

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ
GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL

O SUCESSO NAS COMPRAS PÚBLICAS: AVALIAÇÃO DA TAXA DE
INSUCESSO NA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS LABORATORIAIS VOLTADOS
PARA BIOTECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO ANIMAL

ALCIONE DA COSTA FONSÊCA

Rio de Janeiro
2024

ALCIONE DA COSTA FONSÊCA

**O SUCESSO NAS COMPRAS PÚBLICAS: AVALIAÇÃO DA TAXA DE
INSUCESSO NA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS LABORATORIAIS VOLTADOS
PARA BIOTECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO ANIMAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social.

Orientadora: Prof. Dr.^a Cláudia Paiva Carvalho

**Rio de Janeiro
2024**

CIP - Catalogação na Publicação

F676s Fonsêca, Alcione da Costa
O sucesso nas compras públicas: avaliação da taxa de insucesso na aquisição de materiais laboratoriais voltados para biotecnologia e desenvolvimento animal / Alcione da Costa Fonsêca.
- Rio de Janeiro, 2024.
31 f.

Orientadora: Cláudia Paiva Carvalho.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, 2024.

1. Eficácia pública. 2. Insucessos licitatórios. 3. Licitação pública. I. Carvalho, Cláudia Paiva, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

ALCIONE DA COSTA FONSÊCA

O SUCESSO NAS COMPRAS PÚBLICAS: AVALIAÇÃO DA TAXA DE INSUCESSO NA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS LABORATORIAIS VOLTADOS PARA BIOTECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO ANIMAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social.

Apresentado em: 10 / 05 / 2024

BANCA EXAMINADORA



Documento assinado digitalmente
CLAUDIA PAIVA CARVALHO
Data: 12/05/2024 21:58:28-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dr.^a Claudia Paiva Carvalho
Orientadora – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
(IPPUR) – UFRJ



Documento assinado digitalmente
PAULO RICARDO DA COSTA REIS
Data: 13/05/2024 10:23:10-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Paulo Ricardo da Costa Reis
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) – UFRJ



Documento assinado digitalmente
JANAÍNA BARCELOS PORTO FERREIRA
Data: 13/05/2024 09:22:39-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dra. Janaína Barcelos Porto Ferreira
Instituto de Ciência e Tecnologia em Biomodelos (ICTB) - FIOCRUZ

RESUMO

A licitação é uma ferramenta obrigatória da Administração Pública para se adquirir materiais e serviços, envolvendo uma série ordenada de procedimentos, a fim de garantir todos os insumos necessários de qualidade, com rapidez e eficácia em prol da melhor entrega dos serviços à sociedade. Muitas vezes, ocorrem insucessos nos processos licitatórios, acarretando em retrabalhos e prejuízos no âmbito administrativo. Torna-se necessário estudar de forma mais aprofundada sobre os motivos que geram esses insucessos, buscando assim, a obtenção de melhorias nos processos. O Serviço de Biotecnologia e Desenvolvimento Animal (SBDA) é uma área da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) que desenvolve atividades em biotecnologia animal, como transferência e criopreservação de embriões e produção de animais genética e cirurgicamente modificados. Existe certa complexidade na aquisição de determinados itens imprescindíveis nos procedimentos do SBDA, fato que muitas vezes inviabiliza o cumprimento da sua missão institucional. Este estudo objetivou avaliar a taxa de insucesso na aquisição de materiais laboratoriais voltados para o serviço no período de 2019 a 2023, na tentativa de visualizar novos caminhos que auxiliem na melhoria dos processos de aquisição, por meio da identificação dos fatores que interferem no êxito dos processos de licitações públicas. Os resultados desta análise mostraram que a média dos itens desertos (28,08%) foram maiores do que a média dos cancelados (23,83%), demonstrando uma reduzida participação nos processos licitatórios. Houve uma considerável discrepância entre as empresas que enviaram propostas na pesquisa de mercado e aquelas que entraram de fato na disputa da licitação (30,23%). Observou-se também que o número de participantes nas disputas licitatórias foi maior do que na pesquisa de mercado. É, portanto, imprescindível realizar maiores estudos dos fatores impeditivos que perpassam tais insucessos na licitação, visando obter melhorias do processo e conseqüente sucesso nas aquisições dos materiais.

Palavras-chave: licitação pública; insucessos licitatórios; eficácia pública.

ABSTRACT

Bidding is a mandatory Public Administration tool for acquiring materials and services, involving an orderly series of procedures, in order to guarantee all necessary quality inputs, quickly and effectively in favor of the best delivery of services to society. There are often failures in bidding processes, resulting in rework and administrative losses. It is necessary to study in more depth the reasons that generate these failures, thus seeking to obtain improvements in the processes. The Biotechnology and Animal Development Service (SBDA) is an area of the Oswaldo Cruz Foundation (Fiocruz) that develops activities in animal biotechnology, such as transfer and cryopreservation of embryos and production of genetically and surgically modified animals. There is a certain complexity in acquiring certain essential items in SBDA procedures, a fact that often makes it impossible to fulfill its institutional mission. This study aimed to evaluate the failure rate in the acquisition of laboratory materials aimed at the service in the period from 2019 to 2023, in an attempt to visualize new paths that help to improve acquisition processes, through the identification of factors that interfere in the success of public bidding processes. Results of this analysis showed that the average number of deserted items (28.08%) was higher than the average number of canceled items (23.83%), demonstrating a reduced participation in the bidding processes. There was a considerable discrepancy between the companies that sent proposals in the market research and those that actually entered the bidding competition (30.23%). It was also observed that the number of participants in bidding disputes was greater than in market research. It is, therefore, essential to carry out further studies of the impeding factors that permeate such failures in bidding, aiming to obtain improvements in the process and consequent success in the acquisition of materials.

Keywords: public bidding; bidding failures; public effectiveness.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ICTB – Instituto de Ciência e Tecnologia em Biomodelos

SBDA – Serviço de Biotecnologia e Desenvolvimento Animal

SECOM – Setor de Compras

SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

SIG – Sistema Integrado de Gestão

TCU – Tribunal de Contas da União

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 A BUSCA PELO SUCESSO NAS COMPRAS PÚBLICAS	12
.....	
2.1 Compras públicas.....	12
2.2 Pregão eletrônico	13
2.3 Pesquisa de preços.....	17
3 METODOLOGIA	18
.....	
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	19
.....	
4.1 Itens desertos	20
4.2 Itens cancelados	22
.....	
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	25
.....	
REFERÊNCIAS	28
.....	

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública assume o compromisso de decisão quanto ao ato de atender aos interesses e necessidades do coletivo, sendo à licitação o meio pelo qual está adquire os materiais e serviços necessários para satisfação de todas as partes envolvidas na sua organização (CARDOSO; MUELLER, 2020).

Para Justen Filho (2005, p. 63) “a licitação envolve a prática de uma série ordenada de atos jurídicos (procedimento) que permita aos particulares interessados apresentarem-se perante a Administração, competindo entre si, em condições de igualdade”.

Diante do compromisso de suprir a necessidade da comunidade, a licitação deve ter como seu objetivo principal selecionar a proposta mais vantajosa perante os interessados no fornecimento. A compra efetuada pela Administração deve garantir todos os suprimentos necessários para o bom funcionamento da sociedade, considerando-se a qualidade e rapidez do processo ações de responsabilidade e eficiência (ARAÚJO; LEMOS, 2020).

Com isso, é possível observar a busca da Administração Pública pela eficiência dos processos licitatórios através das inovações trazidas pelas novas Leis. Meirelles (1993) destacou que o princípio da eficiência é moderno, e foi incluído na legislação pelo fato de a Administração não se satisfazer apenas com a legalidade, sendo cobrados resultados positivos e satisfatórios.

Nesse sentido, visto que os casos de insucesso nos processos licitatórios geram para Administração grandes prejuízos, pois levam ao retrabalho de licitar ou até mesmo direcionar para compras diretas. Inclusive, o estudo realizado por Slomski *et al.*, (2010) pontuou que é indispensável que seja realizado o aprofundamento de pesquisas referentes à eficácia ou à ineficácia dos setores de compras e contratações dos órgãos públicos.

O Instituto de Ciência e Tecnologia em Biomodelos (ICTB) é uma unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), responsável pela produção e fornecimento de animais de laboratório / biomodelos, além da pesquisa e desenvolvimento de métodos alternativos em substituição ao uso de animais. O Serviço de Biotecnologia e Desenvolvimento Animal (SBDA) pertence

ao ICTB-Fiocruz, sendo este responsável por salvaguardar o patrimônio genético animal procedente do ICTB, além de desenvolver atividades na área de biotecnologia animal, como transferência e criopreservação de embriões e produção de animais genética e cirurgicamente modificados. Existe uma certa complexidade na aquisição dos itens utilizados para o desenvolvimento dos procedimentos realizados no SBDA, notadamente a “categoria de Biotecnologia e/ou Biologia Molecular – MATERIAL”. Os itens desta categoria são imprescindíveis para viabilizar o trabalho do serviço como um todo, fato que dificulta o andamento dos processos.

Diante do exposto, surge a pergunta que se tornou o problema do estudo: Qual é o percentual de insucesso dos Pregões Eletrônicos destinados à aquisição da categoria supracitada?

Logo, o objetivo deste estudo é identificar por meio do percentual de insucesso quais foram os pontos que interferiram nos processos licitatórios, via pregão eletrônico, impedindo que eles lograssem 100% de êxito na aquisição de todos os itens. Além disso, o presente trabalho tem o intuito de visualizar novos caminhos que auxiliem na melhoria dos processos de aquisição, por meio da identificação dos fatores que interferem no sucesso dos processos de licitações públicas.

2. A BUSCA PELO SUCESSO NAS COMPRAS PÚBLICAS

2.1 Compras públicas

A atividade de compras é fundamental para o alcance dos objetivos das instituições públicas, pois sua responsabilidade é suprir as demandas por materiais ou serviços, viabilizando dessa forma as aquisições de maneira eficiente, ou seja, comprar com qualidade e com menor custo financeiro. Para Batista e Maldonado (2008) “a função de comprar está intrinsecamente ligada a todos os departamentos da instituição, não só do ponto de vista da compra em si, mas, sobretudo, no alcance dos objetivos e finalidades institucionais”.

O planejamento de compras é uma ferramenta primordial para obtenção da qualidade das aquisições governamentais, visto que, por meio dele é possível elaborar estratégias de racionalização dos recursos financeiros públicos. Segundo Oliveira (2018) o processo de planejamento traz para a organização um momento de reflexão e questionamento sobre qual decisão deve ser tomada, além de que forma será executada.

Para Freitas (2017) o intuito do planejamento é garantir que as necessidades da Administração Pública sejam supridas nas quantidades adequadas e no período estabelecido. Por isso, é fundamental que a fase de estimativa das quantidades necessárias seja baseada nos registros dos anos anteriores, extraindo dos dados a melhor forma de alcançar resultado positivo nas aquisições.

Alguns órgãos públicos são dotados de estruturas tradicionais, funcionais e departamentais. Na falta de uma integração linear entre os setores requisitantes e o de compras, é possível acarretar falhas nos fluxos de informações. Certamente tal fator pode influenciar diretamente na celeridade do processo de compras no âmbito da Administração Pública. Portanto, torna-se imperioso melhorar os processos administrativos, eliminar os ruídos e movimentos desnecessários, aperfeiçoar o processo de aquisição e o desempenho na circulação das informações (COSTA *et al.*, 2020).

É importante também acrescentar que os desembolsos de recursos

financeiros dos cofres públicos com aquisições e contratações, tem um papel importante no incentivo e no fomento de políticas públicas, isso no âmbito socioeconômico, ambiental, regional e local, além de suprir as necessidades do Estado (JUSTEN FILHO, 2012).

2.2 Pregão eletrônico

O pregão é uma modalidade de licitação obrigatória no âmbito da União. Destinado para a aquisição de bens e serviços comuns, deverá ser utilizado preferencialmente de forma eletrônica. Apesar da obrigatoriedade de aplicação dessa modalidade ser na esfera Federal, Estados e Municípios exercem a competência normativa própria e editam normas complementares à lei federal (NEVES; MORÉ, 2020).

De acordo com Santana (2009), um dos pontos fortes da modalidade pregão com relação as demais, está na sua inversão de fases, de modo que a fase de habilitação antecede à análise da proposta. Assim, diferentemente do que acontece nas outras formas de licitação, em que o preço é examinado primeiro, nessa inversão de fase a Administração Pública realiza habilitação somente do licitante vencedor do certame, agilizando com isso o andamento do processo.

A implementação do pregão foi uma grande inovação do sistema de compras da Administração Pública como modo de licitar, pois proporcionou uma redução de contratos precedidos via dispensa e inexigibilidade, além de minimizar o tempo gasto com os certames e reduzir os custos nas compras governamentais (GASPARINI, 2009). Ainda nesse sentido, Justin Filho (2013) enfatiza que:

Em termos essenciais, as vantagens são (a) o potencial incremento das vantagens econômicas em favor da Administração, (b) a ampliação do universo de licitantes e (c) a simplificação do procedimento licitatório. Outras vantagens poderiam ser apontadas, tal como a redução de custos no pregão eletrônico e maior rapidez na conclusão do certame.

A fase interna é uma das fases preparatórias fundamentais para o sucesso do processo licitatório do pregão eletrônico, visto que neste momento o objeto deve ser minuciosamente definido, incluindo todas as demais condições

para elaboração do instrumento convocatório (SOARES, 2021).

Conforme expresso no artigo 3º da Lei nº10.520/02, a fase interna deve transcorrer com os seguintes atos: "i) abertura do processo e justificativa da autoridade; ii) definição do objeto; iii) orçamentação; iv) critérios de aceitação das propostas; v) requisitos de habilitação; vi) definição das sanções por inadimplemento; vii) termo de referência; viii) minuta do edital; ix) minuta do contrato; x) cumprimento da lei de responsabilidade fiscal; e xi) designação do pregoeiro e equipe de apoio" (NEVES; MORÉ, 2020).

A fase externa ou executória tem início com a publicação do edital e termina com a contratação do fornecimento do bem ou da prestação do serviço. Conforme manual de formação de pregoeiros, a fase externa compreenderá as seguintes etapas: publicação do edital; impugnação e esclarecimentos do edital; análise das propostas; fase de lances; aceitação das propostas; verificação da habilitação; manifestação da intenção de recurso; fase recursal; adjudicação e homologação

(Figura 1) (ENAP, 2016).

A seguir seguem as etapas da fase externa do pregão eletrônico:

Publicação do Edital: O edital será disponibilizado no site <http://www.comprasnet.gov.br/> e sua publicação no Diário Oficial da União, meio eletrônico, na internet; e jornal de grande circulação regional ou nacional.

Impugnação e Esclarecimentos do Edital: também é durante esse período que os fornecedores deverão registrar, eletronicamente, eventuais necessidades de esclarecimentos do edital ou encaminhar pedido de impugnação do ato convocatório do Pregão Eletrônico.

Análise das Propostas: Inicia-se com a abertura da sessão pública, a partir do horário previsto no edital. Após análise das propostas apresentadas, desclassifica-se aquelas que não estão em conformidade com os requisitos estabelecidos e somente estas participarão da fase de lance.

Fase de Lances: Essa é conhecida como à fase competitiva, onde os licitantes poderão encaminhar lances sucessivos, porém não inferior ao último por ele

ofertado.

Aceitação das Propostas: Nessa fase será examinada a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação conforme disposições do edital.

Verificação da Habilitação: A habilitação dos licitantes é verificada por meio SICAF ou pela documentação exigida no disposto nos incisos I, III, IV e V do art.14 do Decreto nº 5.450/05.

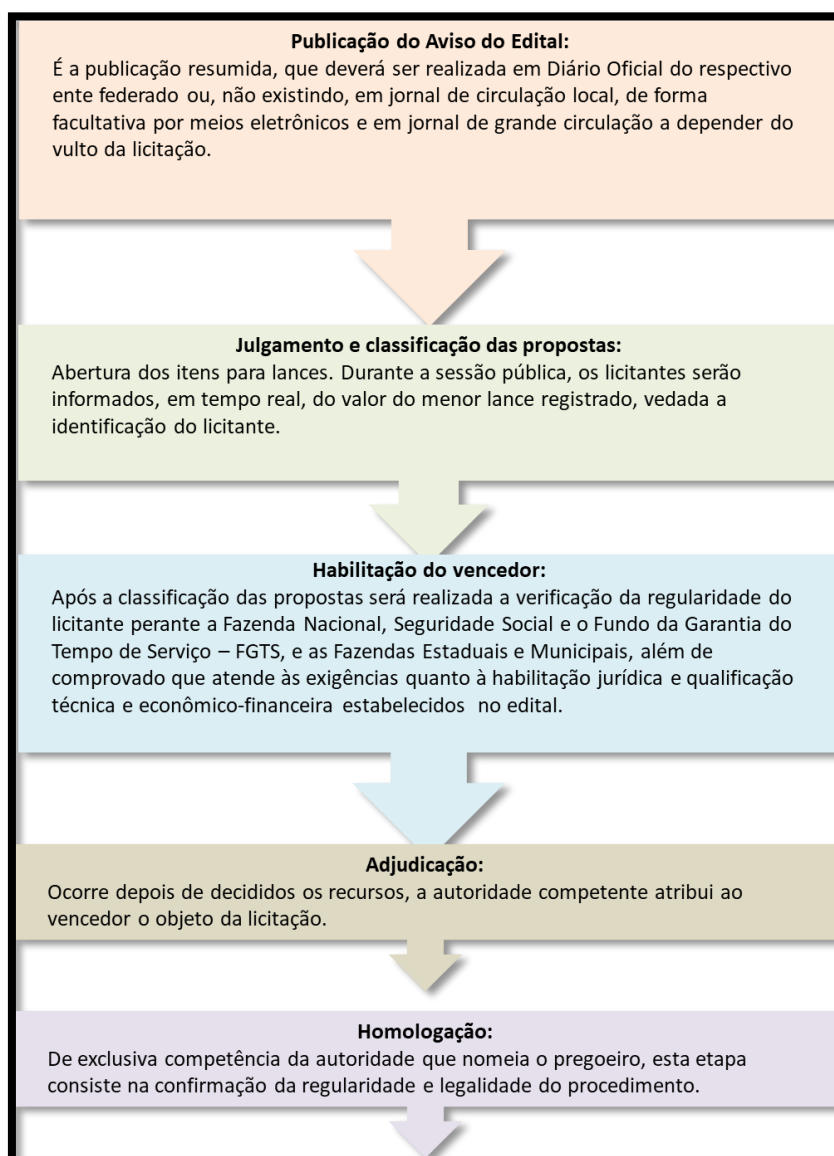
Manifestação da Intenção de Recurso: Após habilitação do vencedor, os licitantes poderão de forma imediata e motivada, manifestar sua intenção de recurso.

Fase Recursal: Havendo intenção de recurso, e for julgada como procedente pelo pregoeiro, será concedido apresentação das razões de recurso.

Adjudicação: Será adjudicado o objeto do certame ao licitante vencedor que ofertou o menor preço e atendeu as exigências constantes do edital.

Homologação: Será realizada pela Autoridade Competente.

Figura 1: Fase externa do pregão eletrônico.



Fonte: Alexandre (2016) e Fernandes (2009).

Ressalta-se que o processo de licitação é iniciado a partir da provocação por parte das áreas requisitantes junto ao setor de compras, que opera tal atividade. Os agentes públicos responsáveis pelas instruções dos processos licitatórios devem estar cientes de que, para garantir a perfeita aquisição dos bens ou serviços necessários, torna-se necessário e imprescindível o fornecimento da especificação completa do bem, a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas (BATISTA; MALDONADO, 2008).

É essencial que a especificação seja realizada de forma sucinta e clara, possibilitando o entendimento dos interessados no fornecimento. Desta forma, o

objeto deve ser muito bem definido para que a licitação tenha sucesso, pois não adianta a Administração proceder com uma licitação formalmente correta se as especificações e detalhes do objeto não forem adequados (BOSELLI, 2002).

2.3 Pesquisa de preços

A fase interna também é integrada pela pesquisa de preço, que consiste em um procedimento de levantamento de preços de referência, estimando o custo do objeto para fins de análise de custo orçamentário. Além disso, o mesmo pode ser considerado como parâmetro no julgamento das propostas durante o certame (SOARES, 2021).

A pesquisa de preço segue regras e parâmetros definidos pela Instrução Normativa (IN) Nº 73, de 5 de agosto de 2020 para fins de determinação de preços. É importante enfatizar que uma eficiente pesquisa de preços é um dos fatores determinantes para o êxito da licitação, visto que, é na estimativa de preço que se define o valor do objeto a ser licitado.

Para a estimativa de preço a orientação é a obtenção de pelo menos três orçamentos, e que sejam de fornecedores diferentes. Com relação a temática, o Tribunal de Contas da União de acordo com o Acórdão nº1547/2007 teve o seguinte posicionamento:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...) 9.1.2. proceda, quando da realização de licitação, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto art. 43, inc. IV, da Lei 8.666/93, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório.

Visto que o quesito preço é um fator que influencia no resultado da licitação, os certames com o preço fora do praticado no mercado podem apresentar baixa participação de licitantes. Nesse sentido, Silva (2021, p. 103) enfatiza que "mesmo que se tenham os três preços, esses precisam de análise criteriosa, de acordo com a especificação do produto para que depois se estime o valor dele utilizando a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos e assim se possa representar o valor de mercado".

Um dos obstáculos na aferição do preço estimado de determinado objeto, serviço ou obra, é que apesar da metodologia aplicada pela Administração Pública, obrigando cotar três orçamentos de fornecedores, isso não é capaz de retratar o que é de fato praticado no mercado. Pois, tendo em vista que os fornecedores podem manipular os valores, além de não terem obrigatoriedade de prestar essa informação, é provável que não tenham interesse em antecipar a Administração sua estratégia de negócio (REIS, 2017).

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa consiste em um estudo de caso que nasce a partir da necessidade de identificar os gargalos que permeiam as aquisições dos insumos destinados ao SBDA. Segundo Gil (2002), pesquisa desse tipo representa a intenção de resolver problemas reconhecidos no âmbito da realidade onde o pesquisador vivencia ou atua.

Para o desenvolvimento da pesquisa foram estabelecidos que seriam analisados os insucessos dos Pregões Eletrônicos destinados à compra dos itens descritos na categoria Biotecnologia e/ou Biologia Molecular – MATERIAL, no período de 2019 a 2023. Após essa definição, buscou-se coletar os dados dos processos licitatórios realizados pelo ICTB-Fiocruz, por meio das informações contidas nos relatórios das atas dos Pregões Eletrônicos, disponível no Portal de Compras do Governo Federal, dos dados contidos no SIG, além do acesso direto aos processos, tanto dos que tiveram suas instruções processuais elaboradas na forma física, como os instruídos no formato eletrônico via SEI.

Para estruturação dos dados obtidos, foi realizada uma planilha no Excel, na qual as informações foram distribuídas por colunas e identificadas pelo ano, número do Pregão, quantidade total de itens, além das respectivas quantidades de itens (deserto, cancelado, homologado), e incluso o número de insucesso que é o somatório dos itens desertos e cancelados, conforme exibido na tabela 1. O intuito de avaliar a taxa de insucesso foi caracterizar os fatores que impedem a obtenção de êxito na licitação, buscando ainda identificar qual o motivo dos itens terem sido desertos ou cancelados.

De modo a realizar uma análise mais aprofundada para o caso da

ausência de apresentação de proposta pelas empresas nas licitações, foi pesquisado nos processos a participação delas na pesquisa de mercado. A pretensão era saber se os itens desertos não haviam recebido proposta durante a elaboração da pesquisa de preços. Nesse intuito, foi exibido na tabela 2 o número de proposta recebida por ano durante a pesquisa de mercado, a quantidade de proposta recebida no processo licitatório e o número de empresas participantes na pesquisa de preço e da licitação.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados adquiridos são referentes ao levantamento e análise dos pregões eletrônicos realizados no período de 2019 a 2023 (exceto 2022 que não foi licitado) para aquisição da categoria de Biotecnologia e/ou Biologia Molecular – MATERIAL, destinada ao SBDA (ICTB-Fiocruz).

A tabela 1 mostra os pregões eletrônicos realizados e suas respectivas causas de insucesso. Os dados apontados mostram os números de itens desertos e de itens cancelados no período analisado, onde os somatórios desses itens serão determinados como os insucessos dos pregões.

Tabela 1: Processo licitatório para aquisição da categoria Biotecnologia e/ou Biologia Molecular – MATERIAL (SBDA / ICTB-Fiocruz).

Lista do processo de aquisição						
ANO	Nº Pregão	QT de itens	Desertos	Cancelados	Homologados	Insucessos
2019	11/2019	30	5	14	11	19
2020	14/2020	21	8	6	7	13
2021	30/2021	32	7	3	22	10
2022		Não foi licitado				
2023	25/2023	28	7	3	18	10

Fonte: Elaboração própria (2023).

4.1 Itens desertos

O insucesso dos processos licitatórios se deu por inúmeros motivos, dentre os casos estão os itens desertos. Caracteriza-se por deserto o item que não obteve manifestação de interesse na disputa por parte dos fornecedores, ou seja, não houve apresentação de proposta das empresas.

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

Além disso, existem casos em que os fornecedores simplesmente não se interessam em firmar contratos com a Administração Pública, pois a empresa não vislumbra como vantajoso fornecer para o órgão público, tendo em vista que a licitação deixa de ser atraente quando os custos de transação envolvidos são elevados (FIUZA, 2009).

Na busca pelo entendimento das causas para os itens desertos, foi analisado nos processos quais entre eles obtiveram propostas nas pesquisas de mercado, e se as respectivas empresas que enviaram propostas participaram do processo licitatório. Com isso, ficou constatado que, em 2019, dos cinco itens desertos, apenas um foi cotado na pesquisa de mercado; porém, a empresa não participou da licitação. Já no ano de 2020 ocorreu de forma contrária ao anterior, pois os oito itens desertos obtiveram propostas na pesquisa de mercado. Entretanto, as empresas não participaram da disputa na licitação. Com relação ao ano de 2021, todos os itens desertos tinham recebido proposta na pesquisa de mercado, mas das três empresas que enviaram proposta para esses itens, apenas duas participaram da licitação.

Por último, em 2023, os três itens desertos não receberam proposta na pesquisa de mercado; os demais foram cotados por uma empresa que não entrou no processo de disputa. Inclusive, essa mesma empresa atuou na pesquisa de mercado nos anos anteriores, e não participou da licitação.

Com o intuito de verificar a participação de potenciais licitantes da referida aquisição, foi feita uma análise na pesquisa de mercado, a fim de identificar quais

itens receberam proposta durante sua elaboração. Com isso, foi possível observar que houve o dobro de participantes na licitação comparado aos que participam da pesquisa de mercado (Tabela 2).

Entretanto, notou-se que boa parte das empresas que enviam propostas na fase de estimativa de preço não entraram na disputa no processo licitatório. Isso pode ser justificado com os custos adicionais na operacionalidade da licitação, pois algumas empresas não possui um setor específico para operar e, dependendo do valor da contratação, não seja lucrativo o fornecimento a Administração Pública para os licitantes. Além disso, não foi encontrado nenhum estudo que abordasse esta temática para aprofundar o conhecimento nas causas das ausências nas licitações.

Albernaz (2021) salientou que não há aprofundamento em pesquisas científicas referentes a licitações desertas, por haver poucos processos que resultaram nestes pareceres, mas ressalta que as licitações fracassadas são as que mais causam prejuízos aos cofres públicos.

Tabela 2: Número de empresas participantes no processo licitatório para aquisição da categoria Biotecnologia/Biologia Molecular – MATERIAL (SBDA /ICTB-Fiocruz).

Ano	Número de propostas recebidas na pesquisa de mercado	Número de empresas participantes na licitação	Empresas participantes da pesquisa de mercado e da licitação
2019	13	27	2
2020	9	16	2
2021	8	19	4
2022		Não houve licitação	
2023	3	6	1

Fonte: Elaboração própria (2023).

A tabela 2 mostra uma baixa participação de empresas que enviam propostas na pesquisa de mercado, comparado com o número de propostas recebidas, que foi bem inferior ao número das empresas que entraram na disputa licitatória. A ausência de cotação de empresa na pesquisa de preço é um empecilho para aferição do valor praticado no mercado, visto que, na falta do recebimento de proposta os preços são estimados junto a sites, via internet, que nem sempre condiz com a realidade, pois não engloba todos os custos para o fornecimento, principalmente por se tratar de processos de Pregão Eletrônico.

4.2 Itens cancelados

Conforme demonstrado na tabela 1, os itens cancelados são apresentados como parcela significativa no número de insucesso dos processos licitatórios. Dentre os motivos dos cancelamentos descritos pelo setor de compras (SECOM) no Sistema Integrado de Gestão (SIG) estão: Preços, Especificação e Documentação.

Tabela 3: Número de cancelados no processo licitatório para aquisição da categoria Biotecnologia/Biologia Molecular – MATERIAL (SBDA /ICTB-Fiocruz).

Motivo do Cancelamento	2019	2020	2021	2023
Preço	9	1	2	
Especificação	5	3	1	3
Documentação		2		

Fonte: Elaboração própria (2023).

Os casos em que o cancelamento foi justificado pelo preço ocorreram quando o preço máximo estimado pela Administração Pública não foi alcançado na disputa da licitação. Segundo Soares (2019), a pesquisa de preços é o procedimento em que é feito o levantamento de preços de referência, estimando o custo do objeto para fins de análise de custo orçamentário para, assim,

também servir como parâmetro para julgamento das propostas durante o certame.

De forma complementar, o Manual do Pregão Eletrônico do Tribunal de Contas da União (TCU) diz que a pesquisa de preços não pode ser efetuada por meio de mera coleta. A estimativa deve ser definida através de análise criteriosa que possibilite a constatação de que o preço estimado reflète o praticado no mercado.

Portanto, diante dos resultados, é possível considerar que as estimativas alcançadas na Pesquisa de Preços não condizem com os valores ofertados pelos participantes na licitação, ou seja, os preços estão abaixo do praticado no mercado. Dentre os motivos para os preços divergirem dos ofertados pelos licitantes podemos citar a ausência de proposta na pesquisa de mercado, além do intervalo de tempo entre a estimativa e a disputa licitatória, ou até mesmo em função do preço ser relacionado com orçamento de itens similares.

Outro ponto citado como fato gerador de cancelamento de item foi causado pela má especificação, o que ocorre quando o produto ofertado pelo licitante não condiz com o que é descrito no edital. Nesse sentido, Brandão (2016, p. 34) apontou que "faz-se necessário que os agentes públicos envolvidos nas solicitações de compras tenham responsabilidade quanto às especificações técnicas e quantidades dos produtos e serviços a serem adquiridos, a fim de impedir compras desnecessárias e gastos excessivos".

Segundo Faria *et al.* (2010) a Administração Pública deve ficar atenta para não ser prejudicada pela assimetria informacional, pois pode ocorrer de o administrador público não ter ciência de que a especificação descrita no seu edital não está completa. Logo, os licitantes se aproveitam dessas oportunidades para cotarem produtos de qualidades inferiores, mas que atendam às especificações, causando assim prejuízos aos cofres públicos.

Além disso, pode haver divergências entre o setor de licitação e a área requisitante com relação à definição clara e suficiente da especificação do item licitado. Assim, se de um lado fica o requisitante dizendo que forneceu as especificações completas, do outro está o setor de licitação afirmando ser incompleta (ALEXANDRE, 2016). Segundo Alexandre (2016), isso pode estar atrelado ao fato de o requisitante "não ter recebido treinamento, achar que forneceu as informações suficientes e claras a respeito da especificação".

Entretanto, apesar de o setor de licitação não deter o conhecimento técnico do item demandado, é necessária a precisão na discriminação do que se pretende adquirir.

Diante do exposto, é notória a imprescindibilidade da especificação para o sucesso da licitação, e a parceria entre requisitante e pregoeiro pode proporcionar a elaboração de especificações mais ricas em detalhes. Para Batista e Maldonado (2008, p, 683) a melhoria dos processos licitatórios "passa pelo uso sistemático da informação" e para isso é fundamental a participação de todos os agentes no processo.

Com relação ao cancelamento motivado por documentação, tratou-se de caso de inabilitação do licitante por impedimento de licitar. Tal impedimento consiste em uma sanção administrativa prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002¹), que impossibilita que o fornecedor participe de licitação e formalize contrato com o ente federativo que aplicou a sanção. De acordo com o dispositivo legal:

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

Com isso, a inabilitação da empresa se deu pelo fato de a licitante ter Ocorrência Impeditiva Indireta no SICAF, não sendo possível licitar e contratar com a Fiocruz.

¹ A Lei nº 10.5420/2002 foi revogada em 30 de dezembro de 2023. Atualmente quem dispõe sobre Licitação e Contrato é a nova Lei de nº 14.133/2021.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da análise dos pregões eletrônicos para aquisição de materiais na área de Biotecnologia e Biologia Molecular, referentes ao período de 2019 a 2023, evidenciam desafios significativos nos processos licitatórios. Com uma média de 28,08% de itens desertos e 23,83% de itens cancelados, fica claro que há uma necessidade de aprimoramento nas práticas licitatórias.

Os itens desertos, identificados como a falta de propostas por parte dos fornecedores, podem ser atribuídos a uma combinação de fatores, incluindo a falta de interesse comercial das empresas nas contratações com a Administração Pública e a inadequação nas especificações técnicas e estimativas de preço. A análise detalhada dos anos mostra que, embora algumas propostas tenham sido recebidas nas pesquisas de mercado, a participação efetiva de empresas na pesquisa de mercado e na licitação foi substancialmente menor, revelando um desinteresse na disputa licitatória.

Por outro lado, os itens cancelados frequentemente resultam de preços não compatíveis com os valores de mercado e especificações inadequadas. A má definição das especificações, junto à ausência de uma pesquisa de preços criteriosa, contribui para a ineficiência dos processos, prejudicando não apenas o orçamento público, mas também a efetividade do sistema de compras.

É imprescindível que haja um fortalecimento da comunicação entre os setores requisitantes e de licitação, promovendo a elaboração de especificações mais claras e realistas. Além disso, a capacitação dos agentes envolvidos nas compras públicas pode mitigar muitos dos problemas observados, contribuindo para um ambiente mais competitivo e transparente.

Em suma, a melhoria dos processos licitatórios na aquisição de materiais de Biotecnologia e Biologia Molecular não só é viável, mas necessária para otimizar os recursos públicos e garantir a eficiência na prestação de serviços essenciais à saúde pública. Futuros estudos e a implementação de boas práticas são fundamentais para reverter a tendência de insucessos e garantir a efetividade das compras realizadas pela Administração Pública.

Como muitas vezes a consulta de habilitação das empresas não é realizada no decorrer da pesquisa de mercado, cabe avaliar melhor todas as empresas que participam das pesquisas de mercado, visto que elas podem não estar integralmente aptas para entrar na disputa. Isto pode ter constituído um motivo impeditivo para as suas participações no processo até o final no presente estudo.

Deste modo, torna-se necessário realizar maiores estudos acerca de todos os possíveis motivos pelos quais as empresas não participam da licitação, mesmo tendo participado das fases anteriores desse processo. Tal entendimento é imprescindível para a obtenção de melhorias do processo e consequente sucesso nas aquisições dos materiais.

Os resultados da análise dos pregões eletrônicos para aquisição de materiais na área de Biotecnologia e Biologia Molecular, referentes ao período de 2019 a 2023, evidenciam desafios significativos nos processos licitatórios. Com uma média de 28,08% de itens desertos e 23,83% de itens cancelados, fica claro que há uma necessidade de aprimoramento nas práticas licitatórias.

Os itens desertos, identificados como a falta de propostas por parte dos fornecedores, podem ser atribuídos a uma combinação de fatores, incluindo a falta de interesse comercial das empresas nas contratações com a Administração Pública e a inadequação nas especificações técnicas e estimativas de preço. A análise detalhada dos anos mostra que, embora algumas propostas tenham sido recebidas nas pesquisas de mercado, a participação efetiva de empresas na pesquisa de mercado e na licitação foi substancialmente menor, revelando um desinteresse na disputa licitatória.

Por outro lado, os itens cancelados frequentemente resultam de preços não compatíveis com os valores de mercado e especificações inadequadas. A má definição das especificações, junto à ausência de uma pesquisa de preços criteriosa, contribui para a ineficiência dos processos, prejudicando não apenas o orçamento público, mas também a efetividade do sistema de compras.

É imprescindível que haja um fortalecimento da comunicação entre os setores requisitantes e de licitação, promovendo a elaboração de especificações mais

claras e realistas. Além disso, a capacitação dos agentes envolvidos nas compras públicas pode mitigar muitos dos problemas observados, contribuindo para um ambiente mais competitivo e transparente.

Em suma, a melhoria dos processos licitatórios na aquisição de materiais de Biotecnologia e Biologia Molecular não só é viável, mas necessária para otimizar os recursos públicos e garantir a eficiência na prestação de serviços essenciais à saúde pública. Futuros estudos e a implementação de boas práticas são fundamentais para reverter a tendência de insucessos e garantir a efetividade das compras realizadas pela Administração Pública.

Como muitas vezes a consulta de habilitação das empresas não é realizada no decorrer da pesquisa de mercado, cabe avaliar melhor todas as empresas que participam das pesquisas de mercado, visto que elas podem não estar integralmente aptas para entrar na disputa. Isto pode ter constituído um motivo impeditivo para as suas participações no processo até o final no presente estudo.

Deste modo, torna-se necessário realizar maiores estudos acerca de todos os possíveis motivos pelos quais as empresas não participam da licitação, mesmo tendo participado das fases anteriores desse processo. Tal entendimento é imprescindível para a obtenção de melhorias do processo e consequente sucesso nas aquisições dos materiais.

REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, Lucas de Paula. Licitações Públicas: um estudo o uso da dispensa e inexigibilidade de licitações no município de Bela Vista de Goiás, Brasil. **Revista Gestão e Política Pública (RG&PP)**, Bela Vista de Goiás, v. 10, n. 2, p.195-206., 2021.

ALEXANDRE, Rodrigo Danniell da Silva. **Os fatores que influenciam na eficiência das licitações por meio do pregão eletrônico da UFPE**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

ARAÚJO, Grice Barbosa Pinto; LEMOS, Leany Barreiro de Souza. A gestão de compras públicas: um estudo de caso da central de compras do Distrito Federal. **Teoria e Prática em Administração**, IDP, Brasília, v. 10, n. 2, p.124-137, jul. - dez., 2020.

BATISTA, Marco Antônio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Rev. Adm. Pública**, v. 42, n. 4, p.681-699, 2008.

BOSELLI, Paulo. **Simplificando as Licitações**. 2. São Paulo: Edicta, 2002.

BRANDÃO, Franklin Torres. **Eficiência na gestão das compras públicas**: um estudo de caso da modalidade pregão eletrônico nos processos licitatórios do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano. 157 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Processos Institucionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jul. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

CARDOSO, Vanilson Viana; MUELLER, Airton Adelar. Racionalidade substantiva e racionalidade instrumental em licitações públicas: ganhos e perdas para a seleção da proposta mais vantajosa. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 498-51, jul./set., 2020.

COSTA, Eric Rodrigo; CHAVES, Lucielli Dias Pedreschi; COSTA, André Lucirton. MAZZO, Alexandre. Sucesso e insucesso nas licitações da modalidade pregão: revisão scoping review. **Gestão em Organizações de Saúde**, v. 53, n. 1, 2020.

Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). **Formação de Pregoeiros**. Brasília: ENAP. Módulo 2. 32 pp., 2016.

FARIA, Evandro Rodrigues; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; SANTOS, Lucas Maia dos; ABRANTES, Luís Antônio Aspectos transacionais e comportamentais dos agentes no Pregão Eletrônico: um enfoque na administração pública. **Revista de Economia e Administração**, v. 9, n. 2, p. 151-169, 2010.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 3 ed. Rev. Ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

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

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

FREITAS, Marta Sampaio de. A importância da padronização do catálogo na qualidade das compras. In: CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ADMINISTRAÇÃO, 10., 2017, Brasília. **Anais do X Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília: CONSAD, 2017. Disponível em: http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-45_02.pdf. Acesso em: 16 mar. 2024.

GASPARINI, Diogenes. **Pregão presencial e eletrônico**. 2. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18. ed. São Paulo, Malheiros. 1993.

NEVES, Meryellem Yokoyama; MORÉ, Rafael Pereira Ocampo. Pregão eletrônico: um estudo das causas de cancelamento de itens no âmbito de uma universidade federal. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, v. 71, n. 1, p. 171-205, 2020.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 4. ed. Rev. Atual. Ampl. Curitiba: Zênite, 2006. p. 43-46.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia, práticas**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

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

SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão presencial e eletrônico**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SILVA, Leandro Henrique da. **Licitações na Administração Pública: principais mudanças outorgadas com a nova lei nº 14.133 DE 2021**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Administração, Curso de Graduação em Administração), 35 f. Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), Chapadão do Sul, MS, 2021.

SILVA, Magno Antônio da. O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade. **Revista do TCU**, p.71-84, 2008.

SLOMSKI, Valmor.; CAMARGO, Guilherme Bueno de; FILHO, Antônio Carlos Cintra de Amaral; SLOMSKI, Vilma Geni. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 44 n. 4, p.933-57, jul./ago., 2010.

SOARES, João Cláudio Araújo. **Gestão De Riscos Em Compras Públicas: um estudo na Central de Compras do Estado da Paraíba**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), 140 f., João Pessoa, Paraíba, 2019.

SOARES, Assis Lira. **Os fatores de insucesso dos certames licitatórios na modalidade pregão eletrônico na central de compras do Estado da Paraíba.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão Pública), 22 f., Universidade da Paraíba (UEPB), João Pessoa, Paraíba, 2021.