



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Cancelamentos de itens em pregões eletrônicos: análise em uma universidade pública

Marco Antonio Moreira De Oliveira, Rodrigo Silva Diniz Leroy, Leonardo Pinheiro Deboça

[ARTIGO] GT 5 Governança, Riscos e Integridade das Organizações e Contratações do Setor Público

Cancelamentos de itens em pregões eletrônicos: análise em uma universidade pública

Resumo

Este trabalho objetiva caracterizar e compreender os motivos de cancelamentos de itens de materiais das naturezas consumo e permanente nos pregões eletrônicos realizados pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), no período de 2019 a 2021. Na primeira etapa foram caracterizados os motivos de cancelamentos de itens das naturezas consumo e permanente em pregões eletrônicos realizados pela UFV, em seus três *campi*, a partir das análises documental e exploratória de dados; aplicou-se os testes qui-quadrado, *Kruskal-Wallis* e de comparações múltiplas. Constatou-se que o percentual de cancelamentos tem relação com critérios de seleção associados às políticas de sustentabilidade e de inovação, com o Sistema de Registro de Preços, assim como com o valor estimado da contratação e o número de itens licitados. A segunda etapa prevê a aplicação de entrevistas semiestruturadas, que serão submetidas à análise de conteúdo. A partir desta proposta de trabalho, espera-se fornecer um diagnóstico situacional do fenômeno.

Palavras-chave: Compras Públicas. Licitação. Capacidades Estatais. Universidade Federal de Viçosa.

1. Introdução

A Administração Pública, vista sob o espectro operacional corresponde às atividades inerentes ao Estado, desempenhadas permanentemente de forma técnica, organizada e em consonância com ordenamento legal, em benefício da sociedade (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016). E tem sua forma de agir pautada na observância dos princípios expressos na Constituição Federal de 1988, de maneira que somente é considerada correta a conduta administrativa que não se afaste deles (CARVALHO FILHO, 2014).

O princípio da eficiência corresponde ao mais moderno da Administração Pública, uma vez que obriga que a atividade administrativa seja desempenhada com presteza, perfeição e com boa performance funcional, não se satisfazendo apenas no cumprimento da lei, mas no atendimento do interesse público (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016).

A modalidade pregão foi concebida sob um cenário que apresentava a necessidade de maior eficiência das compras públicas em consonância com o aprimoramento das modalidades licitatórias (TOSAWA, 2019). Para os autores Meirelles e Burle Filho (2016) o pregão eletrônico se caracteriza por ser uma modalidade de licitação que utiliza recursos advindos da tecnologia da informação para ser realizado. Medauar (2018) complementa afirmando que essa modalidade tem como premissa a aquisição de bens e serviços comuns, de qualquer valor, em que a disputa ocorre em sessão pública na qual os licitantes apresentam propostas e lances.

O pregão eletrônico, segundo Alves-Andrade, Guarido Filho e Eberle (2017) apresenta como vantagens a economia imediata em razão dos preços praticados, desburocratização, celeridade e segurança aos procedimentos administrativos. Apesar do pregão eletrônico permitir maior agilidade, dinamismo e transparência aos certames realizados pelos órgãos, cabe destacar que é uma modalidade que demanda investigações sobre os motivadores relacionados ao cancelamento de itens (OLIVEIRA, 2019).

Para o presente trabalho, optou-se como unidade de análise a Universidade Federal de Viçosa (UFV), Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) situada em Minas Gerais, composta por três *campi*, localizados nos municípios de Viçosa, Florestal e Rio Paranaíba. Conforme os dados obtidos, por meio dos editais disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal, no período de 2019 a 2021, a instituição foi responsável pela promoção de 333 processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico, compreendo um valor estimado de R\$ 93.833.294,84 (noventa e três milhões, oitocentos e trinta e três mil, duzentos e noventa e quatro reais e oitenta e quatro centavos) para materiais das naturezas consumo e permanente.

Frente ao exposto, o trabalho busca analisar tal cenário por meio de uma abordagem metodológica balizada nos enfoques quantitativo e qualitativo, adotando-se como procedimentos a pesquisa documental e entrevistas, envolvendo como técnicas a análise documental, análise exploratória de dados, o teste qui-quadrado e o teste *Kruskal-Wallis* associado ao teste de comparações múltiplas, além da análise de conteúdo. As entrevistas semiestruturadas têm como prisma a lente teórica das capacidades estatais, por meio da vertente técnico-administrativa, que compreende questões relacionadas a, por exemplo, “finanças, planejamento, gestão de pessoas e recursos de tecnologia de informação e comunicação (TIC)” (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021, p. 22), os indivíduos entrevistados serão os agentes estatais que atuam nas atividades de compras do órgão. Sendo assim, apresenta-se como problema de pesquisa: Quais os motivos de cancelamentos de itens de materiais das naturezas consumo e permanente nos *campi* da UFV?

Ademais, este trabalho tem como objetivo geral caracterizar e compreender os motivos de cancelamentos de itens de materiais das naturezas consumo e permanente nos pregões eletrônicos realizados pela UFV, no período de 2019 a 2021. Pretende-se ao final do trabalho, atingir os seguintes objetivos específicos: (i) analisar os resultados dos pregões eletrônicos relativos a materiais de consumo e permanente; (ii) identificar as percepções dos servidores envolvidos nos processos licitatórios sobre os motivos que influenciam os cancelamentos de itens nos pregões eletrônicos.

A contribuição desse trabalho apoia-se no fato de se conhecer os números, caracterizar e compreender os motivos de cancelamentos de itens nos pregões eletrônicos, estabelecendo um diagnóstico do fenômeno na instituição.

Ressalta-se que o presente trabalho se trata de uma pesquisa em andamento e que o presente texto é uma proposta para ser debatida.

2. Referencial Teórico

2.1 Capacidades Estatais

Na área de estudos sobre políticas públicas, o conceito de capacidades estatais se sobressai, tendo em vista que as capacidades administrativas do Estado atuam como uma matriz que induz e fortalece a ação governamental, moldando a implantação e os efeitos produzidos ao final das políticas, independente do seu teor ideológico (CINGOLANI; THOMSSON; CROMBRUGGHE, 2013).

A construção do conceito de capacidades estatais está associada às ciências sociais e ao longo do tempo perpassa por diversos autores, sendo moldado de acordo com os preceitos teóricos e aos objetivos analíticos que cada autor se propõe, o que torna a literatura sobre o tema abundante e versátil (CINGOLANI, 2013). A própria autora, ao explorar uma série de estudos voltados para o tema das capacidades estatais, identificou sete principais dimensões desenvolvidas pelo Estado para produzir os efeitos nas áreas econômica, social, política, entre outras. Desse modo, as capacidades estão concentradas e combinadas nas seguintes dimensões: coercitiva/militar; fiscal; administrativa ou de implementação; transformativa ou industrializante; relacional ou de cobertura territorial; legal e política.

Para os autores Wu, Ramesh e Howlett (2015) o conceito de capacidades do Estado está relacionado aos seus atributos de governança e aos conhecimentos técnicos e científicos utilizados pelo governo; além de capacidades operacionais e políticas dos atores e organizações que integram o serviço público.

Diante da infinidade de abordagens sobre o tema, neste trabalho, optou-se pela perspectiva apresentada pelos autores Grin, Demarco e Abrucio (2021), que propõem um posicionamento teórico em que as capacidades estatais estão concentradas em dois campos abrangentes, técnico-administrativo e político-institucional. O presente trabalho abordará apenas a dimensão técnico-administrativa, que para Grin, Demarco e Abrucio (2021, p. 26) compreende a “eficiência organizacional para executar funções essenciais com provisão de serviços e habilidades existentes para formular e gerir políticas públicas.”

Frente a essa conceituação, Grin, Demarco e Abrucio (2021) elucidam que as capacidades estatais originárias da vertente técnico-administrativa, pressupõem a competência do Estado em dominar requisitos técnicos, administrativos, organizacionais e fiscais que são determinantes para que a estrutura burocrática atue como indutor e gere efeitos sobre a sociedade. Desse modo, Pires e Gomide (2016) consideram que as capacidades na dimensão técnico-administrativa estão embasadas em competências advindas de recursos humanos, financeiros, tecnológicos e organizacionais suficientes para formular e implementar políticas, voltadas para eficiência e eficácia.

2.2 Compras Públicas

A atividade de compra integra toda e qualquer organização e está relacionada a capacidade de gerir a aquisição de insumos, desde a obtenção de matéria prima a produtos acabados para subsidiar suas ações, não sendo diferente no âmbito público, no qual desempenha importante função, uma vez que impacta na eficiência e qualidade dos serviços prestados à sociedade (ENSSLIN et al., 2014).

Por sua vez, as compras públicas, atendendo seu objetivo primário, correspondem ao processo pelo qual o governo visa garantir o exercício de suas atividades por meio da contratação de serviços e aquisição de bens em concordância com a legislação vigente, utilizando-se de sua capacidade econômica para alcançar outros objetivos alinhados ao desenvolvimento e melhoria do serviço público (SQUEFF, 2014).

Nessa perspectiva, considerando toda complexidade que envolvem os processos inerentes à atividade, as compras públicas assumem uma visão multidimensional abordando aspectos de inovação, sustentabilidade, uso do poder de compra e qualidade do gasto públicos, permitindo ao Estado brasileiro operar de maneira ampla, seja de forma sustentável, através das compras sustentáveis e em setores estratégicos da economia, com relevância para as microempresas e empresa de pequeno porte (ME/EPP) (COSTA; TERRA, 2019). Esse contexto remete a processos administrativos rotineiros que se tornam indispensáveis à adoção de condutas padronizadas tanto por parte das empresas que fornecem bens e serviços, como pela Administração Pública, tornando-se um elemento essencial para a concepção de políticas públicas (REZENDE; MOREIRA, 2021).

Dentre as temáticas que envolvem as compras públicas brasileiras como função administrativa associadas ao poder de compra do Estado e seus objetivos, cabe destacar a sustentabilidade, a inovação, as compras compartilhadas e as políticas de incentivo à participação de Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP).

A conceituação de sustentabilidade está fragmentada nos aspectos econômico, ambiental e social, que são essenciais para o desenvolvimento e implementação de qualquer política pública que envolve esse tema (COSTA; HOLLNAGEL; BUENO, 2019). E nesse sentido, as compras públicas com viés sustentável são tidas como um mecanismo capaz de diminuir os atritos presentes na relação entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente, uma vez que impulsionam o setor produtivo a atuar em conformidade com as políticas ambientais (COSTA; TERRA, 2019).

No campo da inovação, a Administração Pública desempenha importante papel através da função de compras, que são responsáveis por induzir o desenvolvimento empresarial e econômico, por meio de incentivos ao desenvolvimento científico e tecnológico; ademais, a adoção de práticas inovadoras em suas atividades administrativas influencia na otimização dos processos desempenhados pelos órgãos públicos (COSTA; TERRA, 2019). Nesse sentido, a inovação pode ser vista por outros ângulos como com a adoção de compras públicas compartilhadas, conforme elucidam Costa e Terra (2019) os órgãos públicos estabelecem essa possibilidade por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP).

Para Andrade Júnior (2016) e Pereira et al. (2023), o SRP além de resultar em inovações nas compras governamentais, coloca em prática o ato de compartilhar e evidencia a aplicação dos princípios de eficiência e economicidade, pois impacta diretamente na gestão dos recursos públicos, uma vez que trata-se de um procedimento administrativo flexível que tem como finalidade a não contratação imediata, mas sim o registro de preços por parte dos fornecedores selecionados, gerando assim uma expectativa de aquisição, que somente ocorrerá em caso de real necessidade por parte dos órgãos demandantes.

Outro tema que envolve ações governamentais, por meio da atividade de compras públicas, é o incentivo e tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas, consolidados pela Lei Complementar n.º 123/2006, alterada posteriormente pela Complementar n.º 147/2014, que de acordo com Costa e Terra (2019), foram elaboradas tendo o procedimento de compras governamentais como a principal fonte de aplicação. Rossetti (2015) esclarece que tal arcabouço legal produz efeitos na participação das empresas nas compras públicas, uma vez que têm impacto nos âmbitos tributário, trabalhista, previdenciário e burocrático e influência na competição de mercado, além de contribuir para a redução das desigualdades sociais, através da geração de empregos advindas desse segmento.

As compras governamentais correspondem a um aparato pelo qual o governo busca atingir seus propósitos correspondentes às razões do Estado, e que além de estarem associadas ao ordenamento legal e a disponibilidade de recursos orçamentários, sofrem influência de uma infinidade de premissas. Tais premissas, em um primeiro momento, conduzem os processos de compras públicas ao objetivo de atender aspectos voltados à economicidade, transparência, celeridade e qualidade e que em um momento secundário, não menos importante, atuam como estímulo de políticas para o desenvolvimento das áreas econômica, industrial, tecnológica, social e ambiental. Desse modo, tem-se incorporado nesse contexto de aquisições de bens e contratações de serviços promovidas pelo setor público, uma política de Estado, reconhecida na literatura como política de compras governamentais (THORSTENSEN et al., 2021).

2.3 Hipótese da Pesquisa

Apoiando-se nessa contextualização, a hipótese teórica desse estudo é a seguinte:

H_a: capacidades estatais técnico-administrativas deficitárias comprometem a eficiência das políticas públicas, incluindo aí os processos que envolvem as aquisições estatais.

A UFV, enquanto entidade pertencente à Administração Pública, é dotada de capacidades estatais de caráter técnico-administrativo, que são atributos essenciais para a boa qualidade dos serviços a que se propõem a prestar e implicam no desempenho de inúmeras atividades, dentre as quais estão as compras públicas, exercidas por meio de licitação.

No entanto, capacidades estatais deficitárias podem influenciar na eficiência administrativa, sendo assim, a quantidade excessiva de cancelamentos de itens em pregões eletrônicos promovidos pela universidade, pode comprometer a missão institucional que busca exercer de forma integrada atividades de ensino, pesquisa e extensão. Desse modo, buscar compreender tais fatores sob a lente das capacidades estatais, a partir das perspectivas dos agentes públicos envolvidos no processo, pode contribuir para o processo decisório do órgão.

3. Procedimentos Metodológicos

Na primeira fase do estudo foram coletados dados secundários referentes aos editais e os resultados presentes nos termos de homologação dos anos de 2019, 2020 e 2021, disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal, acessíveis para a consulta de qualquer indivíduo.

As informações obtidas foram organizadas por intermédio do *software Microsoft Excel* e processadas por meio do *software Action*, ferramenta suplementar disponível no *Excel* destinada a análises estatísticas. As informações correspondem às características dos pregões eletrônicos estabelecidas como relevantes para as análises realizadas, estão dispostas na forma de variáveis na Tabela 1.

A princípio foi realizada a Análise Exploratória de Dados (AED) das informações relativas às variáveis definidas. Segundo Ferreira (2009), a AED caracteriza-se pela apresentação organizada, resumida e explicativa dos dados, que são examinados qualitativamente ou quantitativamente, com a finalidade de identificar padrões de interesse no universo da amostra e sua representação.

Concerne mencionar que a partir da AED a variável ‘número de identificação do pregão’, foi excluída das demais análises por apenas apresentar uma informação de cunho identificativo e as variáveis ‘lei base’; ‘adota políticas de incentivo à participação de ME e

EPP’; ‘possui órgão participante nos SRP’ e ‘modo de disputa’, foram excluídas por apresentarem padrões de informações desequilibradas.

Tabela 1 – Variáveis relevantes para a realização das análises dos pregões eletrônicos.

Variáveis	Descrição
Quantidade de pregões eletrônicos	Quantidade total de pregões eletrônicos realizados no período de 2019 a 2021.
Ano	Ano de realização do pregão eletrônico.
Utilizou o SEI	O SEI, denominado SEI-UFV, consiste no sistema oficial de gestão de processos e documentos eletrônicos da universidade, tendo sua regulamentação aprovada por meio da Resolução Consu n.º 4, de 11 de maio de 2021.
Número de identificação do pregão eletrônico	Número de identificação do certame.
Lei base	Fundamentação legal empregada no processo licitatório, quanto às normas gerais sobre licitações e contratos.
Adota políticas de incentivo à participação de ME e EPP	O processo licitatório apresenta fundamentação legal voltada para participação exclusiva, bem como de tratamento diferenciado, às ME e EPP.
Adota políticas de sustentabilidade	O processo licitatório apresenta fundamentação legal que abrange requisitos relacionados à responsabilidade socioambiental dos contratados.
Adota políticas de incentivos à inovação	O processo licitatório apresenta fundamentação legal assegurando preferência na contratação de empresas nacionais.
Adota SRP	O processo licitatório adota o SRP como forma de contratação/aquisição.
Possui órgão participante nos SRP	O processo licitatório apresenta órgão participante no SRP.
Critério de julgamento	Nos pregões eletrônicos analisados foram observados os seguintes critérios de julgamento: (i) Maior percentual de desconto por item; (ii) Maior percentual de desconto por lote; (iii) Menor preço por item; (iv) menor preço por lote e (v) Menor preço por item e lote.
Natureza do material	Naturezas dos materiais colocados em licitação: consumo e permanente.
Modo de disputa	Modos de disputas: “aberto” ou “aberto e fechado”, conforme dispõe o Decreto n.º 10.024/2019.
Campus responsável pela licitação	Indica o campus da UFV responsável pela promoção do pregão eletrônico: CAF, CAV e CRP.
Valor estimado da contratação/aquisição	Valor total estimado para a contratação/aquisição, estabelecido a partir das pesquisas de preços.
Número de itens licitados	Número de itens colocados em licitação por pregão eletrônico.
Número de itens cancelados	Número de itens cancelados por pregão eletrônico.
Percentual de itens cancelados por pregão eletrônico	Apresenta o percentual de itens cancelados por pregão eletrônico.
Número de itens homologados	Número de itens homologados por pregão eletrônico.
Categoria de motivos de cancelamentos dos itens e frequência	As categorias estão dispostas no Apêndice A.
Motivos de cancelamentos dos itens e frequência	Os motivos de cancelamentos estão dispostos no Apêndice A.

Fonte: Resultados da Pesquisa (2022).

Com o objetivo de desenvolver outras análises e por estas envolverem inúmeras variáveis, foram empregados diferentes tratamentos metodológicos no intuito de examinar a relação da variável ‘percentual de itens cancelados por pregão eletrônico’ com as variáveis apresentadas nas Tabelas 4 e 5.

Cabe evidenciar que os dados inerentes a variável ‘percentual de itens cancelados’, relativos aos 333 pregões eletrônicos das naturezas consumo e permanente realizados no

período de 2019 a 2021, foram ordenados de forma crescente, sendo realizada a AED com a mensuração dos quartis, média, desvio padrão, mínimo e máximo, apresentadas na Tabela 2.

Tabela 2 – AED da variável ‘percentual de itens cancelados por pregão eletrônico’.

Mínimo	1.º Quartil	Mediana	3.º Quartil	Máximo	Média	Desvio Padrão
0	0	0,142857	0,382784	1	0,239536	0,280502

Fonte: Resultados da Pesquisa (2022).

Para viabilizar a verificação das relações entre as variáveis, foi realizado o agrupamento dos dados relativos ao ‘percentual de itens cancelados por pregão eletrônico’ em estratos, tendo como subsídio os resultados apresentados na Tabela 2. Como o 1.º quartil apresenta valor nulo, optamos por dividir os dados em 3 estratos, buscando dar mais homogeneidade aos estratos. Dessa maneira, foram construídos três estratos, a saber: (i) ‘baixo’, inclui os resultados do 1.º quartil e os resultados menores e iguais a mediana, totalizando 164 pregões eletrônicos; (ii) ‘médio’, engloba os resultados acima da mediana até o 3.º quartil, com 86 pregões eletrônicos; (iii) ‘alto’, apresenta resultados acima do 3.º quartil, perfazendo 83 pregões eletrônicos.

No intuito de inferir, de forma individual, a dependência de cada uma das variáveis nos estratos definidos, se fez necessário verificar se há relação entre os grupos listados na Tabela 4, que são: ‘ano’; ‘adota políticas de sustentabilidade’; ‘adota políticas de incentivos à inovação’; ‘adota SRP’; ‘natureza do material’; ‘campus responsável pela licitação’.

Para tanto, foi realizado o teste qui-quadrado de independência, no qual a hipótese nula (H_0) do teste é que as variáveis são independentes entre si, a um nível de significância de 5%. Portanto, rejeita-se a hipótese nula caso $p \leq 0,05$. De acordo com Ferreira (2009), o teste qui-quadrado tem como premissa básica comparar as frequências esperadas com as frequências observadas, verificando se desviam significativamente.

Para os grupos de variáveis numéricas, primeiramente executamos o teste de normalidade, sendo constatado que os dados configuram uma distribuição não normal, implicando assim na utilização de modelos de testes não paramétricos. Segundo Almeida et al. (2022), o teste de *Kruskal-Wallis* consiste em uma técnica não paramétrica aplicada para a comparação de três ou mais dos grupos estudados, testando a hipótese nula (H_0) de que todos os grupos detêm distribuição iguais em contraponto a hipótese alternativa (H_a) de que pelo menos dois dos grupos apresentam distribuição diferentes entre si, rejeitando a hipótese nula caso $p \leq 0,05$. Desse modo, para verificar se as medianas das variáveis ‘valor estimado’ e ‘número de itens licitados’ possuem diferenças significativas foi empregado o teste de *Kruskal-Wallis*, associado ao teste de comparações múltiplas, que testa a igualdade das medianas comparando os estratos dois a dois, a um nível de significância de 5%.

Além das análises preditas, procedeu-se a análise documental, realizando o exame textual dos motivos registrados pelos pregoeiros ou autoridades competentes para os cancelamentos dos itens. A análise documental compreende a aplicação de uma conduta ou um conjunto de condutas sistematizadas, com o intuito de obter o máximo de informações pertinentes relativas à realidade estudada, armazenando-as de maneira acessível ao observador (BARDIN, 2011). Sendo assim, os motivos de cancelamentos presentes nos termos de homologações e eventualmente nas atas de realização dos pregões eletrônicos, foram verificados item a item e categorizados sob o critério da analogia. De acordo com Bardin (2011), a classificação de elementos dos documentos em categorias condensadas corresponde ao agrupamento das informações análogas em seu teor.

Através da análise dos documentos foram construídas 12 categorias, considerando elementos da legislação que versa sobre o tema, a frequência de repetição do motivo e o agrupamento propriamente dito das ocorrências textuais que remetem aos motivos de cancelamento dos itens. Dessa forma, os resultados foram organizados nas seguintes categorias: (i) inexistência de propostas; (ii) licitação deserta (pregões eletrônicos que apresentaram todos os itens sem propostas); (iii) valor da proposta/lance acima do valor máximo aceitável, sem sucesso na negociação; (iv) especificação do objeto ofertado em desacordo com o edital; (v) licitante inabilitado; (vi) erro da Administração na elaboração da especificação; (vii) erro da Administração na elaboração do valor máximo aceitável; (viii) mediante solicitação do licitante; (ix) por interesse da Administração; (x) erro na publicação do aviso de licitação; (xi) licitante não encaminhou a proposta; (xii) outros (motivos de cancelamentos em que as ocorrências textuais remetiam a situações singulares e de baixa frequência de repetição).

A partir das categorias dos motivos de cancelamentos, foram elaborados diagramas Pareto (Figuras 1 e 2), a fim de ordenar a repercussão de cada categoria nos pregões eletrônicos de acordo com os *campi* da UFV e natureza de material. O princípio de Pareto apresenta que 80% dos efeitos advêm de 20% causas, segundo Machado (2012), o que permite que os dados sejam estratificados em parâmetros de medição, como frequência ou custo, identificando quais são os principais problemas e dessa forma direcionando os esforços para solucioná-los, assim como, para monitorar o desempenho das ações implementadas nesse sentido.

Na segunda fase do estudo serão realizadas entrevistas semiestruturadas com o objetivo de identificar as percepções dos servidores envolvidos nas fases interna e externa dos pregões eletrônicos sobre os aspectos que influenciam os cancelamentos de itens nos certames promovidos pela UFV. O critério de seleção dos indivíduos participantes da pesquisa se dará através uma amostra não probabilística por meio da técnica *Snowball* (Bola de Neve), que se

utiliza de cadeias de referência, onde os indivíduos indicam outros indivíduos que possam agregar ao escopo de uma pesquisa.

As entrevistas foram realizadas de modo *on-line*, utilizando-se a plataforma do *Google Meet*, sendo gravadas e transcritas na integralidade. A partir de então, as entrevistas serão submetidas à análise de conteúdo, que para Bardin (2011) compreende um conjunto de procedimentos sistematizados com o intuito de tratar as informações contidas nas mensagens, estabelecendo indicadores que permitam ao pesquisador realizar a inferência de conhecimentos pertinentes às condições de produção. Os resultados obtidos a partir da transcrição das entrevistas foram categorizados sob um critério semântico, essa forma de classificação de acordo com Bardin (2011) permite o agrupamento informações análogas a partir de temas.

4. Resultados Preliminares

4.1 O cancelamento de itens em números

Nos anos de 2019 a 2021, foram realizados 333 pregões eletrônicos, sendo colocados em licitação um total de 11.400 itens das naturezas de consumo e permanente, dos quais 3.382 foram cancelados. O valor total estimado dos processos licitatórios compreende R\$ 93.833.294,84, como demonstrado na Tabela 3.

Tabela 3 – Valor estimado das contratações e percentual de itens cancelados por natureza de material no período de 2019 a 2021 na UFV.

Natureza de Material	Ano	Valor Estimado da Contratação em R\$	Quantidade de Pregões Eletrônicos	Número de Itens Licitados	Número de Itens Cancelados	Itens Cancelados
Consumo	2019	9.866.435,47	88	2.661	597	22,44%
	2020	25.843.194,84	96	4.904	1.669	34,03%
	2021	21.620.605,41	76	2.968	893	30,09%
Total		57.330.235,72	260	10.533	3.159	29,99%
Permanente	2019	4.830.972,00	31	341	69	20,23%
	2020	18.979.118,99	34	423	125	29,55%
	2021	12.692.968,13	8	103	29	28,16%
Total		36.503.059,12	73	867	223	25,72%
Total Geral		93.833.294,84	333	11.400	3.382	29,67%

Fonte: Resultados da Pesquisa (2022).

É preciso esclarecer que alguns dos pregões eletrônicos englobam itens de duas naturezas concomitantes, sejam elas permanente, consumo ou serviço. No ano de 2019 foram 8 pregões que envolviam itens de permanente e consumo e outros 2 destinados a serviço e consumo; em 2020 foram 7 pregões, todos eles abrangendo permanente e consumo; e no ano de 2021 foram 4 pregões, sendo 3 que envolviam materiais permanente e de consumo e 01 englobando permanente e serviço no mesmo certame. Apesar de cada um dos casos mencionados possuir o mesmo número que identifica o pregão, no levantamento realizado, o

certame que possui naturezas concomitantes foi computado separadamente de acordo com sua respectiva natureza, totalizando o montante de 333 certames realizados.

Analisando a Tabela 3, é possível constatar que as naturezas dos materiais apresentam índices de cancelamentos próximos. Os dados demonstram que o material permanente apresenta o menor percentual em 2019, 20,23%, seguido pelo material de consumo no mesmo ano com 22,44%; essa pequena diferença se mantém quando observado o ano de 2021, em que o material permanente apresentou 28,16% e o consumo 30,09%; ao passo que para o ano de 2020 o material de consumo atinge o maior índice de cancelamento correspondente a 34,03%, enquanto o material permanente aponta um percentual de 29,55%, estabelecendo a maior diferença quando comparadas as naturezas ano a ano. Convém ressaltar no cenário encontrado, que os índices de cancelamentos encontrados nos anos de 2020 e 2021, para o material de consumo, superam a média geral de 29,99% do período estudado, o mesmo se repete para o material permanente, que nos mesmos anos supera a média geral de 25,72%.

4.2 Os motivos de cancelamentos de itens em números

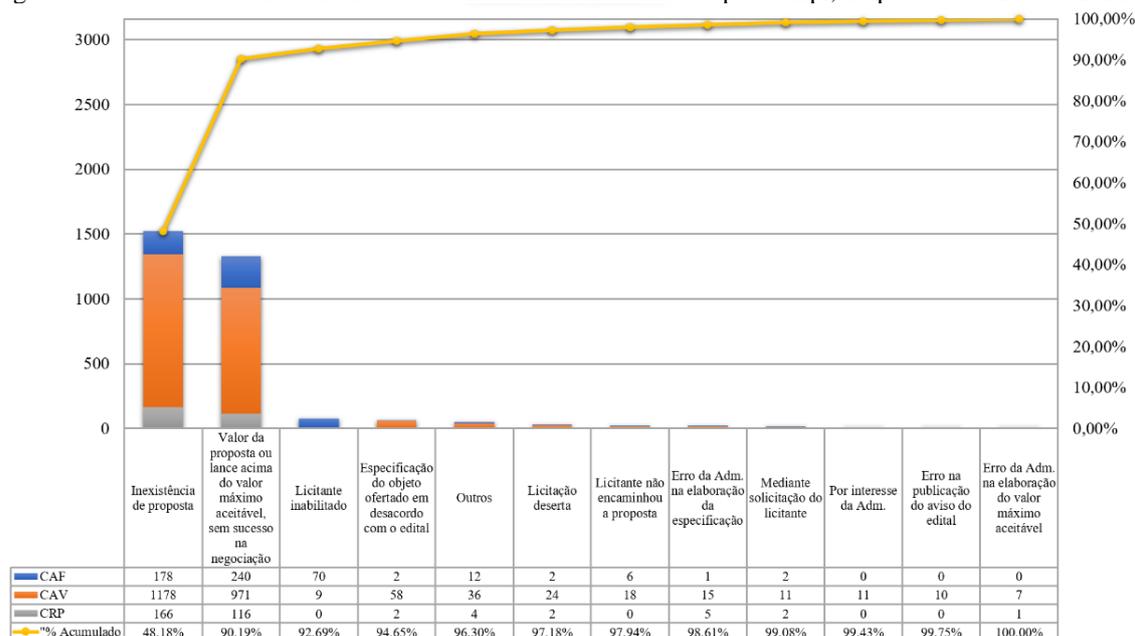
Ao analisar os processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico promovidos pela UFV no período de 2019 a 2021, observou-se que os motivos de cancelamentos atingem um total de 3382 ocorrências, sendo 3.159 relativas a material da natureza consumo e 223 da natureza permanente, que restaram distribuídas em 12 categorias.

A Figura 1 apresenta os motivos de cancelamentos dos itens da natureza consumo por *Campi*, hierarquizados da maior para a menor frequência, bem como o percentual acumulado no período, demonstrando o cenário geral das as ocorrências e àquelas que mais se repetem.

De forma geral, os principais motivos de cancelamentos para itens de consumo são: i) inexistência de proposta; ii) valor da proposta/lance acima do valor máximo aceitável, sem sucesso na negociação; e iii) licitante inabilitado. Em conjunto, essas 3 categorias concentram 92,69% dos motivos de cancelamentos. As outras nove categorias não apresentaram número de fatores significativos, configurando menos de 8% do total dos motivos de cancelamentos.

A interpretação dos dados do gráfico, apoiada na segmentação por *Campi*, demonstra que no CAV encontra-se a predominância da frequência dos motivos de cancelamentos, com exceção do motivo “licitante inabilitado” que se apresenta superior no CAF.

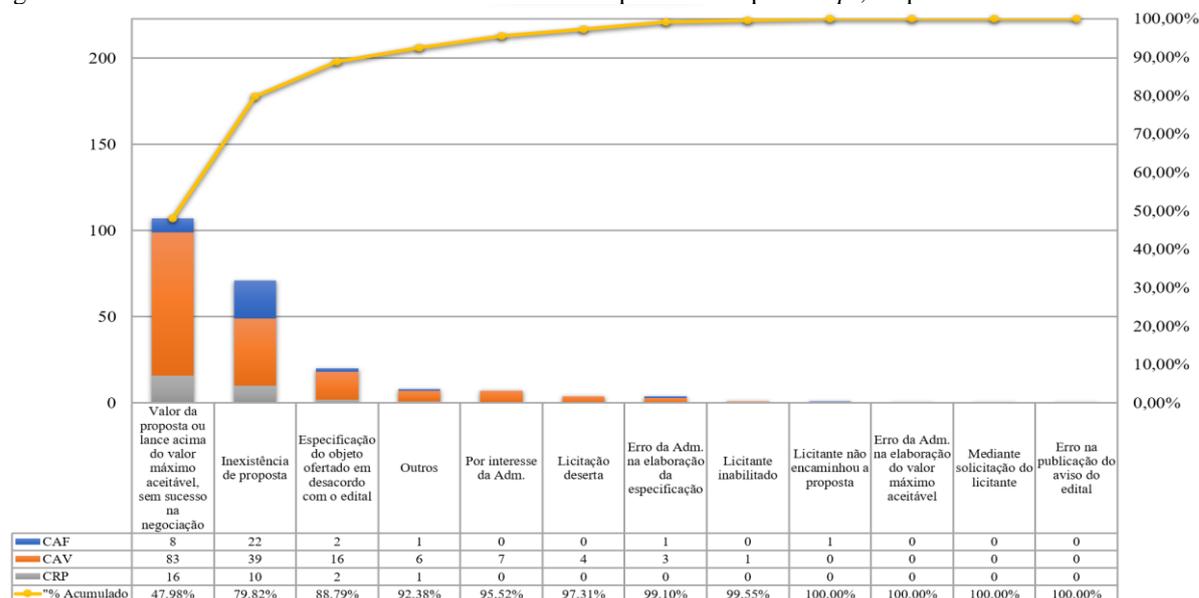
Figura 1 – Motivos de cancelamentos de itens da natureza consumo por campi, no período de 2019 a 2021.



Fonte: Resultados da Pesquisa (2022).

Por sua vez, a Figura 2 reproduz o cenário dos motivos de cancelamentos da natureza permanente, também de forma hierarquizada e com percentual acumulado.

Figura 2 – Motivos de cancelamentos de itens da natureza permanente por campi, no período de 2019 a 2021.



Fonte: Resultados da Pesquisa (2022).

Quanto aos motivos de cancelamentos mais importantes relativos aos itens permanentes, constatou-se: i) valor da proposta/lance acima do valor máximo aceitável, sem sucesso na negociação; ii) inexistência de proposta; e iii) especificação do objeto ofertado em desacordo com o edital; que acumulados atingem 88,79% dos motivos de cancelamentos. A partir das informações da Figura 2, identifica-se ainda que a maior frequência dos motivos de cancelamento está presente no CAV.

4.2 Relação entre o percentual de itens cancelados e os grupos de variáveis

Com o propósito de se conhecer a relação entre as variáveis apresentadas na Tabela 1 junto ao cancelamento de itens, foram aplicados diferentes tratamentos metodológicos. E, para possibilitar tal conduta, os dados da variável ‘percentual de itens cancelados por pregão eletrônico’ foram divididos nos estratos ‘baixo’, ‘médio’ e ‘alto’, conforme apresentado nos procedimentos metodológicos.

Dessa forma, foi realizada a tabulação cruzada dos estratos, apresentada na Tabela 4.

Tabela 4 – Tabulação cruzada dos estratos de itens cancelados e resultado do teste qui-quadrado de independência.

			Estratos: % de itens cancelados			Total	Valor de p
			Baixo	Médio	Alto		
Ano	2019	Observado	66	34	19	119	0,0834
		Esperado	58	31	30		
	2020	Observado	61	30	39	130	
		Esperado	64	34	32		
	2021	Observado	37	22	25	84	
		Esperado	41	22	21		
SEI	Sim	Observado	33	19	24	76	0,2931
		Esperado	37	20	19		
	Não	Observado	131	67	59	257	
		Esperado	127	66	64		
Sustentabilidade	Sim	Observado	75	50	61	186	0,0002*
		Esperado	92	48	46		
	Não	Observado	89	36	22	147	
		Esperado	72	38	37		
Inovação	Sim	Observado	111	59	74	244	0,0008*
		Esperado	120	63	61		
	Não	Observado	53	27	9	89	
		Esperado	44	23	22		
Registro de Preços	Sim	Observado	67	32	17	116	0,0056*
		Esperado	57	30	29		
	Não	Observado	97	54	66	217	
		Esperado	107	56	54		
Material	Consumo	Observado	127	67	66	260	0,9319
		Esperado	128	67	65		
	Permanente	Observado	37	19	17	73	
		Esperado	36	19	18		
Campus	Viçosa	Observado	122	55	53	230	0,0968
		Esperado	113	59	57		
	Florestal	Observado	28	15	14	57	
		Esperado	28	15	14		
	Rio Paranaíba	Observado	14	16	16	46	
		Esperado	23	12	11		
Total			164	86	83	333	

Fonte: Resultados da Pesquisa (2022).

Por meio da tabulação cruzada, foi realizado o cálculo do teste qui-quadrado, com a finalidade de apurar a independência dos grupos de variáveis e concluir a respeito da relação entre os estratos. As conclusões das relações existentes entre os grupos apresentadas por esse teste, se dão a partir da comparação entre os valores esperados de todas as células com seus

respectivos valores observados. E para tal, a hipótese nula (H_0) do teste é que as variáveis em questão são independentes entre si, considerando um nível de significância de 5%.

Observa-se que na Tabela 4, tendo em vista os valores esperados e observados, que os grupos ‘ano’, ‘utilizou o SEI’, ‘natureza de material’ e ‘campus responsável pela licitação’, não apresentaram resultado significativo, o que não nos permite realizar nenhuma inferência, ao contrário dos demais grupos.

Quanto aos outros grupos, verifica-se que os pregões eletrônicos que adotam políticas de sustentabilidade e políticas de inovação tendem a ter um maior número de cancelamentos, estabelecendo uma relação positiva. Já os pregões eletrônicos que adotam o SRP, o movimento é inverso, uma vez que os certames tendem a ter um menor número de cancelamentos.

Sendo assim, essas inferências são confirmadas pelo resultado do teste qui-quadrado, em que a hipótese nula de independência das variáveis é rejeitada, do que se conclui que, pela comparação dos valores esperados com os valores observados, os grupos são dependentes entre si, ou seja, a adoção de políticas de sustentabilidade, políticas de inovação e SRP são estatisticamente relacionadas ao percentual de itens cancelados nos pregões eletrônicos.

Prosseguindo com as análises, a Tabela 5 evidencia o resultado dos testes de *Kruskal-Wallis* e dos testes de comparações múltiplas para as variáveis ‘valor estimado da contratação/aquisição’, ‘número de itens licitados’ e os estratos.

Tabela 5 – Resultado dos testes de *Kruskal-Wallis* e dos testes de comparações múltiplas.

Variável	Estrato	Mediana	Diferença Observada			Valor de p
			Baixo	Médio	Alto	
Valor Estimado	Baixo	72.812,00	-			0,0178*
	Médio	90.258,32	7,4442 (Não)	-		
	Alto	50.175,14	31,333 (Sim)	38,7771 (Sim)	-	
N.º de itens	Baixo	5	-			0,0000*
	Médio	33	101,4923 (Sim)	-		
	Alto	17	57,6697 (Sim)	43,8226 (Sim)	-	

Fonte: Resultados da Pesquisa (2022).

As conclusões se deram a partir da verificação, por meio do teste *Kruskal-Wallis*, se as medianas das variáveis ‘valor estimado da contratação/aquisição’ e ‘número de itens licitados’ possuem diferenças significativas, associado ao teste de comparações múltiplas, que testa a igualdade das medianas comparando os estratos dois a dois, a um nível de significância de 5%. O resultado do teste para cada uma das comparações é individualmente apresentado entre parênteses. Considera-se a hipótese nula (H_0) de que todos os grupos detêm distribuição iguais, rejeitando-a caso $p \leq 0,05$.

A partir das comparações múltiplas identificou-se que na variável ‘valor estimado da contratação/aquisição’ não há diferença entre o grupo baixo e médio, contudo há diferença entre os grupos alto e baixo e alto e médio, evidenciando dessa maneira que pregões eletrônicos com valores estimados superiores a R\$ 50.175,14, tendem a ter um menor número de cancelamentos.

Por sua vez, o resultado dos testes da variável ‘número de itens licitados’ apresentou significância estatística, sendo todos os grupos diferentes entre si. Em razão dos dados apresentados, observa-se que pregões eletrônicos com menor número de itens tendem a ter um menor número de cancelamentos.

Portanto, a partir dos resultados evidenciados, rejeita-se a hipótese nula de igualdade dos grupos em ambas as variáveis, o que propicia a inferência de que, tanto o valor estimado quanto o número de itens licitados apresentam diferença estatística significativa e possuem relação com o percentual de itens cancelados nos pregões eletrônicos.

5 Considerações Finais

Este trabalho é uma pesquisa em andamento, que tem como objetivo caracterizar e compreender os motivos de cancelamentos de itens de materiais das naturezas consumo e permanente nos pregões eletrônicos realizados pela UFV, no período de 2019 a 2021.

Especificamente, a pesquisa se propõe a: (i) analisar os resultados dos pregões eletrônicos relativos a materiais de consumo e permanente; (ii) identificar as percepções dos servidores envolvidos nos processos licitatórios sobre os motivos que influenciam os cancelamentos de itens nos pregões eletrônicos.

Quanto aos resultados, constatou-se que o percentual de itens cancelados por pregão eletrônico tem relação com critérios de seleção associados às políticas de sustentabilidade e de inovação, a utilização do Sistema de Registro de Preços, assim como com o valor estimado da contratação e o número de itens licitados. Quanto aos motivos de cancelamentos, estes estão concentrados nas categorias ‘inexistência de proposta’ e ‘valor da proposta/lance acima do valor máximo aceitável, sem sucesso na negociação’, atingindo cerca de 90% para material de consumo e 80% para permanente.

Os resultados obtidos contribuirão para a formatação da segunda etapa, que visa compreender tal cenário por meio da identificação das percepções dos servidores envolvidos nas atividades licitatórias sob a lente teórica das capacidades estatais, através de entrevistas semiestruturadas a serem realizadas para alcançar maior profundidade e qualidade no estudo.

Referências

- ALMEIDA, D. C. et al. Utilização dos testes estatísticos Kruskal-Wallis e Mann-Whitney para avaliação de sistemas de solos reforçados com geotêxteis. **Revista Matéria**, v. 27, n. 2, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1517-7076-RMAT-2021-45351>. Acesso em: 04 set. 2022.
- ALVES-ANDRADE, F.; GUARIDO FILHO, E. R.; EBERLE, V. Pregão eletrônico como mito racional: análise dos processos licitatórios do Banco do Brasil. **Desenvolvimento em Questão**, ano 15, n. 41, out/dez, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.233-274>. Acesso em: 07 mai. 2022.
- ANDRADE JÚNIOR, E. F. Compêndio sobre o sistema de registro de preços nas licitações. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 14, n. 1, p. 139-158, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v14i1.319>. Acesso em: 14 mar. 2022.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. rev. ampl. e atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2014.
- CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13**. Maastricht, The Netherlands: Maastricht Graduate School of Governance, 2013. Disponível em: <https://www.merit.unu.edu/publications/working-papers/abstract/?id=5017> . Acesso em: 16 jul. 2022.
- CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; CROMBURGGHE, D. Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. **World Development**, v. 72, p. 191-207, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.02.016>. Acesso em: 07 jul. 2022.
- COSTA, C. C. M.; TERRA, A. C. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1_Livro_Compras%20p%20c%20bablicas%20para%20al%20a%20m%20da%20economicidade.pdf. Acesso em: 26 fev. 2022.
- COSTA, R. E.; HOLLNAGEL, H. C.; BUENO, R. L. P. Compras governamentais: panorama atual e desafios. **Revista Científica Hermes**, v. 23, p. 51-75, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21710/rch.v23i0.459>. Acesso em: 11 mar. 2022.
- ENSSLIN, S. R. et al. Compras governamentais sob a ótica da avaliação de desempenho: um mapeamento do tema conforme as delimitações postas pelos pesquisadores. **Gestão & Regionalidade**, v. 30, n. 90, set/dez, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.13037/gr.vol30n90.2259>. Acesso em: 25 fev. 2022.
- FERREIRA, D. F. **Estatística básica**. 2. ed. rev. Lavras: Ed. UFLA, 2009.
- GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021, 714 p. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/236393>. Acesso em: 23 jul. 2022.

MACHADO, S. S. **Gestão da qualidade**. Inhumas: IFG; Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2012.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed./atual até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

OLIVEIRA, L. H. C. **Fatores que contribuem para o cancelamento de itens dos pregões eletrônicos: análise dos processos de compras da UNIFAL-MG**. 2019. 121 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2019. Disponível em: <https://bdt.unifal-mg.edu.br:8443/bitstream/tede/1423/2/Disserta%20c3%a7%20a3o%20de%20Leila%20Helen%20Caldas%20Oliveira.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2022.

PEREIRA, E. M.; SACRAMENTO, A. R. S.; RAUPP, F. M.; ALMEIDA, D. R. Potencialidades do uso do sistema de registro de preços para uma gestão de compras públicas eficiente: um estudo na Universidade Federal da Bahia. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, v. 16, n. 1, p. 260-283, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2023.e91540>. Acesso em: 4 mar. 2023.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun., 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>. Acesso em: 23 jul. 2022.

REZENDE, E. C. M.; MOREIRA, M. F. Desempenho das compras governamentais: revisão da literatura nacional recente e proposição de uma agenda de pesquisa. **Gestão & Regionalidade**, São Caetano do Sul, SP, v. 37, n. 112, p. 233-250, set/dez, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.13037/gr.vol37n112.6036>. Acesso em: 26 fev. 2022.

ROSSETTI, S. M. As políticas públicas de fomento às micro e pequenas empresas: desenvolvimento social e perspectivas frente a uma Administração Pública inclusiva. **Revista do Direito UNISC**, Santa Cruz do Sul, v. 47, p. 144-173, set/dez, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i47.6347>. Acesso em: 21 mar. 2022.

SQUEFF, F. H. S. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro**. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em: 26 fev. 2022.

THORSTENSEN, V. et al. **Cadernos Brasil na OCDE: compras públicas**. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10687>. Acesso em: 07 jul. 2022.

TOSAWA, S. H. **A padronização de fases internas do procedimento licitatório na modalidade pregão, na forma eletrônica, dentro do sistema de compras da UTFPR**. 2019. 71 p. Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/4092>. Acesso em: 10 abr. 2022.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, p. 165-171, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>. Acesso em: 21 jul. 2022.