa perspectiva, dois aspectos próprios demonstram a sua singularidade: a inversão das chamadas etapas de habilitação e a apresentação de propostas escritas, seguida de uma fase de lances sucessivos para a escolha, pelo critério de menor preço, da melhor proposta.

Gasparini (2000) relata que em uma licitação tradicional há duas fases: uma antes da publicação do edital que é chamada “fase interna” ou “primeira fase” e outra fase depois da publicação do edital denominada “segunda fase” ou “fase externa”. A fase de preparação ou preparatória corresponderia à primeira fase ou à fase interna da licitação tradicional. A fase

licitatória do pregão seria a segunda fase ou fase de licitação, propriamente dita, da licitação tradicional (GASPARINI, 2000).

A fase preliminar do pregão é a fase preparatória, baseada no artigo 3º da Medida Provisória nº 2.026 e artigo 8º do Decreto nº 3.555, seguindo a mesma linha traçada para as modalidades de licitação da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993). O objetivo é compreender o conjunto de atos e informações, os quais servirão de justificativa da Administração Pública para a realização da licitação. A fase origina-se quando o agente público mostra disposição em contratar e apresenta o requerimento para contratação à autoridade competente (BRASIL, 2000a; 2000b).

Nessa fase, são elaborados o edital e a minuta do instrumento de contrato (se houver), que devem ser aprovados pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração promotora do certame, em face do estabelecido pelo parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Esse exame jurídico tem por escopo escoimar as eventuais ilegalidades que, dentre outros fatores, decorrem da inserção de exigências que, por impertinentes e irrelevantes, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame (TOLOSA FILHO, 2010).

A elaboração do edital deve ser analisada minuciosamente, tanto pelo agente que o elabora – descrevendo o objeto do certame o mais detalhadamente possível para que não corra o risco de comprar o material errado e frustrar a licitação – como também deve ser muito bem examinado pelo assessoramento jurídico da Administração, evitando o máximo possível os recursos dos licitantes e, assim, o prolongamento do certame, prejudicando o andamento das atividades da Administração.

Assim, como bem diz Tolosa Filho (2010), na elaboração do edital, inclusive para a realização de licitação na modalidade de pregão, que se caracteriza pela celeridade, a Administração Pública deve obediência aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

A autoridade deverá definir, inicialmente, o objeto do pregão, de forma precisa e clara, informar quanto à necessidade e aos motivos da licitação, definir as exigências para habilitação e designar o pregoeiro. Tolosa Filho (2010) reforça que o pregoeiro e os membros da equipe de apoio devem ser designados por ato formal do dirigente da unidade de despesa ou da autoridade prevista nos regulamentos ou estatutos das entidades descentralizadas, recaiando a escolha, necessariamente, sobre servidor do órgão ou entidade promotora do certame.

Nos termos do inciso IV do art. 3º da Lei nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002), compete ao pregoeiro:

- a) O credenciamento dos interessados;
- b) O recebimento dos envelopes das propostas de preços e da documentação de habilitação;
- c) A abertura dos envelopes das propostas de preços, o seu exame e a classificação dos proponentes;
- d) A condução dos procedimentos relativos aos lances e à escolha da proposta ou do lance de menor preço;
- e) Adjudicação da proposta de menor preço, quando não houver interposição de recurso;
- f) A elaboração da ata da sessão;
- g) A orientação e condução dos trabalhos da equipe de apoio;
- h) O recebimento, o exame e a decisão sobre recursos;
- i) A submissão do processo licitatório devidamente instruído, após a adjudicação, à autoridade superior, visando à homologação do certame e à efetivação da contratação.

Nessa modalidade, o objeto deve estar descrito de forma muito clara e precisa. Devido ao fato de as etapas serem invertidas – ocorrendo primeiramente a proposta e posteriormente a habilitação do proponente vencedor –, é primordial a clara definição do objeto licitado, evitando futuras dificuldades para a Administração. Dessa forma, a autoridade estabelecerá os requisitos para os fornecedores e prestadores de serviços interessados em participar do certame.

A restrição ao caráter competitivo fica aparente quando um licitante não tem condições de ofertar uma redução, embora significativa, dentro dos intervalos previstos no edital, restando a licitação comprometida e frustrada (TOLOSA FILHO, 2010).

Tolosa Filho (2010) entende que um dos objetivos da licitação na modalidade de pregão consiste na obtenção de melhor preço para a Administração Pública, desde que a proposta que o contenha demonstre ter atendido a todas as exigências do edital, como prazo de entrega, condições de pagamento, prazo de validade da proposta e, principalmente, que o objeto ofertado seja absolutamente compatível com as especificações constantes do instrumento convocatório.

A Administração Pública nacional é criticada com frequência devido à sua limitação na oferta de bons serviços à população, não atingindo assim os objetivos centrais de sua existência. O Estado é tido como lento, arcaico, corrupto, atrelado à “burocracia”, no sentido vulgar do termo, e aos interesses corporativos. Fala-se em crise da Administração Pública e nas funções

gerais do Estado e considera-se tal situação como sendo consequência de conjecturas que transcendem as fronteiras nacionais (NIEBUHR, 2004).

O Estado de Direito, nascido no apagar das luzes do século XVIII e consolidado no último século, sofre os efeitos das alterações profundas na ordem social e econômica, atreladas às reconfigurações da geopolítica mundial ocorridas na última metade do século XX e início do século XXI. A organização da Administração Pública nacional, consolidada com a Constituição de 1988, acabou por tornar-se anacrônica em meio às mudanças promovidas pela globalização, em especial no que se refere aos novos paradigmas tecnológicos impostos nas últimas décadas.

Justen Filho (2014) sintetiza o impacto sistêmico dessas conjecturas e pontua o imperativo da mudança que bate às portas do Estado:

O resultado prático consiste na uniformização cultural dos diversos países, na redução dos poderes políticos estatais, na revisão do conceito de soberania, na intensificação do comércio mundial, na predominância das empresas transnacionais e na preponderância de concepções econômicas para organização da vida individual e coletiva. Nesse cenário, é muito difícil continuar a conceber o Estado e suas relações com a sociedade de acordo com os modelos difundidos em meados do século XX. Há a redução da atuação estatal, com a convocação da sociedade e da empresa privada para promover a satisfação de necessidades de cunho coletivo.

Em síntese, o governo precisa enfrentar tais desafios para se tornar melhor. Em um ambiente onde cada vez mais os recursos tornam-se escassos, o governo precisa melhorar suas competências para arrecadar e gastar o dinheiro público de maneira mais eficiente, maximizando a reversão dos impostos para o bem coletivo.

Um dos instrumentos de mudança que tem sido aliado da Administração Pública nos últimos anos são as Tecnologias da Informação e Documentação (TIC), componente presente em todas as inovações de processos organizacionais recentes (TRIDAPALLI; FERNANDES; MACHADO, 2011, p. 406).

De acordo com Medeiros (2004), entre os aspectos que impulsionaram o uso das TICs na Administração Pública destacam-se dois fatores:

- a) surgimento e crescimento da Internet, aliado às inovações tecnológicas, permitiu às organizações migrar seus sistemas convencionais para sistemas com interface na *web*;
- b) pressão da sociedade para que os gastos públicos fossem otimizados e transparentes (MEDEIROS, 2004, p. 29).

Além disso, o ponto relevante é a “necessidade de as Administrações aumentarem sua arrecadação e melhorar seus processos internos –‘fazer mais com menos’” (KAKABADSE; KAKABADSE; KOUZMIN, 2003, p. 52 *apud* MEDEIROS, 2004, p. 29).

Nesse liame em que se inserem as compras públicas eletrônicas:

A sociedade vê a aquisição de bens, serviços e obras civis especialmente como um processo que tem falta de transparência, os métodos tradicional sendo a principal área de ineficiência nos gastos públicos. A implementação do *e-government procurement* (e-GP) tem sido considerada na literatura como uma das mais promissoras ferramentas para melhoria da transparência e eficiência na aquisição de bens e serviços para o setor público (TRIDAPALLI; FERNANDES; MACHADO, 2011, p. 403).

As compras públicas eletrônicas estão inseridas no conceito maior de Governo Eletrônico, ou *e-gov*, o qual:

[...] refere-se ao uso, por agências governamentais, de tecnologias de informação (como redes de longa distância, Internet e computação móvel) capazes de transformar as relações com cidadãos, empresas e outras unidades do governo. Essas tecnologias podem servir a diferentes fins, como: melhor prestação de serviços aos cidadãos, interações mais eficazes com empresas e a indústria, *empowerment* do cidadão por meio do acesso a informações ou mais eficiência na administração governamental (BANCO MUNDIAL, 2003, *apud* MEDEIROS, 2004, p. 30).

No Brasil, as políticas de promoção do Governo Eletrônico iniciaram-se com a implantação do programa Sociedade da Informação (1999) e tiveram seguimento com a Criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (2000) e da Política de Governo Eletrônico no Brasil (2001). Tais programas de governo tiveram por objetivo o fomento da simplificação e da transparência nos atos da Administração Pública, bem como a aproximação entre Estado e sociedade. Essas políticas materializaram-se na informatização de procedimentos e na criação de novas modalidades de interface Estado-cidadão, dentre as quais se destacam a implantação dos Portais da Transparência e da certificação digital de documentos, a informatização dos pleitos eleitorais e do Portal da Previdência e promoção do Pregão Eletrônico (BRAGA et al., 2008).

O Brasil é um país que avançou muito em relação às inovações nas compras públicas. O uso das compras eletrônicas é generalizado, em especial na União e nos entes federativos, o que é um fator positivo. Não obstante, entende-se que houve uma supervalorização do mecanismo e, atualmente, existe uma tendência em repensar a forma como as compras

eletrônicas são conduzidas, com o objetivo de desenvolver uma visão sistêmica no planejamento e execução (FERRER, 2012). Tal observação é importante na medida em que o aspecto tecnológico:

[...] apesar de muito importante, não é o único que as empresas devem avaliar antes de colocar em prática uma ferramenta de *e-procurement*. De nada adianta se o fator humano for desprezado na implementação. Os responsáveis por essa aplicação precisam de conhecimentos e habilidades para tomar decisões com base na informação compartilhada (CROUCH, 2003, *apud* DE RESENDE, 2017, p. 23).

Entende-se que as ferramentas do *e-procurement* precisam ser aplicadas em conjunto com metodologias de planejamento e gestão pública, na medida em que a compra:

[...] não é um fim em si mesma, e tem como função principal coordenar a sua atividade, aliada e em sintonia com outras importantes fases desenvolvidas pela organização. A atividade de compra implementa o trabalho dos outros departamentos, pela aquisição de insumos necessários para a realização dos trabalhos finalísticos da instituição (BATISTA; DE VARGE MALDONADO, 2008, p. 687).

Nesse contexto, importante destacar que, a gestão pública brasileira não evoluiu no mesmo ritmo das TICs (Tecnologias da Informação e Comunicação) e da Internet, sendo necessário, portanto, o ajuste das ferramentas eletrônicas ao ambiente organizacional fortemente marcado pelo patrimonialismo e pela burocracia, variáveis que se configuram em barreiras à implantação, com efetividade, das compras públicas eletrônicas.

No Estado de São Paulo, o governo eletrônico teve como ponto marcante o Decreto nº 40.566, de 21 de dezembro de 1995 promulgado na gestão do então governador Mário Covas, o qual instituiu o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (Siafem/SP) (SÃO PAULO, 1995). Mais tarde, em 2000, surgiria outro marco no *e-gov* paulista, a Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo - BEC/SP.

Em meio às tantas críticas e às demandas da coletividade, esperava-se que a Administração Pública esboçasse algum tipo de reação para alterar a situação indesejada na qual se encontrava. Nesse contexto, tal reação passa, necessariamente, pela expansão da informatização das atividades administrativas em seu contexto organizacional. Uma das facetas da reação do Estado é justamente a modalidade do Pregão Eletrônico, cujo objetivo foi criar um procedimento de licitação especialmente desenvolvido para operar pela Internet (NIEBUHR, 2004).

De acordo com Oliveira (2007, apud. BITTENCOURT, 2010, p. 25), “[...] o pregão eletrônico surgiu propondo um resgate estratégico para a agilização do processo aquisitivo da Administração Pública”.

A modalidade foi instituída em 2005 no âmbito da União pelo Decreto nº 5.450/05 (BRASIL, 2005), o qual dispõe em seu *caput* que o pregão, na sua forma eletrônica, é destinado à “[...] aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União” (BRASIL, 2005) e no seu parágrafo único define sua abrangência, a saber:

Subordinam-se ao disposto neste Decreto, além dos órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União (BRASIL, 2005).

Embora tenha sido recebido como novidade pela Administração Pública, no âmbito do direito privado, o sistema de pregão eletrônico já era conhecido por várias empresas nacionais de grande relevância como a Basf, Itaú, Philips e Embraer, as quais já se utilizavam do advento dos leilões reversos em suas aquisições (BITTENCOURT, 2010, p. 24).

O substrato histórico no qual surge o Pregão Eletrônico pode ser compreendido com base nos pressupostos da Nova Administração Pública, recém-implantada:

A Reforma Gerencial da administração pública está baseada em uma ideia de Estado e de seu papel. Procura responder quais são as atividades que o Estado deve realizar diretamente, quais devem apenas financiar ou promover e quais as que não lhe competem. E tem como critérios, para responder a essas questões, os objetivos políticos fundamentais que as sociedades contemporâneas se colocaram para si próprias – a ordem, a liberdade, a igualdade e a eficiência ou o bem-estar – na medida em que o Estado é a instituição política que serve de instrumento para que a sociedade alcance estes objetivos (PEREIRA, 1998, p. 5, apud DE LIMA, 2008, p. 64).

O Pregão Eletrônico é uma das alternativas que surge para aumentar a essa capacidade instrumental do Estado, na medida em que moderniza a principal modalidade licitatória, deixando-a, em linhas gerais, mais eficiente.

De acordo com Justen Filho (2014, p. 222), o Pregão Eletrônico:

consiste na modalidade de licitação pública, de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação de bem ou serviço comum, por meio de proposta seguidas de lances, em que os atos jurídicos da administração pública e dos interessados desenvolvem-se com a utilização dos recursos da tecnologia da informação, valendo-se especialmente da rede mundial de computadores (internet).

Com alguma similaridade, Niebuhr (2004), conceitua Pregão Eletrônico não como uma nova modalidade, mas sim como uma:

[...] espécie de modalidade de licitação pública em que os procedimentos do pregão presencial são adaptados à tecnologia da informação. Isto é, em vez de desenvolver-se o pregão em ambiente físico, contando com a participação física dos licitantes, a modalidade, sob perspectiva eletrônica, desenvolve-se através da internet, promovendo-se por meio dela a comunicação entre os licitantes e a Administração Pública, bem como, praticamente, toda a execução da licitação. Enfim, em apertadíssima síntese, o pregão eletrônico é o modo de realizar a modalidade pregão, valendo-se da internet.

Entende-se assim que o Pregão Presencial e o Pregão Eletrônico são espécies do gênero Pregão e que, embora existam distinções entre procedimentos, ambos partilham da mesma espinha dorsal. Tais distinções existem devido à necessidade de adaptação do procedimento à realidade da rede mundial de computadores, onde, por exemplo, os licitantes não se fazem fisicamente presentes, todavia, tais “ajustes procedimentais” não podem ser conflitantes com suas versões análogas no certame presencial. Ambas as modalidades estão balizadas nos mesmos princípios e são vinculadas às mesmas finalidades. Portanto, a essência do Pregão Eletrônico e do Presencial é a mesma (NIEBUHR, 2004).

O grande trunfo do Pregão Eletrônico é conseguir informatizar uma modalidade licitatória já considerada moderna e célere, potencializando suas peculiaridades positivas, sem embargo da legalidade e com poucos, ou nenhum, efeito colateral insanável.

A forma eletrônica da modalidade é preferencial em relação ao certame convencional, sendo este utilizado somente em situações específicas que demandam a presença física dos licitantes, tais como em casos de análise de amostras, fato que só pode ser olvidado mediante justificativa da autoridade competente.

A identidade peculiar do Pregão Eletrônico, em relação às demais modalidades de licitação, é a mesma do Pregão Presencial, de maneira que as três principais características de ambos são: a) oralidade da etapa de lances; b) inversão de fases para a análise das propostas e habilitação e; c) amplitude do uso, não vinculado ao teto de valor.

Todavia, a tecnologia permeia o procedimento em suas diversas etapas das fases interna e externa, promovendo alterações que pairam na zona grise da formalidade e da legalidade, com maior incidência na primeira. Em outras palavras, as mudanças são, em sua maioria, formais não incidindo em grandes alterações de direito positivo da Lei nº 10.520.

O Decreto Federal nº 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamenta a utilização de recursos em tecnologia da informação nas aquisições pela modalidade pregão. O regulamento define o procedimento do Pregão Eletrônico, ou seja, aquele realizado de forma virtual eletrônica, por meio da utilização da Internet (BRASIL, 2005).

O referido decreto estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços. Ademais, para maior segurança das transações o sistema eletrônico deverá ser dotado de recursos de criptografia e de autenticação em todas as etapas do certame. Complementarmente, importante mencionar que o pregão não é uma modalidade obrigatória, mas deve ser prioritária. É aplicável a qualquer valor estimado de contratação e pode ser realizado na forma presencial ou eletrônica.

Segundo Tolosa Filho (2010), a diferença entre o Pregão Presencial e o Pregão Eletrônico reside na forma de processamento da sessão. Enquanto na versão presencial a condução da sessão compete ao pregoeiro, com a colaboração da equipe de apoio e a presença dos representantes legais dos licitantes, na versão eletrônica a sessão é conduzida por pregoeiro a distância, através de sistema que comprova a comunicação pela Internet em sessão pública.

O Quadro 1 apresenta as principais diferenças entre o Pregão Eletrônico e o Pregão Presencial.

Quadro 1 – Diferenças Pregão Presencial e Eletrônico

	Pregão Presencial	Pregão Eletrônico
Forma de Disputa	Sessão pública com a presença Física do Licitante.	Sessão pública, a distância, por meio de sistema que promova a comunicação pela Internet.
Comunicação, Pregoeiro e Licitante	Feita em sessão pública de forma transparente a todos os participantes.	Feita de forma eletrônica, a fim de que todos tenham conhecimento. É vedado o contato particular.
Credenciamento	Antes da abertura do Pregão, exibindo os documentos de representação legal.	Somente participam os licitantes cadastrados e que possuam senha de acesso ao sistema eletrônico.
Seleção da empresa para a fase de lances	A de valor mais baixo e com valor até 10% acima. Não havendo três ofertas nestas condições participarão até o máximo de três, mesmo com valor acima.	Todos os licitantes participarão da etapa de lances, independentemente do valor da proposta.
Etapa de Lances	Será oferecido pelo critério de menor preço, sendo que o lance ofertado deverá ser menor que o último oferecido.	O licitante somente poderá oferecer lance inferior ao último por ele ofertado e registrado pelo sistema. Não é obrigatório oferecer lance inferior ao menor lance do pregão.
Forma de Apresentação dos Lances	São verbais e sucessivos, não existe um prazo pré-determinado para cada lance ou para o termino desta etapa. Os licitantes são incentivados a oferecer novas ofertas até que se alcance o melhor preço.	Encaminhados via eletrônica. Esta fase em regra obedece a um tempo ordinário, em que todos os licitantes poderão oferecer lances. Decorrido o prazo ordinário, inicia-se automaticamente o prazo randômico por um período que vai de 1 segundo a 30 minutos, aleatoriamente determinado pelo sistema sendo automaticamente encerrada a sessão.
Negociação	Conhecida a melhor oferta, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para obter melhor preço.	O pregoeiro poderá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta.
Habilitação	Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro procederá à abertura do envelope contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta.	Concluída a etapa de lances, será verificada, pelo pregoeiro, a habilitação do licitante que tenha oferecido o melhor preço, conforme exigências do edital. A análise da habilitação será feita por meio eletrônico, sistema de credenciamento ou via fax, conforme previsto no edital.

Continua

Continuação

Recurso	Declarado o vencedor, o pregoeiro abrirá a oportunidade para que os interessados possam na sessão pública manifestar a intenção de interpor recursos. Havendo manifestação, será concedido prazo de 3 dias para apresentação das razões e mais 3 para apresentação das contrarrazões.	Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá durante a sessão pública, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, sendo-lhe concedido o prazo de 3 dias para apresentar as razões do recurso, ficando os demais licitantes, intimados para, apresentarem contra razões por igual prazo, que começará a contar do término do prazo do recorrente.
Adjudicação	Não havendo manifestação de recurso, o pregoeiro adjudicará o objeto da licitação ao vencedor. Havendo recurso, a adjudicação será feita pela autoridade competente.	Não havendo manifestação de recurso, o pregoeiro adjudicará o objeto da licitação ao vencedor. Havendo recurso, a adjudicação será feita pela autoridade competente.
Homologação	É atribuição exclusiva da autoridade competente. É imprescindível a publicação deste ato na imprensa oficial.	É atribuição exclusiva da autoridade competente. É imprescindível a publicação deste ato na imprensa oficial.

Fonte: Peixoto (2006, p. 143).

Várias são as vantagens do pregão eletrônico, dentre as quais se destacam: a celeridade do processo, a ampla disputa com a consequente redução dos preços e, também, significativa redução dos custos operacionais pela Administração Pública.

O sucesso experimentado pela modalidade de pregão para aquisição de bens e serviços de natureza comum é inegável. A sua adoção trouxe reflexos altamente positivos, tanto para a Administração Pública – beneficiada com a significativa redução dos preços até então praticados e pela redução dos custos operacionais –, como para os licitantes pela celeridade do procedimento, pois, como regra, sabem se foram vencedores da disputa no mesmo dia em que apresentaram suas propostas, gerando segurança na operação. Nas modalidades tradicionais, o resultado, dependendo da interposição ou não de recursos administrativos, pode atingir 90 dias, o que influencia, também, para a redução dos preços (TOLOSA FILHO, 2010).

A forma eletrônica do pregão tem tido muito mais sucesso em relação à modalidade presencial, devido à redução dos preços, em maior escala, atingindo, potencialmente, um maior número de interessados e garantindo uma transparência muito mais eficiente.

Segundo Tolosa Filho (2010), embora concorde parcialmente com os benefícios advindos do pregão eletrônico, reconhece que não se trata de verdade absoluta, até porque com

relação à transparência foram veiculadas na imprensa notícias de possível conluio entre pregoeiros eletrônicos e fornecedores em eventual fraude ao procedimento. É inerente da atividade humana a possibilidade de fraudes, pois, diariamente há relatos de invasão de contas correntes em instituições bancárias pelo país afora.

3.4 Insucessos: Pregão revogado, anulado, fracassado e deserto

O pregão, conhecido por sua celeridade e eficiência, na sua modalidade eletrônica, gera uma maior transparência e divulgação, pois pode ser acompanhado pelas pessoas pela Internet. Embora seja um instrumento de compra eficiente, algumas vezes é mal utilizado pela Administração Pública ou mesmo pelo licitante. Isso impacta na eficácia do procedimento e, muitas vezes, o resultado do pregão é insatisfatório e a contratação não pode ser realizada.

Em tese, para um pregão ter “sucesso”, encerra-se com a adjudicação do objeto ao licitante que tenha ofertado a proposta mais vantajosa à Administração e que tenha se enquadrado dentro dos requisitos do edital, com a consequente homologação e assinatura do contrato. Entretanto, existem as situações de insucesso do certame, categorizadas em **pregão deserto, fracassado, revogado e anulado**. Nesses casos, uma ou mais fases do procedimento foi mal-sucedida e figurou-se, por conseguinte, como impedimento para a contratação.

Importante mencionar ainda que os procedimentos do pregão são construídos por atos, tanto da Administração quanto dos licitantes. Sendo assim, ambos podem ser autores da situação que provocou o insucesso.

O pregão deserto – uma das situações de insucesso da modalidade – ocorre quando não acodem interessados em participar do certame. Nesse caso, cria-se uma justificativa para realizar-se uma contratação direta.

Segundo Justen Filho (2014), a contratação direta é autorizada no pressuposto de inexistirem outros interessados em realizar a contratação nas condições estabelecidas no ato convocatório anterior. Portanto, a alteração das condições ofenderia ao princípio da isonomia. Porém, para que isso ocorra, após um pregão deserto, são necessários quatro requisitos: o primeiro é a realização de licitação anterior, concluída infrutiferamente; o segundo é a ausência de interessados em participar da licitação anterior, frustrando assim a disputa; o terceiro é o risco de prejuízo se a licitação vier a ser repetida, pois a Administração teria que renovar licitatório, na sua etapa externa; o quarto e último requisito seria a contratação direta ser efetivada em condições idênticas àquelas da licitação anterior.

O pregão fracassado é a situação que ocorre em decorrência da impossibilidade de contratar com os licitantes. Tem a essência nas incoerências existentes nas propostas ou na habilitação.

No que se refere às propostas, os problemas decorrem de questões técnicas, formais ou de valor. Na fase anterior à etapa de lances, entendida como análise de propostas, os critérios técnicos e formais são analisados; caso a proposta seja incompatível com o objeto ou contenha algum vício formal insanável, esta restará desclassificada.

Tolosa Filho (2010) diz que, na etapa de lances e negociação, caso os preços sejam superiores aos valores referenciais estimados para a contratação, o pregoeiro deve desclassificar todas as propostas e declarar a licitação fracassada.

A habilitação, por sua vez, ocorre na etapa seguinte, ou seja, na inversão de fases após classificadas as propostas e declarados aceitáveis os valores. Nessa oportunidade, a documentação de habilitação é avaliada e se a documentação do licitante detentor da melhor proposta não atenda ao exigido no edital, passa-se ao licitante subsequente e assim sucessivamente. Caso todos tenham sua documentação reprovada, a licitação restará também fracassada.

A revogação, em contrapartida, é discricionária e ocorre por conveniência da Administração Pública e é fruto de fato superveniente à publicação do edital. De acordo com Tolosa Filho (2010, p. 99):

A licitação na modalidade de pregão poderá ser revogada, desde que presentes razões pertinentes de interesse público, derivadas de fato superveniente devidamente comprovado, portanto, ocorrido após a publicação do aviso, por ato motivado da autoridade que determinou a abertura do procedimento licitatório, assegurada ampla defesa, nos termos do art. 49 da Lei nº 8.666/93.

A revogação situa-se no âmbito dos poderes da Administração. Dessa forma, o vencedor do pregão tem apenas a expectativa de celebração de contrato e não é titular de direito subjetivo. Por conseguinte, quando a licitação é revogada por motivos válidos não gera direito a qualquer indenização aos licitantes, vencedores ou não (CARVALHO FILHO, 2014).

Um pregão anulado é decorrente de vício de legalidade insanável e é ato vinculado, ou seja, presente a ilegalidade o procedimento deve necessariamente ser anulado.

A anulação da licitação é decretada quando existe no procedimento vício de legalidade. Há vício quando: inobservado algum dos princípios ou alguma das normas pertinentes à licitação; ou quando se escolhe proposta desclassificável; ou não se concede direito de defesa

aos participantes. Enfim, tudo quando se configurar como vício de legalidade provoca a anulação do procedimento (CARVALHO FILHO, 2014, p. 298).

Segundo Tolosa Filho (2010), a revogação e a anulação são dois institutos distintos, muito embora ambos gerem o desfazimento do ato administrativo. A revogação ocorre por conveniência da Administração Pública e a anulação pela ocorrência de vício no ato administrativo, que o torna sem efeito.

3.5 Prática colusiva, corrupta, fraudulenta, coercitiva e obstrutiva

Além dos tipos de insucessos fáceis de serem identificados, existem outros cuja identificação depende de uma investigação mais profunda. De maneira a melhor possibilitar a identificação desses tipos, as diretrizes para aquisições de bens, obras e serviços técnicos financiados por empréstimo do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e créditos e doações da Associação Internacional para Desenvolvimento (AID), publicada em janeiro de 2011, definem os seguintes termos (BRASIL, 2011):

- a) prática colusiva: esquematizar ou estabelecer um acordo entre dois ou mais concorrentes, com ou sem o conhecimento do pregoeiro ou de sua equipe de apoio, visando a estabelecer preços em níveis artificiais e não competitivos;
- b) prática corrupta: significa oferecer, dar, receber, ou solicitar, direta ou indiretamente, qualquer coisa de valor com o objetivo de influenciar a ação de servidor público no processo de licitação ou na execução de contrato;
- c) prática fraudulenta: a falsificação ou omissão dos fatos a fim de influenciar o processo de licitação ou de execução de contrato;
- d) prática coercitiva: causar dano ou ameaçar causar dano, direta, ou indiretamente, às pessoas ou à sua propriedade visando a influenciar sua participação em um processo licitatório ou afetar a execução do contrato;
- e) prática obstrutiva: destruir, falsificar, alterar ou ocultar provas em inspeções ou fazer declarações falsas a investigadores, com o objetivo de impedir materialmente uma inspeção de alegações de prática corrupta, fraudulenta, coercitiva ou colusiva e/ou ameaçar, perseguir ou intimidar qualquer parte interessada, para impedi-la de mostrar seu conhecimento sobre assuntos relevantes à investigação ou ao seu prosseguimento.

4 METODOLOGIA

Para o alcance dos objetivos deste estudo, ele será dividido em duas etapas: Etapa 1: Revisão Integrativa da Literatura; e Etapa 2: Análise documental de dados primários.

Conforme Oliveira (2005):

A metodologia engloba todos os passos realizados para a construção do trabalho científico, que vai desde a escolha do procedimento para a obtenção de dados, perpassa a identificação dos métodos, técnicas, materiais, instrumentos de pesquisa e definição de amostra/universo, até a categorização e análise dos dados.

Para Gil (2010, p. 1), “pode-se definir pesquisa como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”.

4.1 Etapa 1

Com relação aos procedimentos adotados para a realização do presente trabalho, Raupp e Beuren (2006) preconizam que “o material consultado na pesquisa bibliográfica abrange todo referencial já tornado público em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, dissertações, teses, entre outros”.

Nessa etapa, a pesquisa desenvolveu-se basicamente de forma bibliográfica, envolvendo todos os aspectos necessários para dar suporte ao segundo tipo de pesquisa a ser realizada: a documental. A análise documental deve ser utilizada quando os documentos a serem analisados são fundamentais para a investigação.

Essa revisão da literatura foi realizada por meio de *Scoping Review*, conforme a proposta do *Joanna Briggs Institute* (JBI) (PETERS et al., 2015).

Para a construção da pergunta da pesquisa, aplicou-se a estratégia PCC, que representa uma mnemônica para População, Conceito e Contexto, definido assim: P- pregão; C- licitação; C- compras. Para a busca e seleção dos estudos, foi estabelecida a seguinte questão norteadora: “Quais os fatores de sucesso e/ou insucesso encontrados nas compras por licitação na modalidade pregão?”. Para a busca, foram selecionados os seguintes descritores padronizados e seus sinônimos e/ou palavras chaves: compra, compras, licitação, licitações, pregão, pregões, *procurement*, *bidding*, *reverse auction*, *hospital*, *health sector*, *efficiency* e *materials management*, utilizando-se dos operadores booleanos OR, AND ou NOT.

As buscas foram realizadas nas bibliotecas digitais Capes Periódicos, *Scientific Electronic Library Online* e na base de dados Pubmed. Após a realização da busca, foram inclusas as pesquisas realizadas nos idiomas inglês e português, com abordagem quantitativa e qualitativa, estudos primários, revisões, metanálises e/ou metassínteses, livros e *guidelines*, publicados em fontes indexadas ou na literatura cinzenta. As buscas foram executadas entre os meses de fevereiro e março de 2018, período durante o qual todas as publicações foram acessadas.

Para a seleção dos estudos, foi realizada a leitura criteriosa do título, resumo e palavras-chave, para análise de adequação aos critérios de inclusão e exclusão estabelecidos. Nas ocasiões em que o título, o resumo e as palavras-chave não foram suficientes para definir a seleção, realizou-se a leitura do artigo na íntegra.

A partir das buscas realizadas, foram identificados 217 estudos potenciais. Após a exclusão de quatro estudos repetidos, foi realizada a leitura dos títulos e resumos e 38 foram selecionados para leitura na íntegra. Após análise, na íntegra, dos 38 estudos selecionados, 23 foram incluídos por responderem à questão da pesquisa. Para a extração dos dados, entre os 23 estudos selecionados, foi utilizado o instrumento estruturado pelos próprios pesquisadores conforme recomendações do JBI (PETERS et al., 2015). Para a apresentação dos resultados, as pesquisas foram numeradas de um a 23 e denominadas de Estudo. Na análise crítica dos artigos selecionados, foi ainda realizada análise do delineamento das 23 pesquisas. A descrição do processo de seleção e inclusão dos artigos encontram-se descritos na Figura 1.

Figura 1 – Descrição do processo de seleção dos estudos da *Scoping Review*. Ribeirão Preto, 2018

Fonte: Elaborada pelos autores.

Quadro 2 – Descritores selecionados para o estudo, Ribeirão Preto, 2018

Descritores Controlados	Descritores não Controlados
Pregão, pregões	Pregão OR Pregões OR “Pregão Licitação” OR “Pregão Licitações” OR “Pregão Compra” OR “Pregão Compras” OR “Pregões Licitação” OR “Pregões Licitações” OR “Pregões Compra” OR “Pregões Compras”
Licitação, licitações	Licitação OR Licitações OR “Licitação Pregão” OR “Licitação Pregões” OR “Licitação Compra” OR “Licitação Compras” OR “Licitações Pregões” OR “Licitações Pregão” OR “Licitações Compra” OR “Licitações Compras”
Compra, compras	Compra OR Compras OR “Compra Pregão” OR “Compra Pregões” OR “Compra Licitação” OR “Compra Licitações” OR “Compras Pregões” OR “Compras Pregão” OR “Compras Licitação” OR “Compras Licitações”
<i>Bidding</i>	<i>Bidding</i> OR “ <i>Bidding Health Sector</i> ” OR “ <i>Bidding Efficiency</i> ” OR “ <i>Bidding Materials Management</i> ” OR “ <i>Bidding Hospital</i> ” OR “ <i>Bidding Reverse Auction</i> ” OR “ <i>Bidding Procurement</i> ”
<i>Procurement</i>	<i>Procurement</i> OR “ <i>Procurement Health Sector</i> ” OR “ <i>Procurement Efficiency</i> ” OR “ <i>Procurement Materials Management</i> ” OR “ <i>Procurement Bidding</i> ” OR “ <i>Procurement Reverse Auction</i> ” OR “ <i>Procurement Hospital</i> ”
<i>Reverse Auction</i>	“ <i>Reverse Auction</i> ” OR “ <i>Reverse Auction Health Sector</i> ” OR “ <i>Reverse Auction Efficiency</i> ” OR “ <i>Reverse Auction Materials Management</i> ” OR “ <i>Reverse Auction Bidding</i> ” OR “ <i>Reverse Auction Hospital</i> ” OR “ <i>Reverse Auction Procurement</i> ”
<i>Hospital</i>	<i>Hospital</i> OR “ <i>Hospital Health Sector</i> ” OR “ <i>Hospital Efficiency</i> ” OR “ <i>Hospital Materials Management</i> ” OR “ <i>Hospital Bidding</i> ” OR “ <i>Hospital Reverse Auction</i> ” OR “ <i>Hospital Procurement</i> ”
<i>Health Sector</i>	“ <i>Health Sector</i> ” OR “ <i>Health Sector Hospital</i> ” OR “ <i>Health Sector Efficiency</i> ” OR “ <i>Health Sector Materials Management</i> ” OR “ <i>Health Sector Bidding</i> ” OR “ <i>Health Sector Reverse Auction</i> ” OR “ <i>Health Sector Procurement</i> ”
<i>Efficiency</i>	<i>Efficiency</i> OR “ <i>Efficiency Hospital</i> ” OR “ <i>Efficiency Health Sector</i> ” OR “ <i>Efficiency Materials Management</i> ” OR “ <i>Efficiency Bidding</i> ” OR “ <i>Efficiency Reserve Auction</i> ” OR “ <i>Efficiency Procurement</i> ”
<i>Materials Management</i>	“ <i>Materials Management</i> ” OR “ <i>Materials Management Efficiency</i> ” OR “ <i>Materials Management Hospital</i> ” OR “ <i>Materials Management Health Sector</i> ” OR “ <i>Materials Management Bidding</i> ” OR “ <i>Materials Management Reverse Auction</i> ” OR “ <i>Materials Management Procurement</i> ”

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2 Etapa 2 – Estudo descritivo: Análise Documental

Com relação à análise documental, Richardson et al. (1999, p. 230) definem que o método consiste em uma série de operações que visam a estudar documentos no intuito de compreender circunstâncias sociais e econômicas.

As licitações representam uma engrenagem fundamental no funcionamento da máquina pública, sendo o pregão uma das modalidades de licitação mais amplamente utilizada. Os hospitais universitários públicos do Estado de São Paulo, como entidades que utilizam recursos públicos, têm o dever de licitar e, dessa forma, têm feito amplo uso do instrumento do pregão para proceder às suas aquisições de materiais e serviços, razão pela qual essa modalidade de licitação foi definida como objeto deste estudo que fundamentou-se na análise documental dos pregões eletrônicos mal-sucedidos em um hospital universitário público no Estado de São Paulo.

As informações sobre os pregões foram encontradas nos sites <http://www.pregao.sp.gov.br/>, em “Pregões por Secretaria / Órgão / Pregões eletrônicos ou presenciais / Saúde” e <https://www.bec.sp.gov.br/BECSP/Home/Home.aspx>, em “Pregão Eletrônico”, inclusive com os dados necessários da instituição objeto deste estudo, ou seja, os pregões efetuados pela instituição.

Para a realização do presente estudo, foram coletados dados referentes ao tipo e ao número do pregão, seu objeto (material ou serviço) licitado, a data de sua realização, número da oferta de compra e seu *status* (em andamento, encerrado com vencedor, encerrado com vencedor com recurso, cancelado, anulado, deserto, fracassado, revogado e suspenso), sendo, assim, definidos os mal-sucedidos como: cancelado, anulado, deserto, fracassado e revogado.

Após a coleta de dados, as informações foram inseridas em uma planilha eletrônica, para fins de análise diagnóstica dos pregões eletrônicos que tiveram algum tipo de insucesso, prejudicando, de alguma forma, o fluxo de materiais e, conseqüentemente suas atividades, além de gerar um prejuízo financeiro para o hospital.

Os resultados de insucessos encontrados foram classificados pelos pesquisadores da seguinte forma:

- a) Parcialmente Fracassado: quando contêm um ou mais itens fracassados;
- b) Fracassado: quando todos os itens são fracassados;
- c) Parcialmente Deserto: quando contêm um ou mais itens desertos;
- d) Parcialmente Fracassado e Deserto: quando contêm um ou mais itens fracassados e desertos;
- e) Anulado: quando todos os itens são anulados;

- f) Deserto: quando todos os itens são desertos;
- g) Revogado: quando todos os itens são revogados;
- h) Parcialmente Anulado: quando contêm um ou mais itens anulados;
- i) Parcialmente Cancelado: quando contêm um ou mais itens cancelados;
- j) Fracassado e Deserto: quando somente existem itens fracassados e desertos;
- k) Parcialmente Revogado: quando contêm um ou mais itens revogados;
- l) Deserto/Fracassado: quando somente existem itens fracassados e/ou desertos;
- m) Cancelado/Anulado: quando somente existem itens cancelados e/ou anulados;
- n) Parcialmente Fracassado e Cancelado: quando contêm um ou mais itens fracassados e cancelados;
- o) Parcialmente Fracassado e Revogado: quando contêm um ou mais itens fracassados e revogados;
- p) Parcialmente Fracassado, Deserto e Anulado: quando contêm um ou mais itens fracassados, desertos e anulados;
- q) Cancelado: quando todos os itens são cancelados;
- r) Parcialmente Fracassado e Anulado: quando contêm um ou mais itens fracassados e anulados;
- s) Parcialmente Deserto e Anulado: quando contêm um ou mais itens desertos e anulados;
- t) Parcialmente Deserto e Revogado: quando contêm um ou mais itens desertos e revogados;
- u) Deserto e Anulado: quando somente existem itens desertos e anulados;
- v) Fracassado com Recurso: quando somente existem itens fracassados com recurso;
- x) Fracassado, Deserto e Anulado: quando somente existem itens fracassados, desertos e anulados;
- y) Parcialmente Cancelado e Revogado: quando contêm um ou mais itens cancelados e revogados;
- z) Parcialmente Fracassado, Deserto e Revogado: quando contêm um ou mais itens fracassados, desertos e revogados.

O objetivo desta análise documental foi identificar, através das informações coletadas, as licitações mal-sucedidas, para que sirvam de subsídio para responder às questões desta pesquisa.

Como fonte natural de informações, os documentos “não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39).

5 RESULTADOS

5.1 Etapa 1 – Revisão da Literatura – *Scoping Review*

Dentre os 23 artigos analisados, a maior parte foi publicada a partir de 2012, na língua inglesa, embora tenham sido encontrados muitos estudos na língua portuguesa. O Quadro 3 apresenta os artigos analisados de acordo com o ano de publicação, autoria, título do artigo e periódico de publicação.

Quadro 3 – Estudos analisados conforme ano de publicação, título do artigo e periódico.
Ribeirão Preto, 2018

Estudos	Ano da publicação	Autores (as)	Título do artigo	Periódico
1	2017	Borges, Waldevique Franco; Mario, Poueri Do Carmo; Santos, Gisele Tessari; Vasconcelos, Fernanda Carla Wasner	<i>Innovative bidding law and consortia for the World Cup and Olympic Games in Brazil</i>	RAI Revista de Administração e Inovação
2	2017	Marina Cavalieri; CalogeroGuccio; Ilde Rizzo	<i>On the role of environmental corruption in healthcare infrastructures: An empirical assessment for Italy using DEA with truncated regression approach</i>	<i>Health Policy</i>
3	2016	Hong Wang; Hong - Min Chen	<i>Deterring bidder collusion: auction design complements antitrust policy</i>	<i>Journal of Competition Law & Economics</i>
4	2016	Ying Yao; Makoto Tanaka	<i>Price offers of pharmaceutical procurement in China: evidence from Guangdong province</i>	<i>The European Journal of Health Economics</i>
5	2015	Nicolas Fugger; Elena Katok; Achim Wambach	<i>Collusion in Dynamic Buyer-Determined Reverse Auctions</i>	<i>Management Science</i>

Continua

Continuação

6	2015	André Lezan Fernandes; Antônio Gonçalves de Oliveira	Compras na Administração Pública: o Pregão Eletrônico como Instrumento de Eficiência diante das Modalidades da Lei nº 8.666/93	Revista Controle
7	2015	Ballesteros-Pérez, Pablo; Skitmore, Martin; Das, Raj; Del Campo- Hitschfeld, Maria Luisa	<i>Quick Abnormal-Bid- Detection Method for Construction Contract Auctions</i>	<i>Journal of Construction Engineering and Management</i>
8	2015	Couto, Hugo Leonnardo Gomides do; Coelho, Cristiano	Fatores críticos no comportamento do gestor público responsável por compras sustentáveis: diferenças entre consumo individual e organizacional	Revista de Administração Pública
9	2015	Caroline Pereira Bona	Pregão Eletrônico e o Princípio da Eficiência: um estudo de caso da comissão permanente de licitações de materiais da Prefeitura do Recife	Repositório Institucional da UFPE
10	2013	Pablo Ballesteros-Pérez; M ^a . Carmen González- Cruz; Antonio Cañavate- Grimal; Eugenio Pellicer	<i>Detecting abnormal and collusive bids in capped tendering</i>	<i>Automation in Construction</i>
11	2013	Freitas, Marcelo de; Maldonado, José Manuel Santos De Varge	O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos	Revista de Administração Pública
12	2012	Wedad J. Elmaghraby; Elena Katok; Natalia Santamaría	<i>A Laboratory Investigation of Rank Feedback in Procurement Auctions</i>	<i>Manufacturing & Service Operations Management</i>
13	2012	Pier Luigi Conti; Livia De Giovanni; Maurizio Naldi	<i>A rank-and-compare algorithm to detect abnormally low bids in procurement auctions</i>	<i>Electronic Commerce Research and Applications</i>

Continua

Continuação

14	2012	Fernando Novaes Precendo	Planejamento e elaboração dos editais de licitação como instrumento de Gestão de Políticas Públicas	Escola Paulista de Contas Públicas
15	2011	Arun K. Ray; Mamata Jenamani; Pratap K. J. Mohapatra	<i>An efficient reverse auction mechanism for limited supplier base</i>	<i>Electronic Commerce Research and Applications</i>
16	2011	Amauri Domakoski; Denis A. Rezende; Anderson Catapan; Luci M. Lohmann; June A. Westarb Cruz; Roberta Da Rocha Rosa Martins; Cláudio Marcelo Edwards Barros	Pregão Eletrônico: Instrumento de Gestão das Administrações Públicas	Revista Controle
17	2011	Bevilacqua, Gabriela; Farias, Mareni Rocha; Blatt, Carine Raquel	<i>Procurement of generic medicines in a medium size municipality</i>	Revista de Saúde Pública
18	2011	Serrano-Pinilla, Felipe	<i>El derecho de la competencia como mecanismo para garantizar rivalidad en las licitaciones públicas e impulsar el crecimiento económico</i>	<i>International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional</i>
19	2009	Ibrahim Al-Abbadi; Abdelraouf Qawwas; Mahmoud Jaafreh; Taher Abosamen; Maisa Saket	<i>One-year assessment of joint procurement of pharmaceuticals in the public health sector in Jordan</i>	<i>Clinical Therapeutics</i>
20	2008	Carolina Antunes	Pregão eletrônico e presencial: “algo de novo debaixo do sol”	Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP - Editora Fórum
21	2006	Jair Eduardo Santana	Pregão e repescagem: uma possibilidade de aproveitamento do certame diante de fracasso ocorrido no procedimento	Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP - Editora Fórum

Continua

Continuação

22	2006	Luciano Ferraz	Pregão eletrônico	Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP - Editora Fórum
23	2005	Edgar Guimarães	Pregão Presencial: Aspectos Relativos à Natureza Comum do Objeto, ao Pregoeiro e Equipe de Apoio	Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP - Editora Fórum

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Quadro 4 apresenta os estudos analisados segundo a metodologia do estudo, principais resultados e conclusões.

Quadro 4 – Metodologia dos estudos, principais resultados e conclusões. Ribeirão Preto, 2018

Estudo	Metodologia	Objetivo	Principais resultados e conclusões
1	Estudo de caso	Descrever os tipos de redes de negócios formadas para atender aos requisitos da licitação e seus efeitos na oferta de construção.	A inversão de estágios pela nova lei de licitação aumentou a agilidade na aquisição de obras públicas, já que os preços são analisados antes dos outros documentos. A formação de redes de negócios foi uma estratégia adotada para obter a nova produtividade e padrões de qualidade exigidos, como também a criação de alianças estratégicas.
2	Estudo de caso	Analisar dados de dois estágios: estimador suavizado de DEA e determinantes da variabilidade dos escores de eficiência.	Os resultados mostram que o desempenho dos contratos de infraestrutura de saúde é significativamente afetado por “corrupção ambiental”. Além disso, as entidades adjudicantes de saúde são, em média, menos eficientes e o efeito negativo da corrupção na eficiência é maior para este tipo de compradores públicos.
3	Revisão literatura	Pesquisar teoricamente e empiricamente a colusão de licitante com ênfase na identificação de fatores que facilitam ou inibem esquemas colusivos, as circunstâncias em que a detecção é possível e a melhor resposta de um leiloeiro ao equipamento de licitação.	Os resultados da literatura existente demonstraram que um processo bem feito complementa a fiscalização antitruste e ambos desempenham um papel na dissuasão da colusão do licitante. Precauções adequadas que os agentes contratantes podem tomar de forma independente, sem necessariamente invocar leis públicas que condicionam cartéis, para derrotar ou desencorajar a colusão do licitante.

Continua

Continuação

4	Estudo descritivo	Analisar os determinantes dos comportamentos de licitação na presença da seleção de amostras, assim como padrões de licitação entre grupos altamente competitivos e menos competitivos e diferenciais de preços.	Um alto nível de competitividade e mais experiências vencedoras induzem os licitantes a se comportarem de forma agressiva e fazerem propostas mais baixas. Licitantes em um grupo menos competitivo são menos sensíveis ao número de licitantes potenciais e a experiência de ganhos passados. Os resultados de decomposição indicam que as características dos licitantes não são o principal motor para os grandes diferenciais de preços entre esses grupos.
5	Revisão de literatura	Analisar a colusão do licitante em leilões reversos (formato semelhante ao pregão).	Este formato de licitação permite que os fornecedores pratiquem um acordo colusivo, levando a preços não competitivos.
6	Revisão de literatura	Realizar um estudo bibliográfico de obras existentes que tratam sobre o tema do pregão, com ênfase na eficiência.	O pregão, principalmente sua variante eletrônica, possibilita maior facilidade de acesso às informações sobre os certames, como editais, resultados, recursos e andamento de processos. Faz da modalidade pregão eletrônico uma das mais transparentes existentes atualmente na administração. Destaca-se, também a economia gerada pelo uso do pregão eletrônico.
7	Estudo experimental	Utilizar desenvolvimentos recentes para detectar lances anormais em licitações.	Houve compreensão do comportamento de lances anormais como um auxílio para detectar e monitorar potenciais práticas de oferta colusiva.
8	Estudo descritivo	Analisar o comportamento em situações de consumo individual e organizacional de pessoas que são responsáveis por compras organizacionais de uma instituição.	Observaram-se diferenças relacionadas no contexto de compra, em especial naquelas que envolvem preço (quando o consumo é individual), determinações da legislação e tempo gasto nas especificações dos produtos a serem adquiridos (quando o consumo é organizacional).

Continua

Continuação

9	Método hipotético-dedutivo	Analisar os processos fracassados em uma base de dados da Prefeitura do Recife referente ao período de 2011 a 2014.	A análise das atas revelou como principais motivos que ocasionaram o insucesso dos pregões: os licitantes não possuem as inscrições obrigatórias na Secretaria Executiva de Administração e Finanças (SICREF); os licitantes não aceitam as propostas ofertadas pelo pregoeiro; e as propostas cotam com preços acima do valor estimado pela Administração Pública.
10	Estudo quase experimental	Detectar lances anormalmente altos ou baixos, enquanto alerta para um possível fenômeno de conluio.	Provou sua confiabilidade quando o número de licitantes é igual a cinco ou mais e o número de licitações não é igual ou superior à metade do total de licitantes. Somente lances anormalmente altos e/ou baixos são detectados. Os cálculos matemáticos e a representação particular das propostas dos licitantes orienta a entidade adjudicante sobre desvios de uma distribuição padrão. Esse método não pode ser usado ao contrário, ou seja, não pode ser aplicado por um cartel para disfarçar uma série de ofertas falsas, exceto quando as empresas do cartel são a maioria do número total de licitantes.
11	Revisão de literatura e análise documental	Analisar a modalidade pregão eletrônico.	O pregão eletrônico proporciona maior agilidade e transparência aos procedimentos, maior competitividade e, conseqüentemente, menores custos, além da redução da possibilidade de formação de conluio e cartéis. Todavia, ainda são necessárias melhorias e aperfeiçoamentos nessa ferramenta, principalmente no que se refere aos mecanismos de avaliação da exequibilidade dos preços propostos pelos licitantes, através do aprimoramento dos procedimentos utilizados para elaboração das estimativas de custos das contratações e da análise mais criteriosa das planilhas de custos e formação de preços.

Continua

Continuação

12	Estudo descritivo	Avaliar os <i>benchmarks</i> no laboratório comparando o desempenho das licitações com <i>feedback</i> baseado em <i>rankings</i> para as com <i>feedback</i> de preços completos, bem como para aquelas sem <i>feedback</i> de preços.	Quando os licitantes são maximizadores de lucros esperados e neutros em risco, os custos esperados do comprador devem ser os mesmos sob classificação e <i>feedback</i> de preço total. Os custos esperados do comprador devem ser os mesmos que em uma licitação fechada. Quando testada essa igualdade teórica em um ambiente de laboratório controlado, de acordo com as crenças dos praticantes (mas contrário ao modelo), o <i>feedback</i> de <i>rankings</i> resulta em preços médios mais baixos do que o <i>feedback</i> total. Isso pode ser explicado pela semelhança do problema dos licitantes em uma licitação com oferta selada e oferta aberta com <i>feedback</i> de classificação ou pelo uso de lances de salto motivados pela impaciência do licitante.
13	Estudo quase experimental	Avaliar algoritmo de classificação e comparação para detectar lances anômalos e auxiliar os leiloeiros na obtenção de uma decisão de rejeição efetiva.	Um aumento no número de proponentes leva a efeitos contrastantes, uma vez que a probabilidade de falso alarme e a probabilidade de detecção são reduzidas. Se os lances estiverem distribuídos em um grande alcance, há um efeito negativo duplo, com mais alarmes falsos e menos detecções dos lances fora de padrão ou anômalos.
14	Estudo documental	Tecer algumas considerações, em caráter preliminar, acerca das formas com que o controle sobre os atos administrativos é realizado, bem como destacar as falhas mais comuns cometidas durante a elaboração dos editais licitatórios, que impedem o prosseguimento dos respectivos certames, sobretudo segundo o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.	Foram elencadas falhas cometidas na elaboração dos editais de licitação e que são invariavelmente condenadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Certificou-se, também, que o controle se realiza em três momentos distintos: previamente, antes da prática do ato e, posteriormente, a ser executado após a prática da conduta administrativa.

15	Estudo descritivo	Avaliar a utilidade dos fornecedores com uma ideia de conceder algum negócio a cada um deles como incentivo, para lidar com o comportamento falso entre o comprador e os fornecedores.	O método proposto mostra-se interessante para o comprador, pois implica em maior celeridade e economicidade em comparação com o método existente, onde nenhum incentivo é fornecido aos fornecedores.
----	-------------------	--	---

Continua

Continuação

16	Estudo de caso	Analisar a utilização do pregão eletrônico como instrumento inovador na gestão pública e suas contribuições para os atores públicos e sociais.	Foi possível observar erros formais e limitações técnicas dos colaboradores envolvidos nos processos de pregão eletrônico analisados. Concluiu-se que a utilização desse instrumento de contratações públicas contribui para a transparência e para a economia na gestão dos recursos públicos, entre outros benefícios para o município.
17	Estudo retrospectivo, documental	Avaliar o número de recursos apresentados pelos fornecedores, o número de processos licitatórios anuais necessários para a aquisição de todos os medicamentos padronizados, o tempo para a finalização do processo licitatório, o número de itens fracassados, o custo unitário dos medicamentos e o valor total da aquisição num município do interior de Santa Catarina.	Foram observados 2,6% de itens fracassados em 2007 e 56,9% em 2008. Entre os medicamentos, 60,0% tiveram acréscimo e 29,3,0% decréscimo em 2008 em relação a 2007. Os custos totais de aquisição para 150 medicamentos, considerando valores unitários praticados e o consumo médio anual, foram de R\$ 2.288.120,00 para 2007 e de R\$ 4.270.425,00 para 2008. A exigência dos testes de bioequivalência e/ou de biodisponibilidade elevou em mais de 100% os custos com o financiamento do Componente da Assistência Farmacêutica Básica, indicando necessidade de discussão de uma Política de Medicamento Genérico.
18	Análise documental	Analisar o papel da lei de concorrência colombiana e da agência nacional de concorrência no controle de conluio e corrupção em licitações e realizar recomendações para aumentar a concorrência nesses processos.	A lei capacitou um setor para intervir não apenas em acordos de colusão, mas em acordos de corrupção que impedem a concorrência nos contratos públicos. Para isso, o setor acompanha os grandes processos de licitação não apenas na repressão da conduta, mas também na sua prevenção, através da revisão dos processos de licitação a

			partir do desenho dos documentos de licitação até a adjudicação do contrato.
--	--	--	--

Continua

Continuação

19	Estudo de análise documental	Avaliar o primeiro ano de compra de produtos farmacêuticos no setor de saúde pública na Jordânia através do processo de aquisição conjunta em comparação à compra de produtos farmacêuticos de forma independente antes da instituição de contratos conjuntos.	A compra através do processo de aquisição conjunta alcançou uma economia estimada de 2,4%. Com base nessas descobertas iniciais, a aplicação de um sistema de contratação conjunta de produtos farmacêuticos no setor de saúde pública na Jordânia objetivou reduzir os gastos com a compra de medicamentos e fornecer tratamento continuamente ao longo do ano.
20	Estudo de análise documental	Avaliar o Decreto nº 44.786, de 18 de abril de 2008, editado pelo Estado de Minas Gerais, que regulamenta o pregão, nas formas presencial e eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Estado de Minas Gerais.	O diferencial na elaboração desse decreto foi a lucidez com que foram sistematizados assuntos conflituosos da doutrina jurídica. Nele foram esclarecidos temas como, por exemplo, a possibilidade de utilização de pregão em serviço de engenharia comum, que ampliou muito a concorrência e deu mais celeridade ao processo de contratação desse tipo de serviço tão suscetível à corrupção.

21	Estudo de caso	Como proceder diante de fracasso ocorrido no pregão? É possível a contratação direta, por dispensa, nesses casos?	Renovação das propostas, que deve ser possibilitada a todos os proponentes e não somente para aqueles que eventualmente tenham sido classificados para a etapa de lances. Já para uma contratação direta ou dispensa de licitação, é preciso, antes de tudo, verificar se todos os pressupostos de tal contratação se fazem presentes. Ou seja, somente a releitura de todo o procedimento (que resultou em fracasso) é que poderá dar a solução concreta. Porém em ambos gera retrabalho e custo para administração.
----	----------------	--	---

Continua

Continuação

22	Revisão da literatura	Avaliar as licitações na modalidade pregão eletrônico.	O pregão eletrônico é reflexo das mutações da era das comunicações. Os avanços na área da informática propiciaram alterações significativas nas relações de consumo, criando verdadeiro mercado virtual por intermédio da Internet. E compete à Administração Pública em todos os níveis perceber a importância desse processo e utilizar, responsavelmente, os mecanismos à disposição, sem se desvelar dos objetivos fundamentais da licitação isonomia e economicidade, cientes de que os hackers aí estarão para desfiar a seriedade do certame virtual.
----	-----------------------	--	--

23	Revisão da literatura	<p>Expor e abordar tópicos que, interligados, refletem na instauração, processamento e julgamento de licitações modalidade pregão. Discorrer acerca de determinada temática reputada como relevante, na expectativa de colaborar com a esmerada aplicação da lei.</p>	<p>É possível vislumbrar quatro critérios legais voltados à escolha da modalidade de licitação em face de uma situação concreta: o quantitativo, o qualitativo, o finalístico e o misto. Somente poderá ser adotado o pregão, se o objeto buscado pela Administração Pública puder ser facilmente encontrado no mercado, sem maiores dificuldades ou especificidades próprias que o tornem incomum. Se não for adotado o pregão para a aquisição ou contratação de um bem/serviço de natureza comum, a opção do agente público deve estar fundada em elementos técnicos ou de qualquer outra natureza, suficientemente explicitados nos autos do certame.</p>
----	-----------------------	---	---

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tendo como base os estudos descritos no Quadro 3, foi elaborado o Quadro 5, o qual apresenta os fatores de sucesso e de insucesso dos pregões realizados segundo os artigos analisados.

Quadro 5 – Fatores de sucesso e insucesso dos pregões eletrônicos, Ribeirão Preto, 2018

Estudos	Fatores de sucesso
1, 6, 11, 20	Inversão de estágios no pregão: os preços são analisados antes dos outros documentos; Celeridade do processo, transparência e economicidade e; Formação de redes de negócios pelos licitantes para atender à demanda e padrões de qualidade exigidos.
3, 18	Processo licitatório com uma fiscalização antitruste, precauções adequadas como controle, fiscalização e prevenção nas formações de cartéis, acordos colusivos e corrupção que os agentes contratantes podem tomar de forma independente, sem, necessariamente, que a lei as exijam.
4	Alto nível de competitividade e experiências ganhadoras induzem os licitantes a se comportarem de forma agressiva e fazerem propostas mais baixas.
23	Escolher a modalidade licitatória com critérios objetivos e montar o edital com o máximo cuidado e atenção ao objeto pretendido.
19	Processo de aquisição conjunta de medicamentos: denota potencial para reduzir os gastos com a compra de medicamentos e aumenta a capacidade de fornecimento.
Estudos	Fatores de insucesso
2, 18	Corrupção nos contratos públicos e; Entidades de saúde são, em média, menos eficientes aumentando o efeito negativo da corrupção.
4, 11, 17	Baixo nível de competitividade e; Inexequibilidade dos preços propostos pelos licitantes.
5, 7, 10, 13, 18	Acordos colusivos entre fornecedores levando a preços não competitivos e; Lances anormais acende potenciais práticas de oferta colusiva.
8	Comportamento dos gestores públicos em situações de consumo individual: relacionadas no contexto de compra, em especial naquelas que envolvem preço; e organizacional: quando envolvem determinações da legislação e tempo gasto nas especificações dos produtos a serem adquiridos.
9	Licitantes não habilitados: os licitantes não aceitarem as propostas ofertadas pelo pregoeiro e; as propostas apresentarem preços acima do valor estimado pela Administração Pública.
12, 15	Comportamento dos licitantes: o <i>feedback</i> de <i>rankings</i> resulta em preços médios mais baixos do que o <i>feedback</i> total; Alguns incorporam o uso de lances de salto motivados pela impaciência e; Comportamento falso entre o comprador e os fornecedores.
14, 16, 21, 22, 23	Erros formais; Falhas na elaboração dos editais e; Limitações técnicas dos colaboradores envolvidos nos processos de pregão, principalmente relacionadas ao objeto a ser adquirido.
17	Exigência dos testes de bioequivalência e/ou de biodisponibilidade para compras de medicamentos genéricos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.2 Etapa 2 – Pregões eletrônicos realizados de 2013 a 2017 em um hospital universitário público no Estado de São Paulo

A coleta de dados dos pregões finalizados no período supracitado indicou 2660 pregões realizados nos últimos cinco anos (2013 a 2017).

A Tabela 1 apresenta a quantidade de pregões realizados dentro dessa amostra, no que diz respeito aos sucessos e insucessos dos pregões realizados, bem como à quantidade e à proporcionalidade dos mesmos.

Tabela 1 – Pregões eletrônicos: sucessos e insucessos, Ribeirão Preto, 2018

Insucesso	Sucesso	Total
1031 (38,8%)	1629 (61,2%)	2660 (100,0%)

Fonte: Elaborada pelo autor.

Mediante o levantamento dos insucessos dos pregões eletrônicos, na Tabela 1 observa-se a proporcionalidade de pregões eletrônicos que tiveram insucesso, que **foi de 38,78%, em relação ao total realizado**. A Tabela 2 demonstra a classificação dos motivos de insucessos dos pregões.

Tabela 2 – Motivos de insucesso encontrados, Ribeirão Preto, 2018

Motivo	Quantidade	Percentual
Preço Referencial	500	48,50%
Deserto	192	18,61%
Produto não atende ao edital	155	15,03%
Não informado	67	6,50%
Habilitação	46	4,46%
Erro no edital	38	3,69%
Erro do pregoeiro	21	2,04%
Preço referencial/não informado	3	0,29%
Preço referencial/produto não atende ao edital	3	0,29%
Preço referencial/erro do pregoeiro	2	0,19%
Preço referencial/erro no edital	1	0,10%
Produto não atende ao edital/erro no edital	1	0,10%
Produto não atende ao edital/erro do pregoeiro	1	0,10%
Produto não atende ao edital/não informado	1	0,10%
Total	1031	100%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

Dos motivos levantados na coleta de dados, verifica-se que o item “Preço referencial” é o que evidencia maior ocorrência em relação aos demais, atingindo uma proporcionalidade de 48,5% do total de pregões já finalizados que resultaram em insucesso.

O motivo “Preço Referencial” relatado, mais especificamente no estudo nove, resulta do fracasso numa licitação motivado por preços ofertados acima do valor estimado pela Administração Pública, ou seja, acima do preço referencial.

Outro aspecto importante que dificulta sua execução e torna a licitação mais complexa é a heterogeneidade de tipos de materiais que vão desde gêneros alimentícios e materiais de escritório até equipamentos sofisticados e itens específicos como, por exemplo, uma prótese cardíaca.

Em função da demanda por alguns materiais variar dependendo da época do ano, os dados foram agrupados na Tabela 3, trimestralmente, para demonstrar a proporcionalidade dos insucessos em cada trimestre do ano. O agrupamento se deu da seguinte forma:

1º trimestre: janeiro, fevereiro e março;

2º trimestre: abril, maio e junho;

3º trimestre: julho, agosto e setembro;

4º trimestre: outubro, novembro e dezembro.

Tabela 3 – Percentual de sucessos e insucessos nos pregões eletrônicos por trimestre, Ribeirão Preto, 2018

Trimestre	Quantidade	Insucesso	Sucesso	Total
1	598 (22,5%)	224 (37,5%)	374 (62,5%)	598 (100,0%)
2	678 (25,5%)	274 (40,4%)	404 (59,6%)	678 (100,0%)
3	804 (30,2%)	277 (34,5%)	527 (65,5%)	804 (100,0%)
4	580 (21,8%)	256 (44,1%)	324 (55,9%)	580 (100,0%)
Total	2660 (100,0%)			

Fonte: Elaborada pelo autor.

A Tabela 4 apresenta frequência e porcentagem de pregões mal-sucedidos, ou seja, que tiveram algum insucesso, por ano.

Tabela 4 – Percentual de insucessos por ano, Ribeirão Preto, 2018

Ano	Quantidade	Insucesso	Sucesso	Total
2013	749 (28,1%)	322 (43,0%)	427 (57,0%)	749 (100,0%)
2014	651 (24,5%)	238 (36,6%)	413 (63,4%)	651 (100,0%)
2015	490 (18,4%)	171 (34,9%)	319 (65,1%)	490 (100,0%)
2016	348 (13,1%)	157 (45,1%)	191 (54,9%)	348 (100,0%)
2017	422 (15,9%)	143 (33,9%)	279 (66,1%)	422 (100,0%)
Total	2660 (100,00%)			

Fonte: Elaborada pelo autor.

A Tabela 5 demonstra o percentual de insucessos separados por grupo de materiais ou, seja, um agrupamento de materiais, segundo a Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo, a BEC.

Tabela 5 – Percentual de insucesso por grupo de materiais, Ribeirão Preto, 2018

Grupo	Quantidade	Percentual
Equipamentos e artigos de uso médico, odontológico, hospitalar e laboratorial	882	85,55%
Gêneros alimentícios	59	5,72%
Equipamentos e materiais para limpeza, dedetização e esterilização	21	2,04%
Recipientes e materiais para acondicionamento e embalagem	12	1,16%
Artigos de higiene	10	0,97%
Informática	8	0,77%
Equipamentos e utensílios para refeitório, copa e cozinha	7	0,68%
Combustíveis, óleos, lubrificantes e ceras	5	0,48%
Serviços gerais	3	0,29%
Artigos e utensílios de escritório, didáticos e psicológicos	3	0,29%
Artigos, utensílios e utilidades de uso geral	2	0,19%
Serviços de manutenções/conservações de bens móveis e imóveis	2	0,19%
Serviços de transportes, manuseio de materiais	2	0,19%
Vestuários geral, uniformes militar, equipamentos individuais	2	0,19%
Serviços terceirizados	2	0,19%
Equipamentos de comunicação, detecção e radiação	1	0,10%
Equipamentos para purificação e filtragem de água	1	0,10%
Instrumentos e equipamentos de controle de medição	1	0,10%
Lâmpadas para iluminação de ambiente e aparelhos de iluminação	1	0,10%

Continua

Continuação

Manutenção de equipamentos de uso médico, odontológico, hospitalar e laboratorial	1	0,10%
Máquinas e equipamentos para manuseio de material	1	0,10%
Mobiliários em geral	1	0,10%
Outros serviços de transporte	1	0,10%
Serviços de locações	1	0,10%
Serviços especializados	1	0,10%
Sistema de alarme, sinalização, detecção para segurança	1	0,10%
Total	1031	100%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Dos grupos levantados na coleta de dados, constata-se que o agrupamento “Equipamentos e artigos de uso médico, odontológico, hospitalar e laboratorial” é o que evidencia maior ocorrência em relação aos demais, atingindo uma proporcionalidade de 85,5% do total de pregões já finalizados que resultaram em insucesso. Isso pode ser explicado pela complexidade e especificidade dos itens comprados nesse grupo e, também, pelo baixo índice de competitividade que é, observado no Estudo 4 como uma das causas de insucesso.

A Tabela 6 demonstra o percentual de insucessos separados por classe de materiais, um subitem dos grupos, também segundo a BEC.

Tabela 6 – Percentual de insucesso por classe de materiais, Ribeirão Preto, 2018

Classe	Quantidade	Percentual
Medicamentos	338	32,79%
Materiais de uso técnico hospitalar	284	27,56%
Insumos para equipamentos médico hospitalares	65	6,31%
Equipamentos médico hospitalares	28	2,73%
Vidrarias, correlatos e insumos para uso laboratorial	27	2,63%
Reagentes químicos e biológicos	23	2,24%
Compostos e preparados para limpeza e polimento	19	1,85%
Kits/reagentes para exames imunológicos/sorológicos	18	1,76%
Componentes para equipamentos médico hospitalares	16	1,56%
Meios de cultura	13	1,27%
Órteses, próteses e materiais auxiliares	11	1,08%
Mobiliários médico hospitalares	11	1,08%
Insumos para as áreas hematológicas e hemoterápicas	11	1,08%
Sacos, bolsas e sacolas	10	0,98%
Carnes, aves e peixes processados e semiprocessados	9	0,58%

Continua

Continuação

Produtos e insumos para dietas especiais	7	0,69%
Materiais de implante cirúrgico	7	0,69%
Frutas, verduras e legumes processados e semiprocessados	7	0,69%
Artigos para serviços de mesa	7	0,69%
Soluções antissépticas	6	0,60%
Cafés, chás, achocolatados e outras bebidas solúveis	6	0,60%
Tiras reagentes	5	0,49%
Combustíveis líquidos e gasosos	5	0,49%
Carnes, aves e peixes <i>in natura</i>	5	0,49%
Massas alimentícias-produtos panificação	4	0,39%
Leite, laticínios e seus derivados	4	0,39%
Guarnições para banho	4	0,39%
Frutas, verduras e legumes <i>in natura</i>	4	0,39%
Cereais em grãos e farinhas em geral	4	0,39%
Temperos, condimentos e correlatos	3	0,29%
Serviços de administrações e gerenciamentos	3	0,29%
Produtos para higiene pessoal	3	0,29%
Insumos de equipamentos de uso laboratorial	3	0,29%
Instrumentais de uso médico, cirúrgico ou hospitalar	3	0,29%
Artigos de papel para higiene pessoal	3	0,29%
Soluções saneantes	2	0,19%
Serviços de transportes de cargas	2	0,19%
Serviços de manutenções em equipamentos de segurança	2	0,19%
Óleos vegetais e gorduras animais	2	0,19%
Insumos para uso laboratorial	2	0,19%
Guarnições de cama, mesa e artigos de pano	2	0,19%
Equipamentos de entrada de dados	2	0,19%
Elementos radioativos para pesquisa em medicina nuclear	2	0,19%
Computadores	2	0,19%
Bebidas não alcoólicas	2	0,19%
Artigos para escritórios	2	0,19%
Açúcares e artigos para confeitaria	2	0,19%
Vestuários em geral	1	0,10%
Transporte	1	0,10%
Transportadores manuais	1	0,10%
Suprimentos de informática	1	0,10%
Sistema de sinalização, alarme e detecção para segurança	1	0,10%

Continua

Continuação

Serviços terceirizados de uso específicos e eventuais	1	0,10%
Serviços gráficos e reprográficos	1	0,10%
Serviços de telefonia fixa, móvel, comunicação e telecomunicação	1	0,10%
Serviços de gases medicinais	1	0,10%
Sacos para coleta de lixo e sacos hamper	1	0,10%
Recipientes e embalagens para industrialização de produtos de uso médico hospitalar	1	0,10%
Reatores, suportes para lâmpadas e elementos de partida	1	0,10%
Produtos imunobiológicos e imunoterápicos	1	0,10%
Peças e materiais de reposição ou manutenção	1	0,10%
Peças e acessórios para impressoras	1	0,10%
Ovos de aves	1	0,10%
Mobiliários de hotelaria e alojamentos	1	0,10%
Materiais para embalagens e acondicionamentos	1	0,10%
Materiais e suprimentos, uso didático, pedagógico e papelaria	1	0,10%
Manutenção de equipamentos e esterilização de artigos de uso médico, odontológico, hospitalar e laboratorial	1	0,10%
Locações de máquinas/equipamentos médico hospitalares	1	0,10%
Kits/reagentes para dosagens bioquímicas	1	0,10%
Equipamentos para purificação de água	1	0,10%
Equipamentos de uso laboratorial	1	0,10%
Equipamentos de telefonia	1	0,10%
Equipamentos de proteção individual	1	0,10%
Equipamentos de estabilização e proteção de energia	1	0,10%
Equipamentos de armazenamento de dados	1	0,10%
Compotas, doces enlatados, pó para gelatina, geleias e sorvetes	1	0,10%
Componentes para mobiliário médico hospitalares	1	0,10%
Artigos de vidro, porcelana e refratários para laboratório	1	0,10%
Total	1031	100%

Fonte: Elaborada pelo autor.

A “classe de materiais” é um item mais específico do que o “grupo de materiais” e, conforme Tabela 6, pode-se verificar que a classe de “Medicamentos” é a que evidencia maior ocorrência em relação às demais, atingindo uma proporcionalidade de 32,8% do total de pregões já finalizados que resultaram em insucesso. Esse fato pode ser explicado devido, também, ao baixo índice de competitividade que é, observado no Estudo 4 (YAO, Y.; TANAKA, M., 2016), como uma das causas de insucesso e à exigência dos testes de

bioequivalência e/ou de biodisponibilidade para compras de medicamentos genéricos, como apontado no Estudo 17 (BEVILACQUA, G.; FARIAS, M. R.; BLATT, C. R., 2011).

6 DISCUSSÃO

Para iniciar uma licitação, a Administração somente poderá reservar recurso para a despesa se houver pesquisa prévia de mercado estabelecida, a fim de verificar os preços praticados. No entanto, para que a licitação tenha êxito, é relevante que se faça uma pesquisa prévia ampla e adequada, ou seja, com o máximo de fornecedores possíveis, bem esclarecida, detalhada e estruturada, o que incorporará um valor referencial coerente e atualizado, minimizando os riscos de a licitação ser prejudicada ou até mesmo fracassada.

O pregão é uma modalidade de licitação que se destaca por sua celeridade e eficiência propiciada pela inversão das etapas de habilitação e de julgamento e a apresentação de propostas escritas, seguida de uma fase de lances sucessivos para a escolha da melhor proposta, razão pela qual se trata da modalidade mais utilizada pelo gestor público para efetuar compras. Entretanto, ainda ocorrem muitos casos de insucesso nos pregões realizados no setor público, o que leva ao desperdício de recursos e onera a gestão.

Neste estudo, na revisão de literatura, foram encontrados 23 estudos nacionais e internacionais que tratam do assunto, com destaque para os fatores de sucesso e insucesso, que vão desde a organização dos processos até o comportamento ético dos participantes dos processos licitatórios, os quais podem ser esclarecedores para uma atividade bem-sucedida. No que diz respeito ao sucesso, os Estudos 1, 6, 11 e 20 (BORGES JR., W. F. et al., 2017; FERNANDES. A. L.; OLIVEIRA, A. G., 2015; FREITAS, M.; DE VARGE MALDONADO, J. M. S., 2013; ANTUNES, C., 2008) da revisão mencionam que os fatores estavam relacionados à inversão de estágios no pregão, à celeridade do processo, à transparência, à economicidade e à formação de redes de negócios pelos licitantes, o que leva ao aumento da eficiência e agilidade nas aquisições públicas. Nesse contexto, tendo em vista que os preços são analisados antes dos outros documentos, o pregão, principalmente na sua variante eletrônica, possibilita maior facilidade de acesso às informações sobre os certames, incorporando a utilização de ferramentas de tecnologia da informação, o que permite a comunicação a distância, facilitando a fiscalização e o controle sobre os gastos e despesas da Administração Pública. Tais fatos trazem ainda maior competitividade e, conseqüentemente, a diminuição dos custos, bem como menor possibilidade de formação de conluios e cartéis.

A economicidade gerada pelo uso do pregão eletrônico é um de seus principais fatores de destaque perante as demais modalidades licitatórias. Além disso, a facilidade de acesso ao certame e suas informações, como editais, resultados, recursos e andamento de processos, faz ainda dessa estratégia uma das mais transparentes existentes atualmente na administração.

Outro fato que chama atenção na modalidade pregão eletrônico são as redes de negócios, ou seja, as táticas adotadas para obter novas produtividades e padrões de qualidade exigidos no edital, o que cria alianças estratégicas, tais como consórcios, por meio dos quais as empresas visam a complementar as habilidades de um em relação ao outro para executar o objeto da licitação e satisfazer as necessidades do ente público de forma mais eficaz e eficiente, conforme os resultados apresentados nos Estudos 1, 6, 11 e 20 encontrados na revisão literária (BORGES JR., W. F. et al., 2017; FERNANDES. A. L.; OLIVEIRA, A. G., 2015; FREITAS, M.; DE VARGE MALDONADO, J. M. S., 2013; ANTUNES, C., 2008).

A opção do agente público pela modalidade de licitação ideal para o objeto é de fundamental importância para o seu sucesso e, conforme resultados do Estudo 23 (GUIMARÃES, E. 2005), deve estar fundada em elementos técnicos ou de qualquer outra natureza, suficientemente explicitados nos autos do certame. Os resultados da literatura, analisados nos Estudos 3 e 18 (WANG, H.; CHEN, H.-M., 2016; SERRANO-PINILLA, F., 2011), demonstram que um processo licitatório com uma fiscalização antitruste, ou seja, com precauções adequadas como controle, fiscalização e prevenção nas formações de cartéis, acordos colusivos e corrupção – por meio das quais os agentes contratantes podem tomar de forma independente, sem, necessariamente, que a lei as exijam –, desempenham um importante papel na dissuasão da colusão do licitante, impossibilitando ou, ao menos, coibindo-o e desencorajando-o a cometer tal prática.

Dentre os fatores de sucesso do pregão eletrônico encontrados na literatura, os Estudos 4 e 18 (YAO, Y.; TANAKA, M., 2016; SERRANO-PINILLA, F., 2011) citam ainda o alto nível de competitividade e experiências ganhadoras dos licitantes, que os induzem a se comportarem de forma agressiva e a fazerem propostas mais baixas. Além disso, o controle, fiscalização e a prevenção nas formações de cartéis ou acordos colusivos e corrupção, através da revisão dos processos de licitação gerada a partir do desenho dos documentos de licitação até a adjudicação do contrato, contribuem para uma licitação bem-sucedida.

Mais especificamente na área da saúde, verifica-se ainda como fator colaborador para o sucesso nas compras públicas o processo de aquisição conjunta de medicamentos, descrito no Estudo 19, que pode representar economia financeira, com potencial para reduzir os gastos com a compra de medicamentos e aumento na capacidade de fornecimento (AL-ABBADI, I. et al., 2009).

Já os fatores de insucesso encontrados nos Estudos 2 e 18 (CAVALIERI, M.; GUCCIO, C.; RIZZO, I., 2017; SERRANO-PINILLA, F., 2011) estavam relacionados à corrupção nos contratos públicos que, uma vez verificados, impedem a concorrência nos contratos públicos.

Dessa forma, os institutos de saúde tornam-se, geralmente, menos eficientes o que aumenta o efeito negativo da corrupção, uma vez que os resultados levantados nessa revisão mostram que o desempenho dos contratos de saúde é significativamente afetado por essa prática.

Outro fator de insucesso dos pregões eletrônicos, como mostram os Estudos 4 e 17 (YAO, Y.; TANAKA, M., 2016; BEVILACQUA, G.; FARIAS, M. R.; BLATT, C. R., 2011), é o baixo nível de competitividade, ou seja, quanto menos licitantes, maior o custo do pregão e maior o risco de preços supervalorizados. Para os gestores de compras públicas, o efeito positivo do número de fornecedores sobre o preço licitado reforça a importância do processo eletrônico de compras, que amplia a publicidade dos editais de licitações e diminuem as barreiras à entrada de novos participantes (REIS; CABRAL, 2018).

Ademais, a exequibilidade dos preços propostos pelos licitantes é fator fundamental à eficácia das contratações da Administração Pública efetuadas por meio de pregão, em especial na sua modalidade eletrônica. Segundo resultado do Estudo 11 (FREITAS, M.; DE VARGE MALDONADO, J. M. S., 2013), quando o licitante não cumpre esse fator, isto é, quando os preços propostos são inexequíveis, o processo de compra será mal-sucedido.

Foi também indicado nos Estudos 5, 7, 10, 13 e 18 (FUGGER, N.; KATOK, E.; WAMBACH, A., 2015; BALLESTEROS-PÉREZ, P. et al., 2015; BALLESTEROS-PÉREZ, P. et al., 2013; CONTI, P. L.; DE GIOVANNI, L.; NALDI, M., 2012; SERRANO-PINILLA, F., 2011) que, embora o pregão tenha muitas vantagens, esse formato de licitação permite que os fornecedores pratiquem acordos colusivos, levando a preços não competitivos. Outro fator negativo dessa modalidade são os lances anormalmente altos e/ou baixos, motivados, dentre outras razões, pela impaciência do licitante, os quais, quando não identificados, prejudicam o resultado da licitação.

No resultado de um questionário aplicado aos gestores públicos no Estudo 8 (COUTO, H. L. G.; COELHO, C., 2015), identificaram-se fatores críticos de seu comportamento em situações de compras para consumo no que diz respeito ao aspecto individual (no contexto da compra e, em especial naquelas que envolvem preço) e também organizacional (quando as compras envolvem determinações da legislação e tempo gasto nas especificações dos produtos a serem adquiridos).

Outro insucesso recorrente em licitação, relatado mais especificamente no Estudo 9 (BONA, C. P., 2015), foi o “fracasso”. Os motivos que mais levam a incorrer nesse tipo de insucesso são licitantes não habilitados; licitantes que não aceitaram as propostas ofertadas pelo pregoeiro; e propostas com preços cotados acima do valor estimado pela Administração Pública (motivo de maior frequência dentre as licitações pesquisadas no referido estudo).

O comportamento dos licitantes também influencia no insucesso da licitação. Por exemplo, quando os licitantes são maximizadores de lucros esperados e neutros em risco resultam em preços médios mais baixos do que o *feedback* total. Foram identificadas duas razões comportamentais para isso, sendo que a primeira baseia-se na semelhança do problema dos licitantes em uma licitação de oferta aberta com *feedback* de classificação e a segunda na explicação que incorpora o uso de lances de salto motivados pela impaciência do licitante, conforme os resultados nos Estudos 12 e 15 (ELMAGHRABY, W. J.; KATOK, E.; SANTAMARÍA, N., 2012; RAY, A. K.; JENAMANI, M.; MOHAPATRA, P. K. J., 2011).

Mesmo concluindo que o pregão, mais precisamente em sua forma eletrônica, contribui para a transparência e economia na gestão dos recursos públicos, identificou-se nos Estudos 14, 16, 21, 22 e 23 (PRECENDO, F. N., 2012; DOMAKOSKI, A. et al., 2011; SANTANA, J. E., 2006; FERRAZ, L., 2006; GUIMARÃES, E. 2005), que são cometidas falhas na elaboração dos editais de licitação, erros formais e limitações técnicas dos colaboradores envolvidos nos processos, principalmente relacionadas ao objeto a ser adquirido, o que causa prejuízo no processo licitatório e também faz com que ele não seja bem-sucedido.

Finalmente, a exigência dos testes de bioequivalência e/ou de biodisponibilidade foi descrita no Estudo 17 (BEVILACQUA, G.; FARIAS, M. R.; BLATT, C. R., 2011) como mais um fator de insucesso da modalidade, uma vez que restringe a competição na licitação de medicamentos genéricos, além de elevar seus custos de aquisição.

Neste estudo, na fase de estudo de campo, diante do exposto na Tabela 2, os motivos de insucesso – pregão deserto, produto não atende ao edital, problemas na habilitação, erro no edital e erro do pregoeiro – foram os mais indicados. Tais dados corroboram os motivos apontados nos estudos analisados, mais especificamente no Estudo 4 (YAO, Y.; TANAKA, M., 2016), que destaca o baixo índice de competitividade como fator de insucesso, sobre o preço referencial relatado no Estudo 9 (BONA, C. P., 2015), caracterizado por preços ofertados acima do valor estimado pela Administração Pública, ou seja, acima do preço referencial.

Os Estudos 14, 16, 21, 22 e 23 (PRECENDO, F. N., 2012; DOMAKOSKI, A. et al., 2011; SANTANA, J. E., 2006; FERRAZ, L., 2006; GUIMARÃES, E. 2005), apontam, por sua vez, os erros formais, as falhas na elaboração dos editais, as limitações técnicas dos colaboradores envolvidos nos processos de pregão, principalmente relacionadas ao objeto a ser adquirido, como fatores que corroboram para o insucesso de uma licitação. Por fim, as exigências dos testes de bioequivalência e/ou de biodisponibilidade para compras de medicamentos genéricos, observadas no Estudo 17 (BEVILACQUA, G.; FARIAS, M. R.;

BLATT, C. R., 2011), implicam na diminuição da competitividade e, conseqüentemente, no aumento de chances de insucesso.

Nos dados encontrados, de acordo com as Tabelas 3 e 4, os insucessos ocorreram, na sua maior parte, no terceiro trimestre do ano de 2016 (45,1%), apesar de nesse mesmo período terem sido realizados menos pregões em relação aos demais anos analisados. No que diz respeito à classe de materiais, os medicamentos, os materiais de uso técnico hospitalar e os insumos para equipamentos médico hospitalares destacaram-se por apresentarem os maiores números de insucessos. Esse fato pode ser explicado pela complexidade e pela especificidade dos itens comprados nessas classes de materiais e, também, pelo baixo índice de competitividade, conforme observado no Estudo 4. No caso de compra de medicamentos genéricos, essa competitividade pode diminuir ainda mais devido às exigências dos testes de bioequivalência e/ou de biodisponibilidade apontadas no Estudo 17 (BEVILACQUA, G.; FARIAS, M. R.; BLATT, C. R., 2011).

7 CONCLUSÃO

Com o objetivo de analisar na literatura aspectos de sucesso e insucesso das licitações na modalidade pregão, no âmbito da Administração Pública no Brasil, observaram-se fatores fundamentais para a eficácia das contratações do setor público, além de dificuldades que surgem desde a solicitação ou requisição do objeto da compra ou serviço até a entrega ao requisitante, que prejudicam demasiadamente o seu sucesso, trazendo prejuízos à gestão pública.

Nesse sentido, entende-se que os aspectos de sucesso fornecem subsídios para reforçar serviços e orientação com desempenho adequado. Os fatores de insucessos requerem a adoção de vigilância em serviços públicos, para monitoramento dos processos licitatórios que apresentem aspectos que requerem medidas administrativas institucionais e outras no âmbito legal.

Por fim, conclui-se que os gestores públicos devem desenvolver mecanismos que reforcem os aspectos de sucesso e que minimizem os fatores apontados como insucesso os quais, por sua vez, prejudicam o resultado da execução do orçamento público.

REFERÊNCIAS

AL-ABBADI, I. et al. One-year assessment of joint procurement of pharmaceuticals in the public health sector in Jordan. **Clinical Therapeutics**, v. 31, n. 6, p. 1335-1344, jun. 2009.

ALMEIDA, A. A. M.; SANO, H. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 89-106, 2018.

ANTUNES, C. Pregão eletrônico e presencial: “algo de novo debaixo do sol”. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 7, n. 78, jun. 2008. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/handle/2011/30897>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BALLESTEROS-PÉREZ, P. et al. Detecting abnormal and collusive bids in capped tendering. **Automation in Construction**, v. 31, p. 215-229, maio 2013.

BALLESTEROS-PÉREZ, P. et al. Quick abnormal-bid-detection method for construction contract auctions. **Journal of Construction Engineering and Management**, v. 141, n. 7, p. 04015010, jul. 2015.

BATISTA, M. A. C.; DE VARGE MALDONADO, J. M. S. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 4, p. 681-700, 2008.

BEVILACQUA, G.; FARIAS, M. R.; BLATT, C. R. Procurement of generic medicines in a medium size municipality. **Revista de Saúde Pública**, v. 45, n. 3, p. 583-589, jun. 2011.

BITTENCOURT, M. V. C. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Editora Fórum, 2010.

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. 120 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

BORGES JR., W. F. et al. Innovative bidding law and consortia for the World Cup and Olympic Games in Brazil. **RAI Revista de Administração e Inovação**, v. 14, n. 3, p. 260-277, jul.-set. 2017.

BRAGA, L. V. et al. O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 1, p. 5-21, jan.-mar. 2008.

BRASIL. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000a. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial da União**, 9 ago. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 1 jun. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.666, 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**, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/951.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2017.

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**, 17 jul. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.026, de 6 de 26 de outubro de 2000. Institui, no âmbito da União, 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**, Seção 1 - Eletrônico – 27 de outubro de 2000b, Página 51. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2026-6.htm. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Diretrizes para aquisições de bens, obras e serviços técnicos financiados por empréstimos do BIRD e créditos & doações da AID, pelos mutuários do Banco Mundial**. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.mme.gov.br/documents/10584/1252223/Diretrizes_para_bensx_obras_e_servicos_txcnicos.pdf/46d52bbc-4017-44d3-9a4c-39a691af54bc. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **O que é Orçamento Público?** Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobreorcamento/o-que-e-orcamento-publico>. Acesso em: 10 ago. 2017.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

CAVALIERI, M.; GUCCIO, C.; RIZZO, I. On the role of environmental corruption in healthcare infrastructures: An empirical assessment for Italy using DEA with truncated regression approach. **Health Policy**, v. 121, n. 5, p. 515-524, maio 2017.

CONTI, J. M. **Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

CONTI, P. L.; DE GIOVANNI, L.; NALDI, M. A rank-and-compare algorithm to detect abnormally low bids in procurement auctions. **Electronic Commerce Research and Applications**, v. 11, n. 2, p. 192-203, mar.-abr. 2012.

COUTO, H. L. G.; COELHO, C. Fatores críticos no comportamento do gestor público responsável por compras sustentáveis: diferenças entre consumo individual e organizacional. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 519-544, 2015.

DE LIMA, P. P. **Pregão eletrônico: um instrumento econômico e eficiente de inovação das compras públicas**. 2008. 91 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública) – FGV-RJ, Rio de Janeiro, 2008.

DE RESENDE, H. M. O processo eletrônico de compras públicas: o pregão eletrônico como aliado na aquisição de bens e serviços. **Projetos, dissertações e teses do Programa de Doutorado e Mestrado em Administração**, v. 7, n. 1, 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2017.

DOMAKOSKI, A. et al. Pregão eletrônico: instrumento de gestão das administrações públicas. **Revista Controle: Doutrinas e Artigos**, v. 9, n. 2, p. 11-36, jul.-dez. 2011.

ELMAGHRABY, W. J.; KATOK, E.; SANTAMARÍA, N. A laboratory investigation of rank feedback in procurement auctions. **Manufacturing & Service Operations Management**, v. 14, n. 1, p. 128-144, jan. 2012.

FERNANDES, A. L.; OLIVEIRA, A. G. Compras na Administração Pública: o Pregão Eletrônico como Instrumento de Eficiência diante das Modalidades da Lei nº 8.666/93. **Revista Controle: Doutrinas e Artigos**, v. 13, n. 1, p. 262-283, 2015.

FERRAZ, L. Pregão eletrônico. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 5, n. 59, nov. 2006. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30581>. Acesso em: 10 ago. 2107.

FERRER, F. **CLAD - Compras Públicas no Brasil**: Diagnóstico e Desenho Estratégico do Futuro. *Website*. 2012. Disponível em: <http://www.florenciaferrer.com.br/detalhes.php?artg=883>. Acesso em: 8 ago. 2017.

FRANÇA, M. A. C. **Comentários à lei de licitações e contratos da administração pública**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

FREITAS, M.; DE VARGE MALDONADO, J. M. S. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 5, p. 1265-1282, out. 2013.

FUGGER, N.; KATOK, E.; WAMBACH, A. Collusion in dynamic buyer-determined reverse auctions. **Management Science**, v. 62, n. 2, p. 518-533, 2015.

GASPARINI, D. **Pregão, BLC – Boletim de Licitações e Contratos**. São Paulo: NDJ, 2000.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

GUIMARÃES, E. Pregão Presencial: aspectos relativos à natureza comum do objeto, ao pregoeiro e equipe de apoio. In: GUIMARÃES, E. (Org.). **Cenários de Direito Administrativo**: Estudos em Homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

JUSTEN FILHO, M. **Pregão (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos)**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2014.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo, Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

LUNELLI, R. L. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática da Contabilidade Pública e Governamental**. Curitiba: Portal Tributário Editora, 2014.

MEDEIROS, P. H. R. **Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança**. 2004. 315 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editoras, 2009.

NIEBUHR, J. M. **Pregão presencial e eletrônico**. Curitiba: Zênite, 2004.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer projetos, relatórios, monografias, dissertações e teses**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PEIXOTO, A. M. **Pregão Presencial e Eletrônico**. Campinas: Prime, 2006.

PETERS, M. D. J. et al. Methodology for JBI scoping reviews. **The Joanna Briggs Institute Reviewers' Manual 2015**. Austrália: The Joanna Briggs Institute, 2015. Disponível em: http://joannabriggs.org/assets/docs/sumari/Reviewers-Manual_Methodology-for-JBI-Scoping-Reviews_2015_v2.pdf. Acesso em: 19 ago. 2017.

PISCITELLI, R. B. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 8. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

PRECENDO, F. N. **Planejamento e elaboração dos editais de licitação como instrumento de Gestão de Políticas Públicas**. São Paulo: Escola Paulista de Contas Públicas, 2012. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/ecp/sites/default/files/fernando_novaes_precendo.pdf. Acesso em: 11 ago. 2017.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências. In: BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

RAY, A. K.; JENAMANI, M.; MOHAPATRA, P. K. J. An efficient reverse auction mechanism for limited supplier base. **Electronic Commerce Research and Applications**, v. 10, n. 2, p. 170-182, mar.-abr. 2011.

REIS, P. R. C.; CABRAL, S. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 107-125, 2018.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

SANTANA, J. E. Pregão e repescagem: uma possibilidade de aproveitamento do certame diante de fracasso ocorrido no procedimento. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 5, n. 60, dez. 2006. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30590>. Acesso em: 23 ago. 2017.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Governo e Gestão Estratégica. Decreto nº 40.566, de 21 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a implantação no Estado de São Paulo do Sistema tema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM/SP. **Diário Oficial do Estado**, Poder Executivo, Seção 1, São Paulo, 22 de dezembro de 1995, Página 105 (244). Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1995/decreto-40566-21.12.1995.html>. Acesso em: 10 ago. 2017.

SERRANO-PINILLA, F. El derecho de la competencia como mecanismo para garantizar rivalidad en las licitaciones públicas e impulsar el crecimiento económico. **International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional**, n. 19, p. 147-181, jul.-dez. 2011.

TOLOSA FILHO, B. **Comentários à lei de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

TRIDAPALLI, J. P.; FERNANDES, E.; MACHADO, W. V. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 2, p. 401-433, 2011.

WANG, H.; CHEN, H.-M. Deterring bidder collusion: auction design complements antitrust policy. **Journal of Competition Law & Economics**, v. 12, n. 1, p. 31-68, 2016.

YAO, Y.; TANAKA, M. Price offers of pharmaceutical procurement in China: evidence from Guangdong province. **The European Journal of Health Economics**, v. 17, n. 5, p. 563-575, jun. 2016.