ReGeo ISSN: 2177-3246

PREGÃO ELETRÔNICO E OBJETOS COMPLEXOS: O QUE OS ÍNDICES DE FRACASSO E DESERTO DE LICITAÇÃO REVELAM SOBRE OS LIMITES DA PADRONIZAÇÃO

ELECTRONIC REVERSE AUCTIONS AND COMPLEX OBJECTS: WHAT FAILURE AND DESERT AUCTION RATES REVEAL ABOUT THE LIMITS OF STANDARDIZATION

SUBASTA ELECTRÓNICA Y OBJETOS COMPLEJOS: LO QUE LOS ÍNDICES DE FRACASO Y DESIERTO DE LICITACIÓN REVELAN SOBRE LOS LÍMITES DE LA ESTANDARIZACIÓN

https://doi.org/10.56238/revgeov17n9-116

Data de submissão: 06/08/2026 **Data de publicação:** 18/09/2026

Nicolas Duarte Lira
Graduação em Direito
Instituição: Universidade São Judas Tadeu (USJT)
E-mail: nicolaslira16@gmail.com

Gustavo Davanço Nardi
Mestrando
Instituição: Universidade de Marília (UNIMAR)
E-mail: nardiadv@gmail.com
Lattes: http://lattes.cnpq.br/1049125778986007

Vanessa Vasconcelos Dantas da Cunha
Mestranda
Instituição: Universidade Federal de Alagoas (UFAL)
E-mail: vanessa.dantas@arapiraca.ufal.br
Lattes: http://lattes.cnpq.br/2235561484363411

RESUMO

O artigo analisa em que medida resultados desertos e fracassados em pregões eletrônicos destinados a objetos complexos evidenciam limites da padronização exigida pela Lei nº 14.133/2021. Realizou-se pesquisa qualitativa, exploratória e documental, com revisão integrativa de vinte documentos publicados ou vigentes entre 2005 e 2025, incluindo normas, decisões e orientações do Tribunal de Contas da União, artigos científicos e relatórios institucionais. A análise temática distinguiu licitação deserta, na qual não há propostas, de licitação fracassada, em que as propostas ou licitantes não superam as etapas de julgamento e habilitação. Os achados mostram que complexidade técnica e natureza comum não são categorias excludentes: um objeto pode ser sofisticado e ainda admitir padrões objetivos e usuais de mercado. Entretanto, o pregão se torna inadequado quando a Administração não consegue traduzir necessidades em requisitos verificáveis, quando a diferenciação qualitativa é decisiva ou quando riscos de integração, desempenho e ciclo de vida não cabem no julgamento exclusivamente econômico. Os índices de insucesso devem ser lidos como indicadores sentinela: desertos sugerem baixa atratividade, publicidade insuficiente, condições restritivas ou desconexão com o mercado; fracassos apontam, com maior frequência, estimativas irrealistas, especificações ambíguas, exigências desproporcionais e falhas na aferição de qualidade. Conclui-se que a resposta institucional não é abandonar automaticamente o pregão, mas revisar o estudo técnico preliminar, a pesquisa de mercado, o parcelamento, os critérios de aceitabilidade e as provas de

qualidade, registrando causas por item e por fase. A padronização legítima é resultado de conhecimento do mercado e de mensuração de desempenho, não mera simplificação textual do objeto.

Palavras-chave: Pregão Eletrônico. Objetos Complexos. Licitação Fracassada.

ABSTRACT
This article examines the extent to which deserted and failed electronic reverse auctions for complex objects reveal the limits of standardization under Brazilian Law No. 14,133/2021. A qualitative, exploratory and documentary study was conducted through an integrative review of twenty documents published or in force from 2005 to 2025, including legislation, Federal Court of Accounts decisions and guidance, scientific papers and institutional reports. Thematic analysis distinguishes deserted procedures, in which no bids are submitted, from failed procedures, in which bids or bidders do not pass evaluation and qualification. Findings indicate that technical complexity and common nature are not mutually exclusive: a sophisticated object may still have objectively measurable standards commonly available in the market. Nevertheless, reverse auction is unsuitable when public buyers cannot translate needs into verifiable requirements, when qualitative differentiation is decisive, or when integration, performance and life-cycle risks cannot be captured by price-based evaluation. Failure rates should be treated as sentinel indicators of deficient planning and market design. The study concludes that standardization must derive from market knowledge and measurable performance rather than from a merely simplified description of the object.

Keywords: Electronic Reverse Auction. Complex Procurement. Failed Tender.

RESUMEN
El artículo analiza en qué medida los resultados desiertos y fracasados en subastas electrónicas destinadas a objetos complejos evidencian los límites de la estandarización requerida por la Ley nº 14.133/2021. Se realizó una investigación cualitativa, exploratoria y documental, con revisión integradora de veinte documentos publicados o vigentes entre 2005 y 2025, incluyendo normas, decisiones y orientaciones del Tribunal de Cuentas de la Unión, artículos científicos e informes institucionales. El análisis temático distinguió la licitación desierta, en la cual no hay propuestas, de la licitación fracasada, en que las propuestas o licitantes no superan las etapas de juzgamiento y habilitación. Los hallazgos demuestran que la complejidad técnica y la naturaleza común no son categorías excluyentes: un objeto puede ser sofisticado y aún admitir estándares objetivos y usuales de mercado. Sin embargo, la subasta se vuelve inadecuada cuando la Administración no logra traducir necesidades en requisitos verificables, cuando la diferenciación cualitativa es decisiva o cuando los riesgos de integración, desempeño y ciclo de vida no caben en el juzgamiento exclusivamente económico. Los índices de fracaso deben ser leídos como indicadores centinela: los desiertos sugieren baja atracción, publicidad insuficiente, condiciones restrictivas o desconexión con el mercado; los fracasos señalan, con mayor frecuencia, estimaciones irreales, especificaciones ambiguas, exigencias desproporcionadas y fallos en la medición de la calidad. Se concluye que la respuesta institucional no es abandonar automáticamente la subasta, sino revisar el estudio técnico preliminar, la investigación de mercado, el fraccionamiento, los criterios de aceptabilidad y las pruebas de calidad, registrando causas por artículo y por fase. La estandarización legítima es resultado del conocimiento del mercado y de la medición del desempeño, no mera simplificación textual del objeto.

Palabras clave: Subasta Electrónica. Objetos Complejos. Licitación Fracasada.

1 INTRODUÇÃO

A digitalização das compras públicas brasileiras tornou o pregão eletrônico o principal ambiente competitivo para aquisições de bens e serviços comuns. A difusão do mecanismo ampliou publicidade, reduziu custos de participação e permitiu disputas em escala nacional. Esses ganhos, contudo, não eliminam o problema anterior à sessão pública: decidir se a necessidade administrativa foi adequadamente convertida em um objeto comparável. Quando a solução envolve integração tecnológica, implantação, interoperabilidade, assistência técnica, níveis de serviço ou forte dependência do contexto, a aparência de padronização pode ocultar diferenças relevantes entre propostas.

A Lei nº 14.133/2021 deslocou o foco da modalidade baseada no valor para a natureza do objeto. O art. 29 determina o pregão sempre que padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por especificações usuais de mercado. A regra não afirma que apenas objetos simples são comuns. Ela exige comparabilidade ex ante: antes da disputa, a Administração deve ser capaz de especificar o resultado, verificar conformidade e julgar sem depender de valoração técnica predominante. Assim, complexidade e padronização pertencem a planos distintos.

O problema de pesquisa é: o que a ocorrência de itens ou certames desertos e fracassados revela sobre os limites da padronização de objetos complexos no pregão eletrônico? A questão é relevante porque o insucesso produz atrasos, retrabalho, risco de desabastecimento e, em certas condições, contratação direta com fundamento no art. 75, III, da Lei nº 14.133/2021. Além do custo administrativo, repetidas tentativas mal desenhadas podem reduzir a confiança de fornecedores e consolidar mercados públicos pouco contestáveis.

A justificativa prática reside na necessidade de evitar duas conclusões simétricas e igualmente frágeis. A primeira presume que qualquer tecnologia disponível no mercado é automaticamente comum. A segunda toma a complexidade como impedimento absoluto ao pregão. A jurisprudência do TCU orienta que a análise recaia sobre a possibilidade de definição objetiva, não sobre a sofisticação intrínseca do bem ou serviço. A classificação exige evidências obtidas no estudo técnico preliminar e no levantamento de mercado.

O objetivo geral é analisar como desertos e fracassos funcionam como indicadores dos limites da padronização em pregões eletrônicos de objetos complexos. Especificamente, busca-se: delimitar juridicamente bens e serviços comuns; diferenciar as modalidades de insucesso; identificar mecanismos causais recorrentes; avaliar o alcance diagnóstico dos índices; e propor um quadro de decisão para planejamento, seleção da modalidade e redesenho do certame.

A hipótese interpretativa sustenta que a taxa agregada de insucesso não demonstra, isoladamente, inadequação do pregão. Seu valor aumenta quando decomposta por item, fase, motivo e grau de complexidade. Um deserto pode decorrer de prazo inviável, logística onerosa ou divulgação insuficiente; um fracasso pode resultar de preço de referência defasado, amostra mal regulada ou requisito técnico incompatível com a oferta disponível. O indicador somente orienta decisão quando associado a uma teoria causal do certame.

2 METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa aplicada, qualitativa, exploratória e descritiva, desenvolvida por revisão integrativa e análise documental. A unidade de análise é a relação entre padronização, complexidade do objeto e insucesso competitivo no pregão eletrônico. O desenho combina interpretação normativa, síntese de evidências empíricas e análise temática de orientações de controle.

As buscas foram realizadas entre 3 e 12 de setembro de 2026 nas bases SciELO, Google Scholar, Portal de Periódicos CAPES, DOAJ e repositórios institucionais da Enap, Ipea, Banco Mundial, Portal de Compras do Governo Federal e TCU. Utilizaram-se, em português e inglês, os descritores: “pregão eletrônico”, “licitação deserta”, “licitação fracassada”, “objeto complexo”, “bens e serviços comuns”, “padronização”, “electronic reverse auction”, “public procurement failure” e “complex procurement”, combinados pelos operadores AND e OR.

O recorte principal compreendeu publicações de 2005 a 2025, preservando-se normas vigentes e decisões anteriores ainda utilizadas como orientação interpretativa. Foram incluídos estudos com método identificável, documentos oficiais diretamente relacionados ao pregão e trabalhos que tratassem de competição, desenho do objeto, preço, qualidade ou desempenho. Excluíram-se textos promocionais, duplicatas, comentários sem fonte primária, documentos cujo conteúdo integral não permitia confirmar a afirmação utilizada e materiais que confundiam licitação deserta, fracassada, revogada e anulada.

A seleção resultou em vinte documentos: quatro normas, cinco decisões ou produtos jurisprudenciais do TCU, sete estudos científicos e quatro relatórios ou guias institucionais. A extração registrou autoria, ano, objeto, desenho metodológico, unidade empírica, achados e limitações. Cada documento foi codificado em até seis temas não excludentes. Por isso, as frequências temáticas apresentadas no Gráfico 2 não somam vinte.

Não se calculou uma taxa nacional de desertos e fracassos. As bases públicas usam unidades diferentes — processo, compra, grupo ou item — e nem sempre registram de modo padronizado o motivo do encerramento. Agregar essas categorias produziria uma precisão aparente. A pesquisa adota

os índices reportados em estudos de caso apenas como evidência contextual e concentra a análise no significado gerencial das ocorrências.

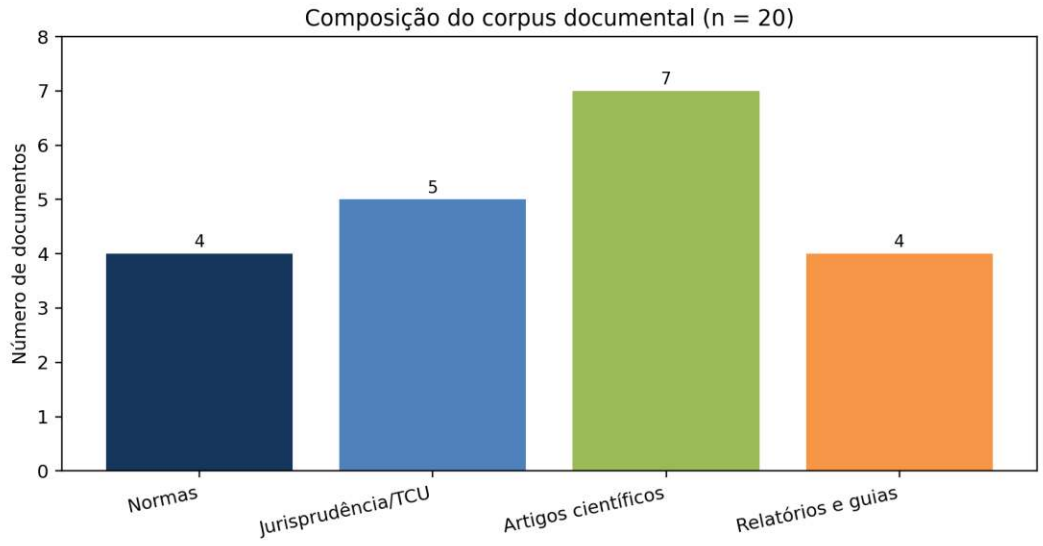
A validade foi reforçada por triangulação entre texto legal, jurisprudência, literatura revisada por pares e documentos de gestão. DOI e endereços eletrônicos foram conferidos nas páginas dos periódicos ou instituições. Como limitação, o corpus não permite inferência causal estatística para toda a Administração Pública brasileira; suas conclusões são analíticas e transferíveis mediante exame do contexto.

Quadro 1. Protocolo da revisão integrativa

Elemento	Definição operacional
Pergunta	O que desertos e fracassos revelam sobre os limites da padronização em objetos complexos?
Período principal	2005–2025; normas vigentes e jurisprudência anterior preservadas quando pertinentes.
Fontes	SciELO, Google Scholar, CAPES, DOAJ, Enap, Ipea, Banco Mundial, Compras.gov.br e TCU.
Inclusão	Estudos e documentos oficiais com relação direta entre desenho da contratação, competição, preço, qualidade ou insucesso.
Exclusão	Duplicatas, opinião sem base verificável, texto incompleto e emprego impreciso das categorias de encerramento.
Síntese	Codificação temática e triangulação jurídico-gerencial; sem metanálise por heterogeneidade das unidades.

Fonte: Elaboração própria, com base no protocolo descrito na seção metodológica.

Gráfico 1. Composição do corpus documental (n = 20)



Fonte: Elaboração própria a partir dos documentos incluídos na revisão (2026).

O Gráfico 1 evidencia a natureza deliberadamente híbrida do corpus. A literatura científica fornece explicações sobre eficiência, competição e desenho dos leilões reversos; normas e jurisprudência delimitam a decisão juridicamente admissível; relatórios e guias traduzem essas

exigências em rotinas de planejamento. Nenhuma dessas camadas, isoladamente, responderia à pergunta proposta.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E JURÍDICA

3.1 BENS E SERVIÇOS COMUNS: OBJETIVIDADE, NÃO SIMPLICIDADE

A Lei nº 14.133/2021 define bens e serviços comuns como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital por especificações usuais de mercado. O núcleo do conceito contém três testes cumulativos: há padrões identificáveis; esses padrões são mensuráveis ou verificáveis; e a linguagem empregada é reconhecida pelo mercado. A mera existência de vários fornecedores não resolve a classificação, embora seja indício relevante de maturidade da oferta.

Um sistema de armazenamento de dados, um equipamento médico ou um serviço comum de engenharia pode ser tecnicamente sofisticado e, ainda assim, comparável mediante capacidade, disponibilidade, protocolos, tolerâncias, ensaios e níveis de serviço. Inversamente, um objeto aparentemente rotineiro pode não ser comum se o resultado depender de criação intelectual, diagnóstico singular ou escolhas metodológicas cuja qualidade não possa ser pré-fixada.

A Súmula 257 do TCU admite o pregão para serviços comuns de engenharia. O entendimento reforça que a fronteira não coincide com uma taxonomia setorial. O juízo é funcional: importa saber se o edital consegue antecipar os atributos essenciais e se a verificação posterior distingue conformidade de preferência subjetiva. A decisão deve ser motivada no estudo técnico preliminar.

A objetividade não equivale a detalhamento máximo. Especificações excessivas podem reproduzir características de um fabricante, elevar custos ou excluir soluções funcionalmente equivalentes. A boa padronização descreve a necessidade e os resultados críticos, reservando prescrições de meios apenas quando justificadas por segurança, compatibilidade ou continuidade operacional.

3.2 PREGÃO ELETRÔNICO COMO MECANISMO DE COMPETIÇÃO POR PREÇO

O pregão eletrônico organiza um leilão reverso: fornecedores elegíveis reduzem preços em ambiente digital e a Administração verifica a aceitabilidade e a habilitação do primeiro colocado. A arquitetura reduz custos de transação e amplia o alcance geográfico, mas depende de uma premissa forte: ofertas que atendem ao limiar técnico são suficientemente comparáveis para que preço ou desconto determine a ordenação.

Faria *et al.* (2010) identificaram que maior número de fornecedores tende a ampliar a redução de preços em pregões eletrônicos. Inamine, Erdmann e Marchi (2012), contudo, mostram que eficiência financeira é apenas uma dimensão do valor público, ao lado de transparência, accountability e interesse público. Menor preço nominal não substitui análise de qualidade, risco e custo do ciclo de vida.

Compras complexas apresentam incompletude contratual mais intensa. Nem todas as contingências podem ser previstas e algumas dimensões de qualidade somente aparecem durante integração e uso. Quando a Administração converte essas dimensões em simples declarações de conformidade, cria-se seleção adversa: fornecedores com soluções robustas competem em desvantagem contra propostas que precificam apenas o mínimo formal.

A literatura internacional sobre leilões reversos na construção destaca resistência de fornecedores, risco de comportamento oportunista e inadequação quando atributos não relacionados ao preço são decisivos (PAVEL; SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, 2018; PAVEL *et al.*, 2020). A transposição ao contexto brasileiro requer cautela, mas confirma a necessidade de separar competição eletrônica de redução unidimensional do valor.

3.3 DESERTO, FRACASSO, REVOGAÇÃO E ANULAÇÃO

Licitação deserta ocorre quando não há interessados ou propostas. Licitação fracassada ocorre quando houve participação, mas nenhuma proposta ou licitante pôde ser aceito, seja por preço, desconformidade técnica ou inabilitação. Revogação decorre de motivo de conveniência e oportunidade superveniente; anulação decorre de ilegalidade. Misturar essas categorias impede diagnóstico e distorce qualquer indicador.

Quadro 2. Tipologia do encerramento sem contratação

Categoria	Sinal observável	Hipóteses prioritárias	Resposta inicial
Deserta	Nenhuma proposta válida recebida	Baixa atratividade; publicidade; prazo; logística; cláusulas restritivas	Consulta ao mercado e revisão das condições de participação.
Fracassada por preço	Propostas acima do máximo ou inexequíveis	Estimativa defasada; risco mal alocado; escopo incompleto	Atualizar cesta de preços e custo total; negociar com motivação.
Fracassada técnica	Ofertas não atendem requisitos, amostra ou prova	Especificação desconectada; ambiguidade; teste desproporcional	Revalidar requisitos mínimos e protocolo de avaliação.
Fracassada por habilitação	Participantes não comprovam capacidade	Exigências excessivas; mercado imaturo; documentação	Aplicar proporcionalidade e restringir atestados às parcelas relevantes.
Revogada	Administração encerra por interesse público	Mudança da necessidade, orçamento ou estratégia	Reavaliar necessidade e motivar o fato superveniente.
Anulada	Vício de legalidade invalida atos	Edital, competência, publicidade ou julgamento ilegal	Corrigir o vício e delimitar efeitos conforme a lei.

Fonte: Elaboração própria com base na Lei nº 14.133/2021 e no Manual de Licitações e Contratos do TCU (2025).

O art. 75, III, admite, sob condições, contratação direta quando licitação realizada há menos de um ano não atraiu interessados ou não apresentou propostas válidas, desde que mantidas as condições do edital. A regra não converte o insucesso em atalho. A Administração deve demonstrar o enquadramento, a vantajosidade e a manutenção das condições, além de investigar se o próprio desenho produziu o deserto ou fracasso.

4 OBJETOS COMPLEXOS E LIMITES DA PADRONIZAÇÃO

4.1 COMPLEXIDADE TÉCNICA, RELACIONAL E INFORMACIONAL

A complexidade relevante para contratação pública não se resume ao número de componentes. Ela pode ser técnica, quando subsistemas precisam operar juntos; relacional, quando o resultado depende de coordenação entre contratante e fornecedor; informacional, quando a Administração desconhece alternativas e custos; ou temporal, quando desempenho e obsolescência se revelam ao longo do contrato. Cada dimensão modifica a possibilidade de especificar e comparar.

Em tecnologia da informação, por exemplo, requisitos de capacidade parecem padronizáveis, mas migração, interoperabilidade, segurança, licenciamento, suporte e saída do fornecedor podem dominar o risco econômico. Em equipamentos médico-hospitalares, precisão, calibração, consumíveis proprietários e manutenção interferem no custo total. Em serviços de engenharia, condições locais e interfaces existentes podem tornar inadequada uma descrição baseada apenas em planilhas genéricas.

O erro de classificação surge quando a equipe confunde catálogo com solução. Um item catalogado possui nomenclatura estável, mas a contratação pode envolver configuração, implantação e responsabilidades que não são commodities. O estudo técnico preliminar deve decompor o problema, verificar se componentes podem ser parcelados e avaliar custos de integração que o parcelamento transfere à Administração.

A padronização também possui custo. Quanto mais detalhado o edital, maior o esforço de levantamento e maior o risco de congelar uma tecnologia. Quanto mais funcional a descrição, maior a diversidade de soluções e maior a exigência sobre testes e gestão do contrato. A escolha ótima não é maximizar detalhes, e sim reduzir incertezas críticas sem restringir desnecessariamente a competição.

4.2 ESPECIFICAÇÕES USUAIS DE MERCADO E PESQUISA COM FORNECEDORES

O levantamento de mercado previsto no art. 18 da Lei nº 14.133/2021 não é sinônimo de coletar três cotações. Ele deve mapear soluções, fornecedores, modelos de remuneração, prazos, barreiras à entrada e práticas de garantia. O TCU orienta que a análise identifique alternativas e justifique técnica e economicamente a solução escolhida.

Para objetos complexos, consulta ou audiência pública, pedidos de informação e reuniões transparentes com múltiplos agentes ajudam a testar a inteligibilidade do termo de referência. A interação não transfere ao mercado a definição do interesse público. Seu propósito é revelar se requisitos podem ser atendidos, quais consequências de custo produzem e se existem soluções equivalentes.

Especificação usual não significa especificação majoritária. Uma exigência pode ser usual em segmento especializado e ainda compatível com pregão. O que deve ser evitado é combinar requisitos individualmente existentes de maneira que somente uma arquitetura proprietária os satisfaça, sem justificativa baseada na necessidade.

A pesquisa de preços precisa acompanhar o mesmo escopo, unidade e alocação de riscos do futuro edital. Cotações incomparáveis levam a teto artificial. Em mercados voláteis ou com serviços acessórios relevantes, a mediana de registros antigos pode não representar preço exequível. O fracasso por preço é frequentemente uma mensagem sobre o orçamento, não sobre falta de competição.

4.3 QUALIDADE MÍNIMA, PROVA DE CONCEITO E CICLO DE VIDA

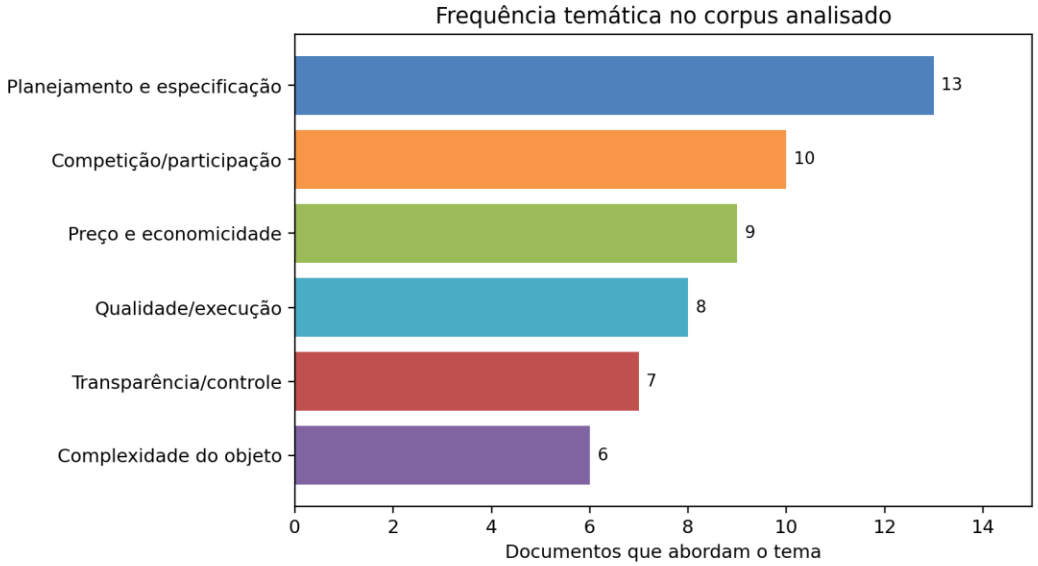
O julgamento por menor preço pressupõe que a qualidade mínima tenha sido adequadamente fixada. Amostra, laudo, certificação e prova de conceito podem proteger essa premissa, desde que previstos com critérios objetivos, prazo suficiente e aplicação preferencial ao licitante provisoriamente vencedor. Exigências antecipadas para todos aumentam custo de participação e podem produzir deserto.

A prova de conceito deve reproduzir riscos decisivos, não funcionar como demonstração genérica. Casos de teste, ambiente, dados, métricas, tolerâncias, responsabilidades e possibilidade de saneamento precisam estar descritos. Sem protocolo, a ferramenta que deveria objetivar o julgamento reintroduz subjetividade e contencioso.

O custo do ciclo de vida inclui aquisição, implantação, consumo, manutenção, indisponibilidade, atualização, descarte e transição. A Lei nº 14.133/2021 autoriza considerar o ciclo de vida na proposta mais vantajosa. Em objetos complexos, ignorar esses componentes pode premiar preço de entrada baixo e custo global alto. Quando tais dimensões não podem ser monetizadas ou fixadas como mínimos, modalidade e critério de julgamento devem ser reconsiderados.

5 RESULTADOS

Gráfico 2. Frequência temática no corpus analisado



Fonte: Elaboração própria, por codificação não excludente dos vinte documentos incluídos (2026).

O tema mais frequente foi planejamento e especificação, presente em treze documentos. Competição e participação apareceram em dez; preço e economicidade, em nove; qualidade e execução, em oito; transparência e controle, em sete; e complexidade explicitamente nomeada, em seis. A distribuição sustenta a interpretação de que o insucesso não deve ser atribuído apenas ao comportamento dos fornecedores. O desenho administrativo antecede e condiciona a resposta do mercado.

Tabela 1. Matriz sintética de causas, indicadores e evidências

Dimensão	Indicador verificável	Leitura possível	Evidência a coletar
Atratividade	Zero propostas; acessos sem envio	Prazo, pagamento, logística ou risco afastam o mercado	Esclarecimentos, fornecedores consultados, custo de participação.
Competição	Um participante ou poucos lances	Mercado concentrado ou exigência restritiva	Número de fornecedores aptos e razões de não participação.
Preço	Desclassificação geral por teto	Referência defasada ou escopo subestimado	Memória de cálculo, datas, frete, tributos e riscos.
Especificação	Reprovação repetida no mesmo requisito	Requisito raro, ambíguo ou desnecessário	Catálogos, normas técnicas, justificativa e equivalentes.
Habilitação	Inabilitação em massa	Exigência desproporcional ou mercado informal	Parcelas relevantes, percentuais e documentos ausentes.
Qualidade	Falhas em amostra/prova de conceito	Mínimo inexequível ou protocolo inconsistente	Casos de teste, métricas, registros e contraditório.
Execução	Rescisão, atraso ou aditivos após êxito	Preço não capturou complexidade residual	SLA, ocorrências, custo total e causa-raiz.

Fonte: Elaboração própria com base na síntese da revisão.

5.1 O QUE OS DESERTOS REVELAM

O deserto é o sinal mais direto de ausência de adesão ao desenho proposto, mas o menos específico quanto à causa. Ele pode indicar objeto sem oferta, divulgação insuficiente, cronograma incompatível, local de entrega oneroso, forma de pagamento desfavorável ou obrigações que o mercado não consegue precificar. Em objeto complexo, a combinação de muitas incertezas aumenta o prêmio de risco e pode tornar racional a não participação.

A ausência de propostas não comprova que o objeto seja especial. Se o edital descreve produto padronizado, mas fixa entrega imediata em região remota e mantém preço sem frete, o problema é econômico-logístico. Se o termo de referência combina requisitos incompatíveis encontrados em fabricantes diferentes, o problema é técnico. Somente no segundo caso o deserto se aproxima diretamente do limite de padronização.

O indicador mais útil não é apenas "certame deserto", mas a razão entre itens desertos e itens publicados, segmentada por categoria, valor, local, prazo e histórico de republicação. O registro de fornecedores que acessaram o edital, apresentaram pedidos de esclarecimento ou participaram de consulta permite distinguir invisibilidade de rejeição consciente.

5.2 O QUE OS FRACASSOS REVELAM

O fracasso produz evidência mais rica porque fornecedores apresentaram ofertas. A fase em que todos são excluídos localiza o defeito provável. Desclassificação por preço sugere desalinhamento entre orçamento e risco; desconformidade técnica repetida sugere requisito fora do padrão ou descrição ambígua; inabilitação geral sugere barreira documental ou capacidade incompatível com a estrutura do mercado.

O estudo de Motta (2025) sobre compras de medicamentos no Instituto Nacional de Câncer destaca a relevância de examinar licitações fracassadas por item e causa, especialmente em mercados regulados e sujeitos a disponibilidade. Embora medicamentos tendam a possuir especificações formais, fatores de preço, registro, apresentação e cadeia de fornecimento interferem no resultado. O caso ilustra por que a padronização do produto não garante o sucesso do certame.

Fracassos também podem refletir rigor necessário. Rejeitar solução que não alcança precisão, segurança ou interoperabilidade protege o interesse público. O indicador é negativo quando a causa era previsível e poderia ter sido corrigida no planejamento; não quando o julgamento aplica corretamente um requisito indispensável. A avaliação de desempenho deve evitar premiar homologação a qualquer custo.

5.3 RELAÇÃO ENTRE COMPLEXIDADE E INSUCESSO

A revisão não encontrou base nacional harmonizada que permita afirmar uma taxa causal de fracasso para "objetos complexos". A própria categoria raramente é estruturada nos dados. Todavia, convergiram quatro mecanismos: maior assimetria de informação; dificuldade de estimar custo total; multiplicidade de interfaces; e dependência de desempenho futuro. Esses mecanismos aumentam a probabilidade de divergência entre o objeto descrito e o objeto precificado.

A complexidade eleva o risco de falsa comparabilidade. Duas propostas podem declarar atendimento ao mesmo requisito e incorporar arquiteturas, durabilidade ou custos de transição muito diferentes. Se essas diferenças forem relevantes e não puderem ser transformadas em mínimos verificáveis ou custos avaliáveis, o menor preço perde capacidade de representar vantagem.

Por outro lado, modularização, padrões abertos, níveis de serviço e testes objetivos podem domesticar a complexidade. O pregão permanece adequado quando o conhecimento acumulado permite transformar incertezas em critérios verificáveis. Assim, a modalidade é resultado do trabalho de engenharia da contratação, não característica imutável do setor.

Quadro 3. Teste decisório para uso do pregão em objeto complexo

Pergunta	Evidência de adequação	Sinal de alerta
A necessidade está definida por resultados?	Resultados, usuários, volumes e restrições documentados.	Lista de características copiada de solução prévia.
Há oferta usual de mercado?	Múltiplos fornecedores e referências comparáveis.	Arquitetura exclusiva ou composição sem equivalentes.
Qualidade pode ser aferida objetivamente?	Métricas, tolerâncias, normas e testes replicáveis.	Avaliação dependente de mérito intelectual predominante.
Preço ordena propostas equivalentes?	Mínimos técnicos eliminam diferenças materiais.	Ciclo de vida ou qualidade residual domina o valor.
Riscos estão alocados e precificáveis?	Matriz coerente, dados e responsabilidades claras.	Dependências desconhecidas transferidas ao contratado.
O mercado validou o desenho?	Consulta plural e respostas incorporadas com motivação.	Silêncio do mercado tratado como concordância.

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei nº 14.133/2021, TCU (2025) e literatura revisada.

6 DISCUSSÃO

6.1 CONVERGÊNCIAS DA LITERATURA E DAS FONTES OFICIAIS

Há convergência em torno de três proposições. Primeiro, competição amplia potencial de economia, mas depende de participação e comparabilidade. Segundo, planejamento e especificação são determinantes do desempenho. Terceiro, preço nominal não esgota o valor público. A Lei nº 14.133/2021 e o manual do TCU aproximam-se da literatura ao exigir análise do ciclo de vida, levantamento de mercado e motivação da solução.

Faria *et al.* (2010) explicam a economia pela intensidade competitiva; Inamine, Erdmann e Marchi (2012) ampliam a avaliação para valor público; Reis e Cabral (2018) mostram que capacidades

administrativas e desenho institucional influenciam o desempenho das compras. Em conjunto, esses achados impedem atribuir o fracasso apenas à insuficiência de fornecedores.

A jurisprudência também converge na separação entre complexidade e natureza comum. O critério decisivo é a possibilidade de definir o objeto por padrões objetivos e usuais. Isso evita uma leitura simplista segundo a qual tecnologia avançada sempre exigiria técnica e preço, mas exige documentação robusta para demonstrar como as diferenças relevantes serão controladas.

6.2 DIVERGÊNCIAS E TENSÕES

A principal tensão está entre abertura competitiva e controle de qualidade. Requisitos frouxos aumentam participação, mas podem admitir soluções inadequadas; requisitos excessivos reduzem disputa e podem direcionar o certame. A solução não é buscar um ponto abstrato, mas justificar cada exigência pela contribuição ao resultado e verificar sua disponibilidade no mercado.

Outra tensão opõe velocidade processual e aprendizado. O pregão foi valorizado por simplificação e rapidez, porém objetos complexos demandam tempo na fase preparatória. Economizar semanas no planejamento pode gerar meses de republicação, recursos, testes inconclusivos e execução problemática. A eficiência relevante é do ciclo completo, não apenas do tempo da sessão.

Há ainda divergência entre economia estimada e economia efetiva. A diferença entre valor de referência e proposta vencedora pode superestimar ganho quando o orçamento está inflado e subestimar custo quando faltam manutenção, transição e indisponibilidade. Indicadores de sucesso devem combinar preço, prazo, qualidade, competição e execução.

6.3 ÍNDICES DE INSUCESSO COMO INDICADORES SENTINELA

Propõe-se tratar desertos e fracassos como indicadores sentinela. Na saúde, um indicador sentinela não prova a causa, mas dispara investigação. De modo semelhante, um pico de itens fracassados em determinada categoria exige análise de causa-raiz, sem autorizar automaticamente a troca de modalidade ou a contratação direta.

A unidade mínima recomendada é o item. Um processo pode ser parcialmente homologado e parcialmente fracassado; classificá-lo como sucesso oculta o problema, e classificá-lo como fracasso ignora resultados úteis. O painel gerencial deve registrar motivo padronizado, fase, requisito determinante, valor, participantes e destino posterior do item.

Também é necessário acompanhar repetição. Se o mesmo item fracassa duas vezes pelo mesmo requisito técnico, aumenta a probabilidade de desconexão com o mercado. Se fracassa por preços em

período de choque cambial, a hipótese econômica ganha força. Se é homologado, mas rescindido por baixa qualidade, o aparente sucesso revela subespecificação.

Tabela 2. Painel mínimo de indicadores recomendado

Indicador	Fórmula/unidade	Periodicidade	Uso gerencial
Taxa de itens desertos	Itens sem proposta ÷ itens publicados	Mensal e por categoria	Detectar baixa atratividade ou alcance.
Taxa de itens fracassados	Itens sem proposta aceita ÷ itens com proposta	Mensal e por causa	Localizar preço, técnica ou habilitação.
Competição efetiva	Propostas válidas e lances por item	Por certame	Medir contestabilidade real.
Retrabalho	Dias e horas até republicação/homologação	Por processo	Captar custo administrativo oculto.
Execução problemática	Itens com atraso, sanção, rescisão ou rejeição	Trimestral	Evitar falso sucesso da homologação.
Custo total	Preço + implantação + operação + transição	Por contrato	Comparar vantagem ao longo do ciclo de vida.

Fonte: Elaboração própria (2026).

6.4 IMPLICAÇÕES PARA GESTORES E ÓRGÃOS DE CONTROLE

Antes de republicar, a equipe deve realizar reunião de lições aprendidas e documentar a causa provável. Pedidos de esclarecimento e mensagens de fornecedores constituem dados de pesquisa de mercado. Alterar apenas o preço ou o prazo, sem revisar requisitos, tende a reproduzir fracassos técnicos.

A governança deve definir faixas de alerta por categoria, evitando metas universais. Mercados de medicamentos, obras comuns, serviços continuados e equipamentos científicos possuem estruturas distintas. Comparações devem controlar valor, localização, urgência, concentração e volatilidade.

Órgãos de controle podem incentivar registros estruturados em vez de avaliar apenas conformidade formal. A exigência de justificativa para classificação do objeto, a rastreabilidade entre ETP e termo de referência e a análise pós-contrato permitem verificar se a padronização funcionou na prática.

Quando a diferenciação qualitativa for predominante e não puder ser convertida em requisito mínimo, a concorrência com técnica e preço pode ser mais adequada. Quando a Administração desconhecer soluções capazes de atender necessidade complexa e não puder defini-las com precisão, o diálogo competitivo pode ser considerado nos estritos termos legais. A escolha deve nascer da evidência, não do desejo de usar procedimento mais conhecido.

7 LIMITAÇÕES E AGENDA DE PESQUISA

A limitação central é a ausência de taxonomia nacional consolidada para motivo de insucesso por item. Sistemas distinguem situações operacionais, mas não necessariamente registram a causa

substantiva. Também não existe marcador padronizado de complexidade, o que impede associação direta em larga escala.

A revisão integrou fontes jurídicas e gerenciais heterogêneas. Essa estratégia é adequada à pergunta interdisciplinar, mas não produz efeito quantitativo combinado. Estudos de caso podem sofrer viés institucional e diferenças de época, sobretudo após a transição para a Lei nº 14.133/2021.

Pesquisas futuras devem construir base longitudinal do PNCP e do Compras.gov.br, classificar objetos por complexidade observável e empregar modelos multinível. Entrevistas com fornecedores não participantes podem revelar custos de entrada e cláusulas dissuasórias invisíveis nos dados administrativos. Outra agenda consiste em acompanhar o destino de itens fracassados: republicação, alteração do objeto, contratação direta ou abandono da demanda.

8 CONCLUSÃO

O estudo respondeu ao problema ao demonstrar que desertos e fracassos revelam limites da padronização apenas quando analisados em contexto. O deserto sinaliza rejeição ou desconhecimento do certame, mas não identifica a causa. O fracasso, por ocorrer após participação, permite localizar desalinhamentos de preço, especificação, qualidade ou habilitação. Ambos são indicadores de investigação, não veredictos automáticos sobre a modalidade.

O primeiro objetivo específico foi atendido ao delimitar que bem ou serviço comum é aquele com padrões objetivos e usuais de mercado; complexidade técnica não elimina, por si só, essa condição. O segundo foi alcançado pela tipologia que separou desertos, fracassos, revogações e anulações. O terceiro e o quarto foram respondidos pela identificação dos mecanismos causais e pelo painel de indicadores. O quinto resultou no teste decisório proposto.

A principal conclusão é que a padronização legítima não é um rótulo administrativo. Ela depende de conhecimento do mercado, requisitos proporcionais, métricas verificáveis, pesquisa de preços coerente, alocação de riscos e critérios de qualidade. Quando esses elementos existem, objetos sofisticados podem ser disputados por pregão. Quando diferenças qualitativas relevantes permanecem incomensuráveis, insistir no menor preço transforma complexidade não resolvida em risco contratual.

Recomenda-se que cada órgão registre insucesso por item e causa, revise o ETP antes da republicação, consulte o mercado de forma transparente e acompanhe a execução dos contratos homologados. A taxa de sucesso processual deve ser combinada com competição, custo total, prazo e qualidade. Somente assim os índices deixam de ser estatística de encerramento e passam a orientar aprendizagem institucional.

CONFLITOS DE INTERESSE

Declara-se inexistência de conflitos de interesse na elaboração deste estudo.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. Auction length and prices: evidence from random auction closing in Brazil. Policy Research Working Paper, Washington, DC, 2019. Disponível em: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/663441555954348673. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Economia. Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022. Dispõe sobre licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica. Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-73-de-30-de-setembro-de-2022. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Compras.gov.br: Portal de Compras do Governo Federal. Brasília, DF, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/. Acesso em: 11 set. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 257. O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002. Brasília, DF: TCU, 2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 11 set. 2026.

CABRAL, Sandro; REIS, Paulo Ricardo da Costa; SAMPAIO, Adilson da Hora. Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica. Revista de Administração, São Paulo, v. 50, n. 4, p. 477-491, 2015. DOI: https://doi.org/10.5700/rausp1214.

FARIA, Evandro Rodrigues de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; SANTOS, Lucas Maia dos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1405-1428, 2010. DOI: https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000600007.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Compras governamentais eletrônicas no Brasil: como funcionam os principais sistemas em operação. BNDES, Informe-se, n. 44, 2002. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/15244. Acesso em: 9 set. 2026.

INAMINE, Ronaldo; ERDMANN, Rolf Hermann; MARCHI, Jamur Johnas. Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público.

Revista de Administração, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 124-139, 2012. DOI: https://doi.org/10.5700/rausp1030.

MOTTA, André Luiz Nunes. Estudo das licitações do Instituto Nacional do Câncer: análise dos pregões eletrônicos fracassados para aquisição de medicamentos. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2025. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/. Acesso em: 8 set. 2026.

OECD. Preventing corruption in public procurement. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf. Acesso em: 7 set. 2026.

OECD. Recommendation of the Council on Public Procurement. Paris: OECD, 2015. Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411. Acesso em: 7 set. 2026.

PAVEL, Jan; SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Emília. Electronic reverse auctions in public sector construction procurement: case study of Czech buyers and suppliers. TEM Journal, v. 7, n. 1, p. 41-52, 2018. DOI: https://doi.org/10.18421/TEM71-06.

PAVEL, Jan; SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Emília; BEBLAVÝ, Miroslav. Challenges of electronic reverse auctions in construction industry: a review. Economies, v. 8, n. 1, art. 13, 2020. DOI: https://doi.org/10.3390/economies8010013.

REIS, Paulo Ricardo da Costa; CABRAL, Sandro. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 107-125, 2018. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-7612164442.

UNCITRAL. UNCITRAL Model Law on Public Procurement. Vienna: United Nations, 2011. Disponível em: https://uncitral.un.org/en/texts/procurement/modellaw/public_procurement. Acesso em: 7 set. 2026.

WORLD BANK. Benchmarking public procurement 2017: assessing public procurement regulatory systems in 180 economies. Washington, DC: World Bank, 2016. Disponível em: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/121001523554026106. Acesso em: 7 set. 2026.

WYLD, David C. Current research on reverse auctions: part I—understanding the nature of reverse auctions and the price and process savings associated with competitive bidding. International Journal of Managing Value and Supply Chains, v. 2, n. 3, p. 11-23, 2011. DOI: https://doi.org/10.5121/ijmvsc.2011.2302.