

Sucesso e insucesso nas licitações da modalidade pregão: revisão scoping review

Success and failure in bidding process for reverse auction modality: a scoping review

Eric Rodrigo Costa¹ , Lucieli Dias Pedreschi Chaves² , André Lucirton Costa³ , Alessandra Mazzo⁴ 

RESUMO

O pregão é uma das modalidades de licitação, instituído pela Lei 10.520/02, e tem sido amplamente utilizado em instituições públicas. Apesar dos benefícios desta modalidade serem muitos, 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 desse artigo é avaliar na literatura quais os motivos de sucessos e insucessos de licitações na modalidade pregão por meio de uma revisão de literatura realizada através de *Scoping Review*, conforme a proposta do *Joanna Briggs Institute*, realizada através da pergunta "Quais os fatores de sucesso e/ou insucesso encontrados nas compras por licitação na modalidade pregão?", nas bibliotecas digitais Capes Periódicos e *Scientific Electronic Library Online* e na base de dados PubMed.

Palavras chave: Pregão; Insucessos na Licitação; Gestão de Materiais; Planejamento de Compras; Orçamento Público.

ABSTRACT

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. 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 canceled, nullified, or revoked. This article aims to evaluate in the literature the reasons for successes and failures of the bidding process for reverse auction modality through a Scoping Review, as proposed by the Joanna Briggs Institute. The research question was "What are the factors of success and/or failure found in bidding purchases for reverse auction modality?", and the databases used were Capes Journals, Scientific Electronic Library Online, and PubMed.

Keywords: Competitive Bidding; Failures in Bidding; Material Management; Purchasing Planning; Public Budget.

1. Mestre em Ciências pela Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto (FMRP/USP), Ribeirão Preto (SP), Brasil.
2. Professora doutora na Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto (EERP/USP), Ribeirão Preto (SP), Brasil.
3. Professor doutor na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEARP/USP), Ribeirão Preto (SP), Brasil.
4. Professora doutora na Faculdade de Odontologia de Bauru (FOB/USP), Bauru (SP), Brasil.

 Eric Rodrigo Costa. Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto. Avenida Bandeirantes, 3900. CEP: 14040-902. Ribeirão Preto (SP), Brasil. ericperito@gmail.com | Recebido em: 22/04/2019 | Aprovado em: 15/10/2019



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, temos 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 pública¹. 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 Brasil, no setor público, os processos de compras devem seguir as regras impostas pela lei 8.666, de 21 de junho de 1993², 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 poderá 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 contrato³. 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 licitação⁴.

Posteriormente, o Decreto Federal nº 5.450, de 31 de maio de 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 deverá ser dotado de recursos de criptografia e de autenticação em todas as etapas do certame⁵. Nesse estudo, considera-se as modalidades de licitação previstas nessas legislações, mais especificamente o pregão, por ser a mais utilizada no processo de compras públicas no país. Esta modalidade destina-se a 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 pública⁶.

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 proposta⁷. Um dos objetivos da licitação na modalidade de pregão consiste na obtenção de melhor preço, sendo que ela não deve perseguir apenas o menor preço a qualquer custo, mas o menor preço 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 convocatório⁸.

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 à distância, por meio de sistema que comprova a comunicação pela internet em sessão pública⁸.

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 este deve ser feito com atenção nos mínimos detalhes para minimizar as chances de fracasso, e prossegue até a assinatura do respectivo contrato.

Uma licitação fracassada, segundo a Lei 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 Administração². 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, conseqüentemente, 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 e ainda destaca-se que quando relacionados a saúde podem colocar em risco a integridade de terceiros como os pacientes. Nesse contexto é imprescindível 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 os fatores de insucessos. Nesse ambiente, financiado em sua grande parte pela tributação da sociedade, é imprescindível que a administração procure minimizar os desperdícios e alavancar um melhor nível de gestão, para um melhor atendimento da coletividade, adotando processos e controles mais eficientes.

Nesse contexto, para compreender tal realidade, este estudo tem como objetivo analisar na literatura quais os motivos de sucessos e insucessos da modalidade licitatória tipo pregão.

METODOLOGIA

Essa revisão da literatura trata-se de estudo realizado por meio de *Scoping Review*, conforme a proposta do *Joanna Briggs Institute* – JBI⁹.

Para a construção da pergunta da pesquisa aplicou-se a estratégia PCC, que represen-

ta 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 de 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 termos booleanos OR, AND ou NOT.

A busca foi realizada nas bibliotecas digitais Capes Periódicos e *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 metanálises, 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 no qual todas as publicações foram acessadas.

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

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 JBI⁹. Para a apresentação dos resultados, as pesquisas foram numeradas de 1 a 23 e denominadas de Estudo. Na análise crítica dos artigos selecionados, foi ainda realizada análise do delineamento das pesquisas (23). A descrição do processo de seleção e inclusão dos artigos encontram-se descritos na Figura 1.

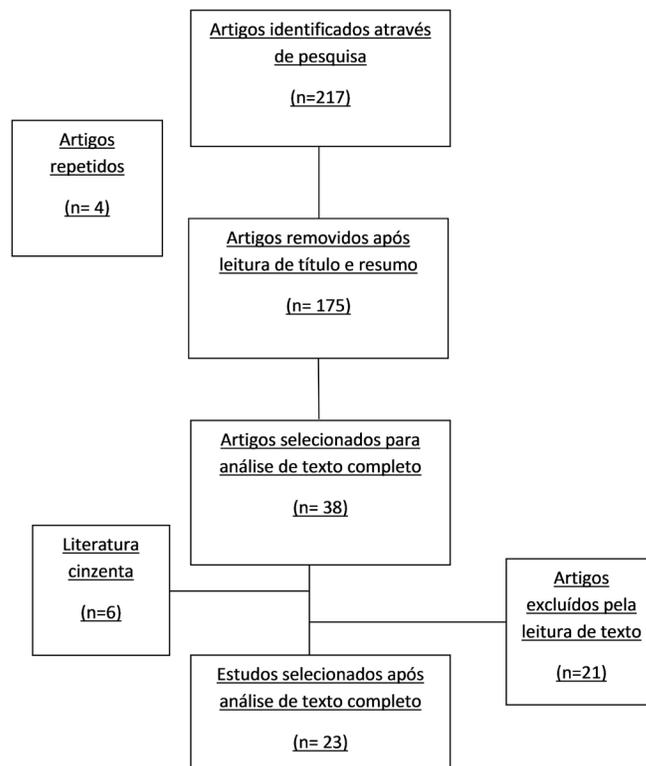


Figura 1: Descrição do processo de seleção dos estudos da *Scoping Review*. Ribeirão Preto, 2018

Fonte: Elaborada pelos autores

RESULTADOS

Dentre os 23 artigos analisados, a maior parte foi publicada nos últimos sete anos na língua inglesa, embora tenham sido encontrados muitos estudos na língua portuguesa. O Quadro 1 apre-

senta os artigos analisados de acordo com o ano de publicação, autoria, título do artigo e periódico de publicação.

O Quadro 2 apresenta os fatores de sucesso e de insucesso dos pregões realizados segundo os artigos analisados.

Quadro 1

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 Jr, Waldevique Franco; Mario, Pueri Do Carmo; Santos, Gisele Tessari; Vasconcelos, Fernanda Carla Wasner ¹⁰	Innovative bidding law and consortia for the World Cup and Olympic Games in Brazil	RAI Revista de Administração e Inovação
2	2017	Cavaliere, Marina; Guccio, Calogero; Rizzo, Ilde ¹¹	On the role of environmental corruption in healthcare infrastructures: An empirical assessment for Italy using DEA with truncated regression approach.	Health Policy

(Continua...)

Quadro 1 (Continuação)

Estudos	Ano da publicação	Autores (as)	Título do artigo	Periódico
3	2016	Wang, Hong; Chen, Hong-min ¹²	Detering bidder collusion: auction design complements antitrust policy	Journal of Competition Law & Economics
4	2016	Yao, Ying; Tanaka, Makoto ¹³	Price offers of pharmaceutical procurement in China: evidence from Guangdong province.	The European Journal of Health Economics
5	2015	Fugger, Nicolas; Katok, Elena; Wambach, Achim ¹⁴	Collusion in Dynamic Buyer-Determined Reverse Auctions	Management Science
6	2015	Fernandes, André Lezan; Oliveira, Antônio Gonçalves de ¹⁵	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; Campo-Hitschfeld, Maria Luisa Del ¹⁶	Quick Abnormal-Bid-Detection Method for Construction Contract Auctions	Journal of Construction Engineering and Management
8	2015	Couto, Hugo Leonnardo Gomides do; Coelho, Cristiano ¹⁷	Fatores críticos no comportamento do gestor público responsável por compras sustentáveis: diferenças entre consumo individual e organizacional	Revista de Administração Pública
9	2015	Bona, Caroline Pereira ¹⁸	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	Ballesteros-Pérez, Pablo; González-Cruz, Maria Carmen; Cañavate-Grimal, Antonio; Pellicer, Eugenio ¹⁹	Detecting abnormal and collusive bids in capped tendering	Automation in Construction
11	2013	Freitas, Marcelo de; Maldonado, José Manuel Santos de Varge ²⁰	O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos	Revista de Administração Pública
12	2012	Elmaghraby, Wedad J.; Katok, Elena; Santamaría, Natalia ²¹	A Laboratory Investigation of Rank Feedback in Procurement Auctions	Manufacturing & Service Operations Management
13	2012	Conti, Pier Luigi; De Giovanni, Livia; Naldic, Maurizio ²²	A rank-and-compare algorithm to detect abnormally low bids in procurement auctions	Electronic Commerce Research and Applications
14	2012	Precendo, Fernando Novaes ²³	Planejamento e elaboração dos editais de licitação como instrumento de Gestão de Políticas Públicas	Escola Paulista de Contas Públicas
15	2011	Ray, Arun K.; Jenamani, Mamata; Mohapatra, Pratap K.J. ²⁴	An efficient reverse auction mechanism for limited supplier base	Electronic Commerce Research and Applications
16	2011	Domakoski, Amauri; Rezende, Denis Alcides; Catapan, Anderson; Lohmann, Luci Michelon; Cruz, June Alisson Westarb; Martins, Roberta da Rocha Rosa; Barros, Cláudio M. Edwards ²⁵	Pregão Eletrônico: Instrumento de Gestão das Administrações Públicas	Revista Controle
17	2011	Bevilacqua, Gabriela; Farias, Mareni Rocha; Blatt, Carine Raquel ²⁶	Procurement of generic medicines in a medium size municipality.	Revista de Saúde Pública

(Continua...)

Quadro 1 (Continuação)

Estudos	Ano da publicação	Autores (as)	Título do artigo	Periódico
18	2011	Serrano-Pinilla, Felipe ²⁷	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
19	2009	Al-Abbadi, Ibrahim; Qawwas, Abdelraouf; Jaafreh, Mahmoud; Abosamen, Taher; Saket, Maisa ²⁸	One-year assessment of joint procurement of pharmaceuticals in the public health sector in Jordan.	Clinical Therapeutics
20	2008	Antunes, Carolina ²⁹	Pregão eletrônico e presencial: "algo de novo debaixo do sol"	Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP - Editora Fórum
21	2006	Santana, Jair Eduardo ³⁰	Pregão e repescagem: uma possibilidade de aproveitamento do certame diante de fracasso ocorrido no procedimento	Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP - Editora Fórum
22	2006	Ferraz, Luciano ³¹	Pregão eletrônico	Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP - Editora Fórum
23	2005	Guimarães, Edgar ³²	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 pelos autores

Quadro 2

Fatores de sucesso e insucesso, 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; Formação de redes de negócios pelos licitantes para atender a 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 fazer 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: acende 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; Entidades de saúde são, em média, menos eficientes aumentando o efeito negativo da corrupção.
4, 11, 17	Baixo nível de competitividade; Inexequibilidade dos preços propostos pelos licitantes
5, 7, 10, 13, 18	Acordos colusivos entre fornecedores levando a preços não competitivos; 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; as propostas cotarem preços acima do valor estimado pela administração pública.

(Continua...)

Quadro 2 (Continuação)

Estudos	Fatores de sucesso
12, 15	Comportamento dos licitantes: o feedback de rankings resulta em preços médios mais baixos do que o feedback total; alguns incorporam o uso de lances de salto motivados pela impaciência; comportamento falso entre o comprador e os fornecedores.
14, 16, 21, 22, 23	Erros formais; Falhas na elaboração dos editais; 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 pelos autores

DISCUSSÃO

Para iniciar uma licitação, a Administração somente poderá reservar recurso para a despesa se houver estabelecida pesquisa prévia de mercado, 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 gerada pela inversão das etapas de habilitação e julgamento e a apresentação de propostas escritas, seguida de uma fase de lances sucessivos para a escolha da melhor proposta. E isso é uma das razões de ser a 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 a desperdício de recursos e onera a gestão pública.

Nessa revisão foram encontrados 23 estudos nacionais e internacionais que tratam do assunto. Entre eles muitos foram destacados os fatores de sucesso e insucesso que vão desde a organização dos processos, até o comportamento ético dos participantes dos processos licitatórios e que podem ser esclarecedores para uma atividade bem-sucedida.

Os estudos 1, 6, 11 e 20 mencionam que os fatores de sucesso estavam relacionados à inversão de estágios no pregão, celeridade do processo, transparência, economicidade e formação de redes de negócios pelos licitantes, gerando aumento da eficiência e agilidade nas aquisições públicas. Já que os preços são analisados antes

dos outros documentos, o pregão, principalmente sua variante eletrônica, possibilita maior facilidade de acesso às informações sobre os certames, inovando com a utilização de ferramentas de tecnologia da informação, que possibilitam a comunicação à distância, facilitando a fiscalização e o controle sobre os gastos e despesas da administração pública, o que gera uma maior competitividade e, conseqüentemente, menores custos, além da redução da possibilidade de formação de conluíus e cartéis.

A economicidade gerada pelo uso do pregão eletrônico é um de seus principais fatores de destaque perante as demais modalidades licitatórias. A facilidade de acesso ao certame e suas informações, como editais, resultados, recursos e andamento de processos, faz da modalidade pregão eletrônico uma das mais transparentes existentes atualmente na administração. Outro fato que chama atenção são as redes de negócios, ou seja, táticas adotadas para obter novas produtividades e padrões de qualidade exigidos no edital, o que cria alianças estratégicas, tais como consórcios, nos quais as empresas visam complementar as habilidades de um 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.

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, 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, demonstram que um processo licitatório com uma fiscalização antitruste, ou seja, com precauções adequadas como controle, fis-

calização e prevenção nas formações de cartéis, acordos colusivos e corrupção, onde 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, derrotando ou, ao menos, desencorajando-o a cometer tal prática.

Dentre os fatores de sucesso, os estudos 4 e 18 citam ainda o alto nível de competitividade e experiências ganhadoras dos licitantes, que os induzem a se comportarem de forma agressiva e a fazer propostas mais baixas. Além disso, o controle, fiscalização e a prevenção nas formações de cartéis, acordos colusivos e corrupção, através da revisão dos processos de licitação 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, temos ainda como fator colaborador para o sucesso nas compras públicas o processo de aquisição conjunta de medicamentos, descrito no estudo 19, podendo gerar economia financeira, com um potencial para reduzir os gastos com a compra de medicamentos e um aumento na capacidade de fornecimento.

Já os fatores de insucesso encontrados nos estudos 2 e 18 estavam relacionados à corrupção nos contratos públicos. Os acordos de corrupção impedem a concorrência nos contratos públicos, além disso, as entidades de saúde são, em média, menos eficientes aumentando o efeito negativo da corrupção. Os resultados levantados nessa revisão, mostram que o desempenho dos contratos de saúde é significativamente afetado por "corrupção".

É também fator de insucesso, como mostram os estudos 4 e 17, 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 participantes³³.

Além disso, 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 e segundo resultado do estudo 11, quando o licitante não cumpre esse fator, isto é, quando os preços propostos são inexequíveis, o processo de compra será malsucedido.

Foi também indicado nos estudos 5, 7, 10, 13 e 18, que embora o pregão tenha muitas vantagens, este formato de licitação permite que os fornecedores pratiquem acordos colusivos, levando a preços não competitivos. Outro fator negativo, desta 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, identificou-se fatores críticos de seu comportamento em situações de compras para consumo individual: no contexto da compra e, em especial naquelas que envolvem preço; e organizacional: quando as compras envolvem determinações da legislação e tempo gasto nas especificações dos produtos a serem adquiridos.

Outro insucesso relatado, mais especificamente no estudo 9, como recorrentes em uma licitação foi o "fracasso", e os motivos que mais causam o fracasso de um pregão são: licitantes não habilitados; licitantes que não aceitaram as propostas ofertadas pelo pregoeiro; as propostas com preços cotados acima do valor estimado pela administração pública, sendo este o de maior frequência dentre as licitações pesquisadas no estudo 9.

O comportamento dos licitantes também influencia para o insucesso da licitação, 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, a primeira baseia-se na semelhança do problema dos licitantes em uma licitação de oferta aberta com feedback de classificação e a segunda explicação incorpora o uso de lances de salto motivados pela impaciência do licitante, conforme os resultados nos estudos 12 e 15.

Mesmo concluindo que o pregão, mais precisamente em sua forma eletrônica, contribui para a transparência e economia na gestão dos recursos públicos, identificamos nos estudos 14, 16, 21, 22 e 23, que são cometidas falhas na ela-

boração 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.

Por fim, ainda como fator de insucesso demonstrado no estudo 17, a exigência dos testes de bioequivalência e/ou de biodisponibilidade restringe a competição na licitação de medicamentos genéricos, além de elevar seus custos de aquisição.

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, observou-se fatores fundamentais à 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 a 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 solicitam 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 que prejudicam o resultado da execução do orçamento público.

REFERÊNCIAS

- Almeida AAM, Sano H. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. *Rev. Adm. Pública*. 2018 jan;52(1):89-106.
- Brasil. Lei n. 8666 de 21 de junho de 1993. /Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília* (1993 jun. 22) [citado 10 ago. 2017]. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/951.pdf>.
- Di Pietro MSZ. *Direito administrativo*. 30a ed. São Paulo: Atlas; 2017.
- Brasil. Decreto 3555 de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. *Diário Oficial da União, Brasília* (2000 ago. 09) [citado 10 ago. 2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm.
- Brasil. Decreto 5450 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, Brasília* (2005 jun. 01) [citado 10 ago. 2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm.
- França MAC. *Comentários à lei de licitações e contratos da administração pública*. Ribeirão Preto: Saraiva; 2017.
- Bittencourt MVC. *Manual de direito administrativo*. 4a ed. São Paulo: Fórum; 2010.
- Tolosa Filho B. *Comentários à lei de improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Forense; 2010.
- The Joanna Briggs Institute. *The Joanna Briggs Institute Reviewers' Manual 2015: Methodology for JBI scoping reviews*. Australia: The Joanna Briggs Institute, 2015 [citado 19 ago. 2017]. Disponível em: http://joannabriggs.org/assets/docs/sumari/Reviewers-Manual_Methodology-for-JBI-Scoping-Reviews_2015_v2.pdf.
- Borges Jr WF, Mario PC, Santos GT, Vasconcelos FCW. Innovative bidding law and consortia for the World Cup and Olympic Games in Brazil. *RAI Rev. Adm. Inovação*. 2017 Jul-Sept;14(3):260-77.
- Cavaliere 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*. 2017 May;121(5):515-24.
- Wang H, Chen H. Detering bidder collusion: auction design complements antitrust policy. *J Compet Law Econ*. 2016 Jan;12(1):31-68.
- Yao Y, Tanaka M. Price offers of pharmaceutical procurement in China: evidence from Guangdong province. *Eur J Health Econ*. 2016 Jun;17(5):563-75.
- Fugger N, Katok E, Wambach A. Collusion in dynamic buyer-determined reverse auctions. *Manage Sci*. 2016;62(2):518-33.
- Fernandes AL, Oliveira AG. Compras na administração pública: o pregão eletrônico como instrumento de eficiência diante das modalidades da Lei nº 8.666/93. *Rev. Cont.: Dout. Artigos*. 2015;13(1):262-283.
- Ballesteros-Pérez P, Skitmore M, Das R, Campo-Hitschfeld ML. Quick abnormal-bid-detection method for construction contract auctions. *J Constr Eng M*. 2015 Jul;141(7):04015010.
- Couto HLG, Coelho C. Fatores críticos no comportamento do gestor público responsável por compras sustentáveis: diferenças entre consumo individual e organizacional. *Rev. Adm. Pública*. 2015 mar-abr;49(2):519-44.
- Bona, CP. *Pregão Eletrônico e o Princípio da Eficiência: um estudo de caso da comissão permanente de licitação*.

- ções de materiais da Prefeitura do Recife. [dissertação]. Recife: Universidade Federal de Pernambuco; 2015.
19. Ballesteros-Pérez P, González-Cruz MC, Cañavate-Grimal A, Pellicer E. Detecting abnormal and collusive bids in capped tendering. *Automat Constr.* 2013 May;31:215-29.
 20. Freitas M, Maldonado JMSV. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. *Rev. Adm. Pública.* 2013 out;47(5):1265-82.
 21. Elmaghraby WJ, Katok E, Santamaría N. A laboratory investigation of rank feedback in procurement auctions. *M&SOM-Manuf Serv Op.* 2012 Jan;14(1):128-44.
 22. Conti PL, De Giovanni L, Naldi M. A rank-and-compare algorithm to detect abnormally low bids in procurement auctions. *Electron Commer R A.* 2012 Mar-Apr;11(2):192-203.
 23. Precendo FN. Planejamento e elaboração dos editais de licitação como instrumento de Gestão de Políticas Públicas. São Paulo: Escola Paulista de Contas Públicas; 2012 [citado 11 ago. 2017]. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/ecp/sites/default/files/fernando_novaes_precendo.pdf.
 24. Ray AK, Jenamani M, Mohapatra PKJ. An efficient reverse auction mechanism for limited supplier base. *Electron Commer R A.* 2011 Mar-Apr;10(2):170-82.
 25. Domakoski A, et al. Pregão eletrônico: instrumento de gestão das administrações públicas. *Rev. Cont.: Dout. Artigos.* 2011 jul-dez;9(2):11-36.
 26. Bevilacqua G, Farias MR, Blatt CR. Procurement of generic medicines in a medium size municipality. *Rev Saude Publ.* 2011 Jun;45(3):583-89.
 27. Serrano-Pinilla F. El derecho de la competencia como mecanismo para garantizar rivalidad en las licitaciones públicas e impulsar el crecimiento económico. *Int Law: Rev. Colomb. Der. Int.* 2011 jul-dez;(19):147-81.
 28. Al-Abbadi I, Qawwas A, Jaafreh M, Abosamen T, Saket M. One-year assessment of joint procurement of pharmaceuticals in the public health sector in Jordan. *Clin Ther.* 2009 Jun;31(6):1335-44.
 29. Antunes C. Pregão eletrônico e presencial: "algo de novo debaixo do sol". *Fór Cont Ges Pública - FCGP.* 2008 jun;7(78).
 30. Santana JE. Pregão e repescagem: uma possibilidade de aproveitamento do certame diante de fracasso ocorrido no procedimento. *Fór Cont Ges Pública - FCGP.* 2006 dez;5(60).
 31. Ferraz L. Pregão eletrônico. *Fór Cont Ges Pública -FCGP.* 2006 nov;5(59).
 32. Guimarães E. Pregão Presencial: aspectos relativos à natureza comum do objeto, ao pregoeiro e equipe de apoio. *Fór Cont Ges Pública - FCGP.* 2005 fev;4(38).
 33. Reis PRC, Cabral S. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. *Rev. Adm. Pública.* 2018 jan;52(1):107-25.