

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS
NÍVEL DOUTORADO**

ELISANGELA PIRES DA SILVA DE AMURIM

**PRINCÍPIOS ORIENTADORES EM AQUISIÇÕES PÚBLICAS:
Um Estudo de Caso na Universidade do Estado do Mato Grosso**

Porto Alegre

2021

ELISANGELA PIRES DA SILVA DE AMURIM

**PRINCÍPIOS ORIENTADORES EM AQUISIÇÕES PÚBLICAS:
Um Estudo de Caso na Universidade do Estado do Mato Grosso**

Tese apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Doutora em
Ciências Contábeis, pelo Programa de
Pós-Graduação em Ciências Contábeis
da Universidade do Vale do Rio dos Sinos
- UNISINOS

Orientadora: Profa. Dra. Clea Beatriz Macagnan

Coorientador: Prof. Dr. Tiago Wickstrom Alves

Porto Alegre

2021

A529p Amurim, Elisangela Pires da Silva de.

Princípios orientadores em aquisições públicas : um estudo de caso na Universidade do Estado do Mato Grosso / Elisangela Pires da Silva de Amurim. – 2021.

157 f. : il. ; 30 cm.

Tese (doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, 2021.

“Orientadora: Profa. Dra. Clea Beatriz Macagnan

Coorientador: Prof. Dr. Tiago Wickstrom Alves.”

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Bibliotecária: Amanda Schuster – CRB 10/2517)

ELISANGELA PIRES DA SILVA DE AMURIM

**PRINCÍPIOS ORIENTADORES EM AQUISIÇÕES PÚBLICAS:
Um Estudo de Caso na Universidade do Estado do Mato Grosso**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciências Contábeis, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Aprovado em 28 de junho de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Clea Beatriz Macagnan – Orientadora – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

Prof. Dr. Tiago Wickstrom Alves – Coorientador – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

Prof. Dr. José Sueldo Câmara Ferreira – Membro da Banca – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN

Profa. Dra. Rosane Maria Seibert – Membro da Banca – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI

Prof. Dr. Cristiano Machado Costa – Membro da Banca – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

Prof. Dr. Roberto Decourt – Membro da Banca – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

Dedico este estudo para meus amados pais, Joaquim Pires da Silva (*in memoriam*) e Clarice Ferreira da Silva, pela origem e a quem devo gratidão eterna. À minha amada filha Emmilly Pires Ferreira de Amurim, a razão de tudo.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, não só pela saúde física e mental, essencial para realização deste estudo, mas pela ação e presença na minha vida.

À professora Dra. Clea Beatriz Macagnan, querida amiga que dignifica a Universidade do Vale do Rio dos Sinos com sua postura acadêmica exemplar, agradeço por ter assumido a orientação da tese e por tê-la conduzido com tamanha dedicação e responsabilidade.

Ao professor Dr. Tiago Wickstrom Alves, pela sua dedicação, compreensão, doação, amizade e, sobretudo, agradeço por ter assumido a coorientação da tese.

Aos professores, Dr. Cristiano Machado Costa, Dr. Daniel Francisco Vancin, Dr. Sandro Trescastro Bergue e Dr. Manuel J. Rocha Armada, pelas valiosas e essenciais contribuições durante a banca de qualificação da tese.

Incluo, de forma especial, o nome da Dra. Rosane Maria Seibert, com a qual tive a sorte de ter cruzado meu caminho acadêmico nessa etapa de conclusão de doutorado. Agradeço, principalmente, por seus comentários, conselhos, orientações, apoio e incentivo. Suas ideias permeiam meu estudo.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação da Unisinos, que tenho como exemplos e inspiração de profissionais da área de docência.

À Universidade do Estado de Mato Grosso, pela concessão do afastamento e da bolsa que possibilitou a realização do curso.

Aos servidores da Unemat, por todo carinho, apoio e confiança, principalmente durante todo o processo de coleta de evidências da minha investigação.

À minha família, que sempre acreditou em mim, em especial à minha mãe, Clarice, por todo amor, apoio e auxílio durante toda a minha jornada de estudo. À minha filha Emmilly, pelo carinho, companheirismo e compreensão, aos meus irmãos: Cleide, Claudomiro e Joaquim, por cuidarem da minha mãe no momento que estive longe devido ao afastamento para concluir o doutorado. Principalmente, à minha irmã Graciele, a quem me socorri no período de mais angústia, agradeço pela força e pelo carinho materializado por meio de cuidados e atenção a minha filha e sua afilhada Emmilly.

Agradeço aos meus amigos da minha turma do *dinter* Unemat/Unisinos pela amizade e pelos bate-papos fora de sala de aula, que me faziam sempre aprender

um pouco mais. Agradeço também aos demais amigos do PPGCC, em especial aos colegas do grupo de pesquisa em Governança Unisinos. Foram tantas experiências compartilhadas e lutas vividas diante dos desafios apresentados!

E por fim, agradeço a todos que contribuíram para que esta investigação fosse realizada, especialmente aos respondentes e entrevistados que me receberam, mesmo sem me conhecer, de braços abertos.

Ubuntu!

“[...] humanidade para com os outros [...].
Sou quem sou, porque somos todos nós.”

(ARAÚJO, 2021, p. 232).

RESUMO

Esta investigação objetivou verificar quais atributos, segundo os princípios da administração pública, são considerados na tomada de decisão de contratação direta por licitação dispensável em organizações públicas. A ideia central da tese é a de que os atributos presentes nos princípios da administração pública, que determinam a tomada de decisão do agente público em adotar a licitação dispensável como forma de aquisição, são: celeridade, economicidade e qualidade. A investigação contemplou um estudo de caso com enfoque incorporado em 14 unidades gestoras da Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat), a partir da criação de uma relação de evidências qualitativas e quantitativas, representativas da adoção da contratação direta por dispensa de licitação na universidade. A revisão de literatura teórica e empírica, assim como a análise documental, aliadas à aplicação de roteiros de questionário e entrevista aos atores envolvidos nas etapas iniciais do processo de aquisição constituem o percurso desenvolvido pelo estudo. Como resultado, constatou-se que a prática da dispensa de licitação, como forma de aquisição, ocorreu fundamentalmente para adquirir mais rapidez e menores custos na execução dos processos de aquisições. Ao longo da pesquisa, evidenciou-se que as práticas de aquisições diretas foram influenciadas principalmente pelos atributos: celeridade e economicidade. Assim, a tese contribui com a literatura empírica existente sobre os atributos motivadores da adoção da contratação por dispensa de licitação, observados nos princípios da administração pública. Com base na teoria dos princípios, explica a tomada de decisão de agentes públicos com a utilização do mecanismo de ponderação dos respectivos atributos relacionados aos princípios da administração pública.

Palavras-chave: Aquisições públicas. Princípios constitucionais da administração pública. Teoria dos princípios. Dispensa de licitação. Eficiência.

ABSTRACT

This investigation aimed to verify which attributes, according to the principles of public administration, are considered in the choice of a no-bid contract in public organizations due to bidding waiver. The central idea of our thesis is that the attributes present in the principles of public administration which determine public agents' decision to skip a bidding process in their acquisitions are: speed, economy and quality. The investigation included a case study with an embedded focus on 14 management units of the University of the State of Mato Grosso (Unemat), through the creation of a list of qualitative and quantitative evidences which are representative of the adoption of no-bid contracting at the university due to bidding waiver. The review of the theoretical and empirical literature, as well as the document analysis, together with the application of questionnaires and interviews with the actors involved in the initial stages of the acquisition process constitute the path taken by the study. As a result, it was found that the practice of bidding waiver, as a form of acquisition, had the fundamental objective of making the acquisition processes faster and cheaper. Throughout the research, it was evidenced that speed and economy were the key attributes that influenced no-bid acquisition processes. Thus, our thesis contributes to the existing empirical literature on the attributes observed in the principles of public administration that motivate the adoption of bidding waiver contracting. Based on the theory of principles, this study explains public agents' decision-making processes through the weighing of the respective attributes related to the principles of public administration.

Keywords: Public acquisitions. Constitutional principles of public administration. Theory of Principles. Bidding waiver. Efficiency.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo conceitual.....	24
Figura 2 - Etapas do processo de aquisição	41
Figura 3 - Fases do processo de dispensa de licitação	43
Figura 4 - Evidenciação e estrutura administrativa das unidades gestoras no organograma da Unemat.....	57
Figura 5 - Fluxo logístico de compra direta por dispensa de licitação na Unemat....	59
Figura 6 - Linha do tempo do processo longitudinal de coleta de evidências	62
Figura 7 - Desenho técnico de análise das evidências entrevistas.....	67
Figura 8 - Importância dos princípios constitucionais da administração pública.....	99
Figura 9 - Síntese da Tese	106

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Resumo dos atributos observados na escolha do agente público pela aquisição por dispensa de licitação	89
Gráfico 2 - Ordem de importância dos princípios da administração pública.....	98
Gráfico 3 - Atributo de celeridade operacional.....	101
Gráfico 4 - Atributo de economicidade operacional	102
Gráfico 5 - Atributo de qualidade operacional.....	103

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Princípios orientadores da administração pública em resumo.....	35
Quadro 2 - Evolução histórica e legislativa no Brasil.....	37
Quadro 3 - Modalidades de aquisições por processo licitatório.....	38
Quadro 4 - Modalidades de aquisições por contratação direta.....	39
Quadro 5 - Características de modalidades e diferenças entre as normas.....	40
Quadro 6 - Dispensa de licitação por sistema de registro de preços.....	45
Quadro 7 - Critérios de comparação dos estudos.....	53
Quadro 8 - Comparação dos estudos com base nos critérios apresentados no quadro 7.....	53
Quadro 9 - Seleção dos entrevistados.....	60
Quadro 10 - Critérios de inclusão e exclusão.....	61
Quadro 11 - Validade do instrumento de pesquisa.....	68
Quadro 12 - Técnicas de confiabilidade.....	68
Quadro 13 - Desenho metodológico da pesquisa.....	71
Quadro 14 - Perfil dos entrevistados.....	77
Quadro 15 - Síntese das respostas dos questionários.....	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Unidades gestoras, população e amostra da pesquisa.....	58
Tabela 2 - Evidências secundárias <i>versus</i> modalidades de aquisições.....	63
Tabela 3 - Atributos analisados nos processos de aquisições.....	73
Tabela 4 - Celeridade processual	74
Tabela 5 - Economicidade operacional	75
Tabela 6 - Nível de escolaridade dos entrevistados	79
Tabela 7 - Enumeração e categorização	80
Tabela 8 - Perfil dos respondentes dos questionários.....	81
Tabela 9 - Tempo de função dos respondentes	81
Tabela 10 - Estatística descritiva das assertivas	84
Tabela 11 - Determinantes observados na escolha do agente público pela aquisição por dispensa de licitação, conforme realização do questionário.....	91
Tabela 12 - Desvantagens apontadas na escolha do agente público pela aquisição por dispensa de licitação	94
Tabela 13 - Resumo das desvantagens na adoção da dispensa de licitação conforme respondentes do questionário.....	95
Tabela 14 - Celeridade e economicidade na adoção da dispensa de licitação.....	102
Tabela 15 - Critérios de inclusão e exclusão.....	129

LISTA DE SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
DURA	Diretoria de Unidade Regionalizada Administrativa
DURPPF	Diretor de Unidade Regionalizada Político-Pedagógico e Financeiro
FAR	<i>Federal Acquisition Regulation</i>
FIPLAN	Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças
GAO	<i>Government Accountability Office</i>
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
PDCA	<i>Plan Do Check Action</i>
PIB	Produto Interno Bruto
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
SIAG	Sistema de Aquisições Governamentais
SRP	Registro de Preços
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UG	Unidades Gestoras
Unemat	Universidade do Estado de Mato Grosso

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 Contextualização e problema de pesquisa	18
1.2 Objetivos da pesquisa	21
1.2.1 Objetivo geral	21
1.2.2 Objetivos específicos.....	21
1.3 Tese proposta	22
1.4 Justificativa e relevância do estudo	25
1.5 Delimitações do estudo	26
1.6 Organização da tese	27
2 REVISÃO DA LITERATURA	29
2.1 A teoria dos princípios	29
2.1.1 Princípios da administração pública	31
2.2 Aquisições públicas	35
2.2.1 A licitação dispensável.....	42
2.3 Estudos relacionados	46
2.4 Proposição de tese	54
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	56
3.1 Lócus, população e amostra do estudo	56
3.2 População e amostra das evidências secundárias	60
3.3 Estruturação dos processos de aquisições	62
3.4 Estruturação da entrevista	65
3.5 Estruturação do questionário	69
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	73
4.1 Mensuração e análise das evidências secundárias	73
4.2 Análise das entrevistas	76
4.3 Análise dos questionários	80
4.4 Triangulação dos dados e análise do tema: adoção da aquisição por dispensa de licitação	88
4.4.1 Análise dos atributos motivadores da adoção da dispensa de licitação.....	88
4.4.2 Análise das desvantagens na adoção da dispensa de licitação	92
4.4.3 Análise da presença dos princípios orientadores da administração pública.....	96

4.4.4 Análise dos atributos dos princípios da administração pública efetivados aquisição por dispensa de licitação	100
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
REFERÊNCIAS.....	115
APÊNDICE A - REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA.....	128
APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO	130
APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)	134
APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	136
APÊNDICE E - DETERMINANTES DA OPÇÃO PELA CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO	141
APÊNDICE F - DESVANTAGENS PROPORCIONADAS PELA ADOÇÃO DA DISPENSA DE LICITAÇÃO	143
APÊNDICE G - INFLUÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	146
APÊNDICE H - INFLUÊNCIA DOS ATRIBUTOS DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	150
ANEXO A - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA UNEMAT	154
ANEXO B - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE CAMPUS DA UNEMAT	155
ANEXO C - LOTACIONOGRAMA	156
ANEXO D - SUBSÍDIOS PROFISSIONAIS TÉCNICO DO ENSINO SUPERIOR ..	157

1 INTRODUÇÃO

A administração pública, para atender às suas necessidades e alcançar os seus objetivos, utiliza mecanismos de aquisições públicas. Por meio deles, o Estado adquire bens e serviços na qualidade e quantidade adequadas e necessárias a fim de garantir suprimentos para a realização de suas atividades. (VILLAFUERTE; MURIEL, 2013). No Brasil, as ações institucionais referentes às aquisições públicas estão determinadas pela Constituição Federal (CF) de 1988. (BRASIL, 1988). No artigo 37, inciso XXI, a CF determina que a contratação de obras, serviços, aquisições e alienação, bem como a permissão e concessão de serviços públicos, devem ser feitas mediante processo de licitação pública, ressalvados os casos especificados na Lei nº 8666/93 (BRASIL, 1988; 1993; DI PIETRO, 2015; FERRER; SANTANA, 2015; ALMEIDA; SANO, 2018) e observância dos princípios de administração pública (BRASIL, 1988; NOHARA, 2014; VIEIRA; ANDRADE; FERREIRA, 2018).

Apesar de o ordenamento jurídico brasileiro ter referendado a licitação como regra para a contratação, a própria CF admite a contratação direta, que consiste em aquisições feitas diretamente com o fornecedor, após pesquisa de preços no mercado. A contratação direta é a alternativa para as situações em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução dos interesses públicos, autorizando-se, por isso, esse procedimento, no qual formalidades são suprimidas ou substituídas por outras. (FERNANDES, 2000).

O regulamento geral das licitações, ou seja, a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), prevê os casos em que se admite a contratação direta. Essa forma de aquisição fundamenta-se, dentre outros princípios da Administração Pública, no princípio da eficiência, cujos atributos buscam a redução de custos, a economia de recursos públicos e a racionalização dos procedimentos, além de maior agilidade nos processos. (BRASIL, 2010; 2017; VIEIRA; ANDRADE; FERREIRA, 2018).

Contudo, as aquisições públicas, sejam na forma de licitação ou como contratação direta, devem obedecer aos princípios orientadores da administração pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988; NOHARA, 2014; VIEIRA; ANDRADE; FERREIRA, 2018). Esses princípios condicionam a administração, na busca de seus fins, ao

oferecimento de oportunidade de contratar com o poder público todos os interessados que satisfaçam os requisitos preestabelecidos. (FERNANDES, 2000).

Nesse contexto, a presente investigação tem por tema de estudo os princípios orientadores das aquisições públicas realizadas na forma da licitação dispensável em detrimento da aquisição por licitação. Trata-se de um estudo de caso único com enfoque incorporado, apoiado em análise documental, questionamentos e entrevistas individuais, tomando por lócus de estudo a Universidade do Estado de Mato Grosso.

Após essa introdução ao tema, são apresentados a contextualização da problemática de pesquisa, os objetivos, a proposição da tese, a relevância e a justificativa do estudo, e finaliza-se o capítulo inicial expondo a delimitação do tema e a estrutura do estudo.

1.1 Contextualização e problema de pesquisa

No Brasil, as aquisições e contratações públicas seguem, em regra, o dever de licitar, previsto na CF, artigo 37, inciso XXI. A licitação configura-se como um procedimento administrativo mediante o qual a administração pública objetiva contratar a proposta que lhe seja de menor preço, estabelecida pela possibilidade de propiciar a qualquer interessado a participação na disputa pela contratação. (BRASIL, 1988; MEIRELLES, 2016). Porém, a própria CF enuncia que a lei poderá estabelecer exceções à regra geral, isto é, a Lei nº 8.666, de 1993, possibilita a contratação de formas diretas, quais sejam: inexigível, dispensada e dispensável.

A licitação inexigível é aquela em que há inviabilidade de competição (art. 25). (BRASIL, 1988; 1993). A licitação dispensada é aquela cuja realização é afastada pela própria lei (art. 17); e a licitação dispensável é aquela em que existe uma desobrigação de instauração de procedimento licitatório, caso seja conveniente ao interesse público (art. 24). (BRASIL, 1988). Nessa perspectiva, a aquisição na forma direta deve seguir os princípios que orientam as atividades do agente público, ou seja, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988), os quais determinam condutas obrigatórias do agente público, impedindo a adoção de comportamento incompatível com eles. (MORAIS, 2009; BRASIL 1988; 1993; 2017).

Portanto, ao autorizar a aquisição na forma direta, fica estabelecida a possibilidade de o agente público declinar do processo licitatório. Porém, toda ação do agente público deve pautar-se nos princípios da administração pública, normas estabelecidas pela CF, que condicionam o padrão que todas as organizações administrativas devem seguir. Os principais estão previstos no artigo 37 da CF. (BRASIL, 1988).

O princípio da legalidade limita a autonomia do agente público. Trata-se do dever de seguir a lei acima dos interesses particulares, ou seja, esse princípio contraria a vontade pessoal do agente público e tem como atributos gerar segurança jurídica e limitar o poder do agente. (BRASIL, 1993; MEIRELES; MARINELA, 2016; AMORIM, 2018).

Já o princípio da impessoalidade remete ao comportamento objetivo, que fundamenta a escolha com base em critérios preestabelecidos, o que significa dizer que a liberdade de escolha de quem contratar está intimamente ligada à obrigatoriedade do procedimento licitatório, pois, como já ressaltado, o agente público deve contratar de forma objetiva, descartando a subjetividade em suas decisões. (BRASIL, 1993; SOUZA; MACIEL-LIMA; LUPI, 2018). A não observância do princípio da impessoalidade pode levar ao comprometimento da escolha dos fornecedores participantes das aquisições. (BRASIL, 1988; 1993; DI PIETRO, 2015; FERRER; SANTANA, 2015; ALMEIDA; SANO, 2018).

O princípio da moralidade exige do agente público comportamento não apenas lícito, mas com respeito à ética e aos bons costumes. Tendo por base a boa administração pública, esse princípio relaciona-se às decisões legais tomadas pelo agente público no processo de aquisição integrante de suas atividades. (BRASIL, 1988; MARINELA, 2016; CARVALHO FILHO, 2020). A observância desse princípio é inerente à aplicação da discricionariedade do agente público, ou seja, mesmo com a previsão de obediência, há momentos em que a própria norma estabelece a possibilidade de o agente público fazer uso do poder discricionário, sendo esse poder de escolha do agente que possibilita maiores ou menores atos de moralidade. Em outras palavras, o agente público deve atuar segundo os interesses da sociedade que integra, conforme o comportamento que espera dele.

A publicidade, por sua vez, como princípio da administração pública, abrange não só o aspecto da divulgação oficial de seus atos como também de propiciação de

conhecimento da conduta interna de seus agentes. (MEIRELLES, 2016; MARINELA, 2016). Ou seja, é necessário que os atos do agente público sejam conhecidos externamente e assim possam auferir eficácia e propiciar a prestação de contas para a sociedade. Nesse sentido, o estudo de Bento (2017) comprova que a aquisição por licitação dispensável, se realizada através do sistema de cotação de preços, mitiga a perda de transparência, propicia a divulgação do processo e atende aos princípios da impessoalidade e da publicidade.

A Nota Técnica nº 1081/2017/CFÇ.AG/DG/SFC demonstra que, nas dispensas de licitação, com limite de valor, é necessário que o agente público realize pesquisa de preços com três fornecedores para garantir minimamente a imparcialidade e a economicidade do processo de aquisição. O resultado apresentado pela nota técnica aponta que os benefícios advindos do ganho de eficiência da realização da dispensa justificam a utilização dessa forma de aquisição, porém, indica a necessidade de aumento de transparência desses procedimentos (BRASIL, 2017), o que chama atenção para a importância do princípio da publicidade.

O princípio da eficiência impõe a todo agente público realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. (MEIRELLES, 2016; MARINELA, 2016). A eficiência é definida pelos atributos, o que faz com que o agente público consiga atingir resultados positivos em melhor tempo, enfim, com celeridade, economicidade e qualidade, e principalmente que não haja transtornos permanentes pelo tempo e pela ineficácia na condução do serviço público.

A economicidade visa tornar o trabalho o mais produtivo possível, adquirindo a maior quantidade de riqueza com o mínimo de despesa. Já celeridade significa aquisição em menor tempo possível, isto é, prevê menos procedimentos e mais rapidez nas ações da administração. A qualidade surge como o modo de realização ótima dos fins da administração, dito de outra forma, traduz, numa relação, meios e fins em que o agente público atua de acordo com uma exigência de otimização escolhendo, entre as opções possíveis, a opção ótima. (ROSSET *et al.*, 2017, MARINELA, 2016; CHICÓSKI, 2004).

A inobservância desses princípios na aquisição pública torna o ato administrativo ilegal, como, por exemplo, nas tomadas de decisões que beneficiam somente pessoas mais próximas do agente público. Por outro lado, o mecanismo da

proporcionalidade funciona como um parâmetro que o agente público pode utilizar para avaliar a adequação e a necessidade de utilização, em maior ou menor grau de importância ou peso, um determinado princípio nas ações voltadas à execução do processo de aquisição. (DWORKIN, 2002; ALEXY, 1986; JONER, 2017). Ademais, é importante lembrar que a maioria das aquisições governamentais no Brasil é realizada por licitação dispensável em detrimento da licitação, em nível federal, estadual e municipal (BRASIL, 2017), o que mostra a prática dos agentes públicos na utilização dessa modalidade de aquisição.¹

Além disso, entre as aquisições, encontram-se as de emergência, o que ressalta ainda mais a importância do gerenciamento adequado dessa forma de aquisição. (BRASIL, 1993; 2017). Em outras palavras, enquanto a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) preconiza a licitação como o principal mecanismo de aquisição pública, foi possível inferir que há uma predominância de aquisições por licitações dispensáveis nas organizações públicas brasileiras.

Nesse contexto, a questão que norteia esta pesquisa é: Quais atributos, segundo os princípios da administração pública, são considerados na tomada de decisão de contratação direta por licitação dispensável em organizações públicas?

1.2 Objetivos da pesquisa

A fim de obter respostas para a questão que norteia esta pesquisa, apresentam-se, a seguir, o objetivo geral e os específicos deste estudo.

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral desta pesquisa é identificar quais atributos, segundo os princípios da administração pública, são considerados na tomada de decisão de contratação direta por licitação dispensável em organizações públicas.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Verificar as motivações do agente público na escolha da forma de aquisição de bens e serviços;

¹ Disponível em: <https://aquisicoes.gestao.mt.gov.br/sgc/faces/pub/sgc/central/EditalPageList.jsp>.

- b) Analisar os atributos efetivados nos processos de aquisições por licitação dispensável.

1.3 Tese proposta

Segundo Alexy (1986), o constructo da teoria dos princípios expõe a distinção entre princípios e regras e fornece as premissas dogmáticas necessárias para dar suporte ao afastamento de uma regra por um princípio. Nesta investigação, o que se propõe é a aplicação dessa teoria ao processo de aquisição, examinando os atributos dos princípios orientadores da administração pública e verificando quais deles determinam a escolha do agente público na adoção da compra direta como forma de aquisição. O pressuposto essencial da teoria dos princípios é que o agente público, em qualquer caso e em qualquer situação, pode afastar a aplicação de uma regra por entender que há um princípio mais importante que justifique esse afastamento. (DWORKIN, 2002; ALEXY, 1986).

Na administração pública, devem ser levadas em consideração duas estruturas de instituições: a administração direta e a administração indireta. Ambas as estruturas obedecem aos cinco princípios explícitos dispostos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, que são, conforme já mencionado, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (SILVA, 2018). Assim, na administração pública, a tomada de decisão, direcionada por tais princípios, desempenha um papel de alta relevância, já que se reflete de forma direta em toda a sociedade.

Na forma de aquisição por licitação, o processo de aquisição pública é repleto de regras que procuram detalhar, com minúcias, todos os comportamentos possíveis e os efeitos atribuídos pelo regramento. Pode-se dizer, então, que sempre deverá ocorrer o cumprimento da regra e somente por exceção à regra legal não será aplicada. (BARCELLOS, 2005; GONÇALVES FILHO, 2010). Nesse caso, são justamente as exceções apresentadas na Lei nº 8.666/1993 que autorizam a não aplicação de uma regra por força de princípios, aplicando-se, nessa alternativa, a teoria dos princípios. (BRASIL, 1993).

A tomada de decisão do agente público busca confluir celeridade, qualidade e menor custo ao erário público, devendo, antes da realização de quaisquer contratações públicas, fazer-se a análise do custo/benefício do ato administrativo.

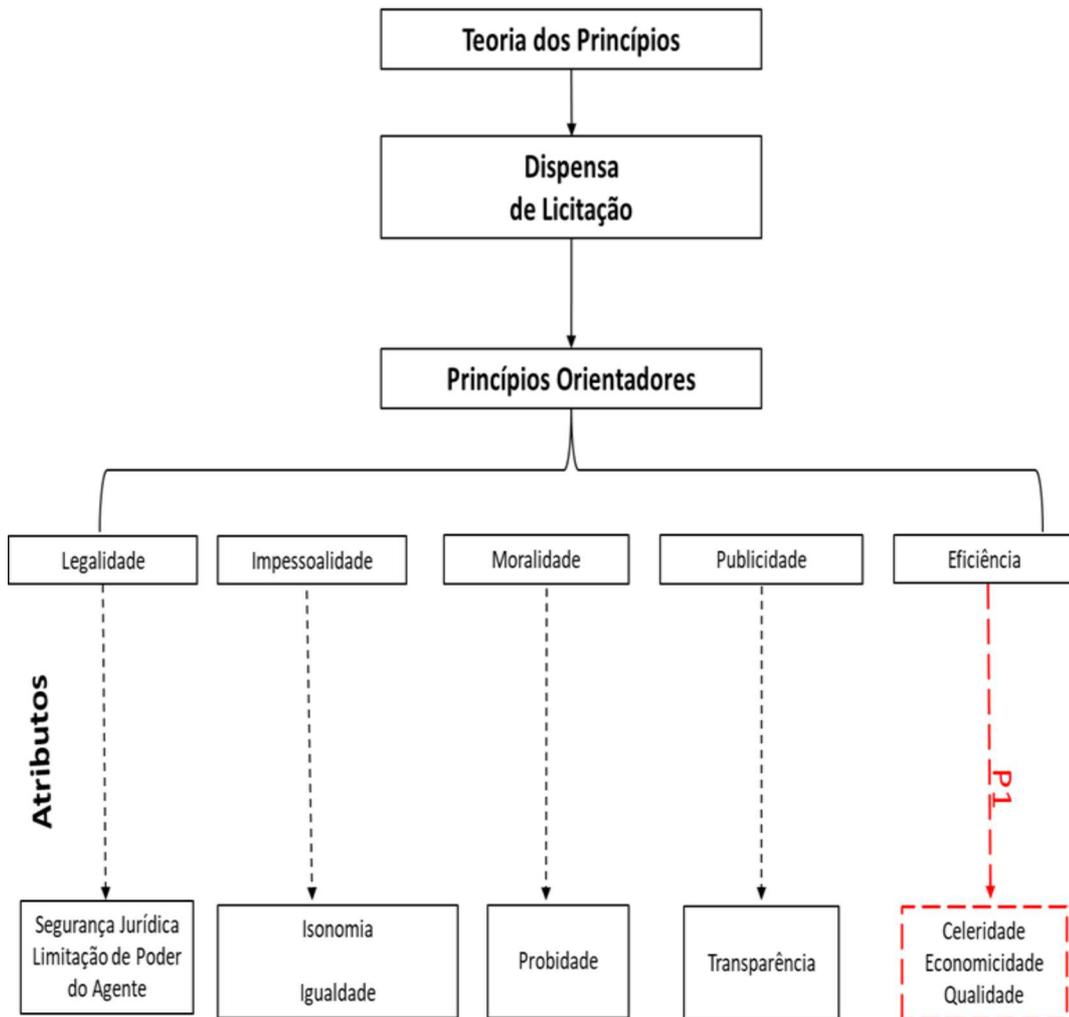
Ou seja, antes de se proceder a qualquer contratação, deve ser conduzida uma análise da economicidade, aferindo se os benefícios futuros decorrentes da contratação compensam os seus custos. (CASTRO, 2015).

No que se refere às decisões, tem-se que o agente público, por meio de um comportamento ativo, criativo e desburocratizante, deve tornar possível a celeridade e a economicidade como resultado das atividades. Isso deve acontecer por meio do exame das relações custo/benefício nos processos, com intuito de se avaliar a economicidade das escolhas entre diversos caminhos propostos para a solução do problema e para a tomada da decisão. (BUGARIN, 2001).

Nesse sentido, Gonçalves Filho (2010) defende que o princípio da eficiência é o mais relevante entre os princípios da administração pública, pois propicia a eficiência da gestão. Apesar disso, segundo o autor, a doutrina e a jurisprudência tradicional enfatizam o princípio da impessoalidade em torno de tratamento igualitário dos fornecedores. Por isso, a presente investigação preocupa-se não apenas em abordar os princípios da administração pública, mas também pretende enfatizar os atributos determinantes que contribuem para a adoção da compra direta como forma de aquisição.

Dito isso, definiu-se o *framework* de pesquisa com base na teoria dos princípios, a qual fundamenta que o agente público, em cada caso concreto, leve em consideração a coerência de princípios e não uma lista exaustiva de regras. (DWORKIN, 2002). Diante das formas de aquisições determinadas na CF e da ausência de parâmetros para a tomada de decisão, abre-se espaço para a escolha discricionária do agente público. Em síntese, sob a lente da teoria dos princípios, a pesquisa baseia sua análise nos princípios da administração pública e explora os atributos determinantes da decisão do agente público em adotar a dispensa de licitação como forma de aquisição, conforme expõe a Figura 1, a seguir.

Figura 1 - Modelo conceitual



Fonte: elaborada pela autora.

Para essa análise, examinam-se os atributos dos princípios da administração pública e adota-se a seguinte proposição de tese:

P1: “Os atributos presentes nos princípios da administração pública que determinam a tomada de decisão do agente público em adotar a compra direta como forma de aquisição são celeridade, economicidade e qualidade”.

Em outras palavras, enquanto o processo licitatório formata-se principalmente a partir dos atributos dos princípios da legalidade, da impessoalidade e da publicidade, a aquisição na forma de contratação direta configura-se também com base nos atributos do princípio da moralidade e da eficiência.

1.4 Justificativa e relevância do estudo

Aquisições públicas constituem-se em um tema que ganha relevância econômica devido ao grande volume de capital movimentado em todo o mundo. De acordo com o relatório *Government at a Glance 2017*, nos países membros da *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD), o tamanho total das aquisições públicas representa aproximadamente 12% do Produto Interno Bruto (PIB) nominal, o que faz desse setor uma atividade econômica chave, sendo que os dados variam de 5,1% no México a 20,2% na Holanda. (CHAVES; BERTASSI; SILVA, 2019; OECD, 2017). No contexto brasileiro, o mercado de aquisições governamentais corresponde, em média, a 13% do PIB brasileiro, algo em torno de R\$ 850 bilhões no exercício de 2017. (OECD, 2017).

A revisão de literatura empírica mostra alguns estudos que abordam a eficiência como princípio norteador das aquisições públicas. Autores como Bajari e Tadelis (2006); Santana (2015), Raventós e Zolezzi (2015); Costa (2016); Dias (2016); Laurinho, Dias e Mattos (2017); Araújo e Silva (2018); Albiero e Silva (2018); Fernandes (2019); e Sodré (2019), por exemplo, investigaram acerca das aquisições públicas em relação às perspectivas das modalidades licitatórias e da eficiência sob o ângulo exclusivo da corrupção e dos custos econômicos. Porém, não analisaram a eficiência como meio de exteriorização da função administrativa, cuja interpretação pode superar uma visão meramente economicista, além disso, não verificaram se os demais princípios da administração pública exercem influência na tomada de decisão do agente público, o que justifica esta tese.

Embora a forma como as aquisições são organizadas também se mostre relevante para o setor público, esses aspectos das aquisições têm recebido pouca atenção no que tange a esse setor. (DIMITRI; PIGA; DIMI, 2006; COSTA; MÁRIO; MOURA (2015); TCHACKENKO *et al.*, 2018; PATRUCCO *et al.*, 2017; 2019). Esta pesquisa pretende avançar em relação a esses estudos, analisando os atributos presentes nos princípios orientadores da administração pública efetivados na aquisição por licitação dispensável, sob a ótica da teoria dos princípios.

Nesse contexto, escolheu-se a dispensa de licitação por ser uma das modalidades mais utilizadas pelo agente público (BRASIL, 2017; 2019), tanto em âmbito nacional quanto na esfera estadual ou municipal, e na instituição pesquisada.

Ademais, por carecer de estudos que a examinem sob a perspectiva da eficiência operacional.

Além disso, muitas aquisições de emergência são realizadas dessa forma, o que ressalta ainda mais a importância do gerenciamento adequado desse tipo de aquisição. Nesse sentido, faz-se fundamental que seja fomentada a discussão sobre o modelo de aquisições públicas que deve ser adotado, com foco em seus princípios orientadores e norteado pelos atributos que lhe são correlatos.

Assim, esta pesquisa pretende trazer três contribuições para a gestão pública e, mais especificamente, para o campo de aquisições públicas. Primeiramente, propõe um modelo conceitual para as dimensões organizacionais de aquisições públicas e explora a ligação entre a eficiência operacional e a efetivação de seus atributos na contratação direta por dispensa de licitação. Após, contribui para ampliar o conhecimento sobre as potencialidades e os limites da contratação direta, pois, até onde se sabe, nenhum estudo anterior centrou-se em investigar com profundidade quais atributos dos princípios da administração pública têm maior efetividade nas contratações realizadas por dispensa de licitação. Por fim, estabelece recomendações práticas para formuladores de políticas e profissionais atuantes em aquisições públicas.

1.5 Delimitações do estudo

Este estudo delimita-se em analisar com profundidade os princípios da administração pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e seus atributos na adoção da compra direta por dispensa de licitação. Cabe ressaltar que esta pesquisa não tem como objetivo principal criar ou propor mecanismos para mensurar a eficiência no processo de aquisição, mas investigar quais atributos dos princípios da administração pública determinam a adoção da dispensa de licitação. Além-se ainda a investigar a unidade “organização”, restringindo-se a explorar a unidade “indivíduo e sociedade”.

Este estudo visa verificar quais princípios administrativos orientam a tomada de decisão do agente público e principalmente quais são determinantes para a adoção da compra direta na instituição abordada, como orienta a teoria dos princípios. (BOWIE, 1977; ALEXY, 1986; DWORKIN, 2002). Desse modo, esta

pesquisa não busca investigar os aspectos da eficácia e da efetividade das aquisições realizadas na instituição objeto deste estudo.

Assim, a pesquisa é desenvolvida dentro de um órgão licitante específico, isto é, a Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat). Cabe ressaltar que a investigação compreende um segmento baseado na realidade de uma universidade pública do Estado de Mato Grosso, deixando claro que, apesar de a Lei n.º 8.666/93 ditar regras gerais para todos os entes públicos, os resultados desta tese não poderão ser generalizados, uma vez que o foco da investigação está voltado a um setor diferenciado, ou seja, o das universidades públicas.

Para este estudo, analisam-se apenas processos na modalidade licitação dispensável, e, por extensão, com o intuito de evidenciar a economicidade do processo, a modalidade pregão eletrônico e adesão à ata de registro de preço do próprio órgão, que se apresentaram como as mais utilizadas pela Unemat. Destaca-se, dada a sua especificidade, que não foram objetos de análise desta investigação os procedimentos previstos nas Leis n.º 8.987/1995 (licitação para concessão e permissão de serviços públicos), n.º 11.079/2004 (licitações de parceria público-privada), n.º 12.462/2011 (regime diferenciado de contratação) e n.º 14.133/2021 (normas gerais de licitação e contratação).

Ademais, cabe recordar que não é proposta desta investigação analisar minuciosamente aspectos da contratação direta na modalidade licitação dispensada e licitação inexigível, tampouco das modalidades licitatórias concurso, tomada de preço e convite. Este estudo também não aborda as questões que envolvem os fornecedores participantes do processo de aquisição e dos órgãos reguladores. Destaca-se ainda que a pesquisadora é servidora da Unemat, porém, não exerce ou exerceu atividades relacionadas às aquisições de bens e serviços na instituição investigada.

1.6 Organização da tese

A presente tese estrutura-se em cinco capítulos, como descrito a seguir.

O primeiro capítulo, como se vê, consiste na introdução do tema abordado, contemplando o problema de pesquisa e os objetivos, seguidos pela justificativa do estudo, delimitação e, por fim, a organização da tese.

O segundo capítulo apresenta a revisão da literatura, ou seja, o referencial teórico que embasa o estudo, e encontra-se subdividido em Teoria dos Princípios, Princípios da Administração Pública, Aquisições Públicas e Estudos Relacionados. No primeiro subcapítulo, *Teoria dos Princípios*, discute-se a distinção entre princípios e regras e se aborda o poder discricionário do agente público quando da realização de uma aquisição pública. No seguinte, disserta-se sobre os princípios orientadores da administração pública e seus respectivos atributos. Na sequência, trata-se das aquisições públicas no Brasil a partir da Constituição de 1988, e sua estrutura legal, sendo apresentadas a licitação dispensável, finalizando-se com a discussão de estudos relacionados.

O terceiro capítulo expõe a metodologia utilizada na elaboração deste estudo, que se fundamenta nos preceitos metodológicos da pesquisa qualitativa. Apresenta também o lócus, população e amostra do estudo, seguido da construção e apresentação dos instrumentos de coletas de evidências. Por fim, aborda as técnicas de coleta e de análise das evidências.

O quarto capítulo apresenta as discussões resultantes do estudo de caso, abordando a questão de pesquisa, os objetivos e a proposição da tese. Encontra-se subdividido em análise do questionário e da entrevista, mensuração e análise das evidências secundárias. Seguido da análise dos temas: motivadores da adoção da compra direta; desvantagens na adoção da dispensa de licitação; presença dos princípios orientadores da administração pública na adoção da aquisição por dispensa de licitação; e atributos do princípio da eficiência.

Por fim, o quinto capítulo sintetiza as conclusões do estudo. Traz as considerações finais, limitações encontradas e sugere recomendações para pesquisas futuras. Além disso, ao final, a tese apresenta as referências utilizadas, os apêndices e os materiais anexos, utilizados na investigação.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo, apresenta-se a revisão sistemática da literatura (Apêndice A) que orienta o estudo. A revisão para a fundamentação da pesquisa foi feita com base nas palavras-chave “aquisições públicas”, “dispensa de licitação”; “eficiência”; “princípios constitucionais da administração pública”; “teoria dos princípios”; “*contratación pública*”, “*dispensa de licitación*”; “*eficiencia*”; “*principios constitucionales de la administración pública*”; “*teoría de los principios*”, “*public procurement*”, “*bidding waiver*”; “*efficiency*”; “*constitutional principles of public administration*”; e “*theory of principles*”, de forma isolada e combinada. Com a finalidade de apresentar a literatura que embasa o estudo, este capítulo foi dividido em quatro partes a fim de abordar a teoria dos princípios, os princípios orientadores da administração pública, as aquisições públicas e os estudos empíricos.

2.1 A teoria dos princípios

Dworkin (2002) distingue princípios e regras quanto à natureza da orientação que oferecem, sendo que as regras são aplicáveis à maneira de tudo ou nada – ou a regra é válida ou não é válida. Já os princípios indicam uma decisão qualitativa, portanto, não são avaliados em termos de validade. O autor também identifica que os princípios possuem uma dimensão de peso, isto é, um critério definido pela importância ou pelo peso relativo que um princípio tem em relação a outro princípio. (DWORKIN, 2002).

A teoria dos princípios aponta outro aspecto para a distinção entre regras e princípios, quando da ocorrência de uma colisão de princípios ou um conflito de regras. As colisões entre princípios são solucionadas de maneira distinta, ou seja, um dos princípios irá preceder a outro, uma vez que ocorre na dimensão de importância ou peso. O conflito entre regras, por sua vez, ocorre na dimensão de validade e aplica-se exatamente o que determina a regra. (DWORKIN, 2002; ALEXY, 1986).

Aproveitando o modelo de Dworkin (2002), Alexy (1986) acrescenta a conceituação dos princípios e das regras, criando a teoria dos princípios na qual classifica os princípios e as regras como normas. Segundo o autor, princípios têm um caráter qualitativo e não de grau, configuram-se mandamentos de otimização. Já

as regras exigem que se faça exatamente aquilo que elas determinam e deverão ser aplicadas na sua totalidade. (ALEXY, 1986). Isso significa dizer que a distinção entre princípios e regras é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de grau.

A teoria dos princípios afirma que a natureza dos princípios implica a vinculação à CF. Nesse sentido, todos os princípios sob a CF não têm necessariamente uma hierarquia constitucional de grau. (ALEX, 1986). Assim, é importante frisar que nenhum princípio tem primazia sobre os demais e pode ser aplicado mediante a compreensão de importância, enquanto que as regras são ou não são cumpridas.

Portanto, princípios são normas primariamente complementares e preliminarmente parciais. Não pretendem fornecer uma solução específica, mas sim, contribuir para a tomada de decisão. Sobrepõem-se, mas não se conflitam. Pode-se dizer que são normas que visam à complementaridade e que possuem como pretensão a parcialidade, demandando uma avaliação de correlação entre o que é o ideal e a conduta necessária com fins à sua realização. (DWORIN, 2002; ALEXY, 1986; LORENZ, 2016).

Zagrebelsky (2011) afirma que as leis são predominantemente regras, ao passo que as normas jurídicas sobre direitos e justiça podem ser classificadas como princípios. Nesse contexto, distinguir entre princípios e regras é distinguir entre constituição e lei. Nesse sentido, o autor aponta algumas características diferenciadoras, ou seja, o papel constitucional (constitutivo da ordem jurídica) é desempenhado somente pelos princípios, haja vista que as regras não possuem força constitutiva para tanto, pois se esgotam em si mesmas.

A funcionalidade das regras está diretamente relacionada à necessidade de interpretá-las, o que exige conhecimento linguístico, dada a necessidade de sua interpretação. De outra parte, para interpretar os princípios, é necessário compreender seus respectivos *ethos*, isto é, os valores do qual tomam parte. As regras têm a finalidade de indicar ações, ou seja, como se deve ou não agir, enquanto que os princípios estabelecem critérios para que se possa tomar decisões. (DWORIN, 2002; ALEXY, 1986; ZAGREBELSKY, 2011).

Nesse sentido, enquanto a aplicação das regras ocorre por determinação, o princípio requer uma tomada de posição. Em relação à aplicação, as regras são aplicáveis no modo do tudo ou nada. Já no que tange aos princípios, a aplicação

ocorre conforme seu peso ou importância. Em outras palavras, os princípios dependem de prudência e compreensão para serem aplicados, pois quem decide necessita orientar suas escolhas a partir de informações relevantes.

A literatura neoclássica da teoria econômica e também as políticas existentes provenientes da Organização Mundial do Comércio (OMC), sobre aquisições governamentais, orientam para a “igualdade de condições” como o principal princípio que os contratos públicos e seus agentes devem seguir. Os contratos públicos devem ser organizados de forma a não impedir a concorrência e o acesso aberto para a contratação. (LEMBER; KATTEL; KALVET, 2014).

No contexto brasileiro, os certames para a aquisição de bens e contratação de serviços seguem licitações e têm como princípios orientadores: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988; MEIRELLES, 2016; CARVALHO FILHO, 2020).

Considerando a importância do entendimento sobre princípio, que se configura como mola propulsora para as demais regras do sistema, o próximo subcapítulo aborda os princípios mínimos da administração pública, enumerados no art. 37, caput, da CF/88 (BRASIL, 1988), a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

2.1.1 Princípios da administração pública

Conforme Alexy (1986), as normas constitucionais manifestam-se na forma de princípios e regras. Os princípios possuem um grau de abstração elevado, sendo caracterizados como genéricos e amplos, quando comparados às regras. Funcionam como um norte para a adequação dos preceitos que permeiam o ordenamento jurídico, a fim de otimizar as relações jurídico-institucionais. (DWORIN, 2002; ALEXY, 1986; ZAGREBELSKY, 2011).

Os princípios constitucionais são a soma de valores condensados no ordenamento jurídico e possuem a função de solidificar valores, unificar o sistema e afirmar a ação de atividade. É importante explicitar também que não há hierarquia entre os princípios e as regras constitucionais. (BARROSO, 2009; MENDOÇA; IVO 2019).

A administração pública brasileira é regida por princípios explícitos e implícitos. Os explícitos são aqueles elencados na Constituição Federal vigente,

quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Já os princípios implícitos são os adotados pela doutrina brasileira ou os que estão destacados em outros dispositivos legais, como, por exemplo, o princípio da razoabilidade, da proporcionalidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica, da motivação e da supremacia do interesse público. (MARINELA, 2016; CARVALHO FILHO, 2020).

O princípio da legalidade compõe-se de dois atributos, isto é, a exigência determinada em lei e a obrigação de respeitar as normas legais que regem a atividade decisória do agente público. (MAURER, 2012). No Brasil, o princípio da legalidade faz com que o ordenamento jurídico seja extremamente rígido e inflexível. (BRASIL, 1988; MEIRELLES, 2016; CARVALHO FILHO, 2020). Isso quer dizer que, no princípio da legalidade, o agente público nada pode fazer senão o que a lei determina, limitando, dessa forma, o seu poder, e trazendo segurança jurídica à sociedade. (SOUZA; MACIEL-LIMA; LUPI, 2018).

O princípio da legalidade vem passando por reformulações. (CYRINO, 2017). Sob uma nova visão, o agente público não necessita mais de uma lei para efetivar as normas constitucionais, pois a CF é o primeiro fundamento de sua atuação administrativa. Esse processo de vinculação administrativa à CF operacionaliza-se tanto na aplicação direta de regras estabelecidas pela CF quanto no resultado da importância ou do peso entre os seus variados princípios, por intermédio do postulado da proporcionalidade. (CYRINO, 2017; ROSA, 2017; ÁVILA, 2005).

O princípio da impessoalidade está relacionado ao comportamento do agente público, que deve adotar comportamentos objetivos. Admite dois atributos, ou seja, igualdade e isonomia. Esse princípio busca restringir qualquer tipo de intenção ilegal do agente público, bloqueando as possibilidades de comportamentos considerados como más práticas e objetivando o enfoque no interesse público em detrimento do interesse privado. (SOUZA; MACIEL-LIMA; LUPI, 2018). Dessa forma, pode-se inferir que o princípio da impessoalidade orienta o agente público a agir segundo o interesse público. Caso o agente adote comportamento contrário, ele estará sujeito a ato de improbidade administrativa.

Sobre o princípio da moralidade, pode-se afirmar que orienta os agentes públicos a atuarem sempre pautados pela ética focada no interesse público. Nesse sentido, o princípio da moralidade orienta dois atributos: o primeiro, previsto no art.

5º da CF, refere-se à legalidade interna do ato praticado pelo agente público; o segundo atributo está previsto no art. 37 da CF e tem por função a boa-fé, a confiança e a probidade administrativa. Os atributos da moralidade podem dar-se em razão da existência de vícios de competência, procedimento ou forma, enquanto que, a partir da legalidade interna, podem ocorrer diante de vícios de conteúdo, motivos e intenção. (BRASIL, 1988; GIACOMUZZI, 2013; FERREIRA, 2019).

O princípio da publicidade está fundamentado em dois atributos básicos, isto é, possibilitar a participação de maior número possível de ofertantes e garantir maior transparência no processo de aquisição, nas práticas administrativas e na atuação dos agentes públicos. Esse princípio visa vedar atos secretos ou sigilosos, o que, conseqüentemente, garante uma administração pública mais transparente e menos propícia à corrupção e ao oportunismo por parte de seus agentes. (FLORENCIO, 2013). Com o princípio da publicidade, tornou-se indispensável e obrigatória a publicidade oficial de todos os atos praticados pelo agente público, ressalvadas as exceções previstas no art. 5º, inciso 60, da CF. (BRASIL, 1988).

Importante destacar que, para comprovar a real publicidade do ato do agente público, deve-se atingir um maior número de ofertantes. Assim, a publicidade pode ocorrer das seguintes formas: por publicação, realizada pela divulgação oficial por meio do jornal oficial ou outro meio de valor legal equivalente; ou por comunicação, por intermédio pessoal, notificação e intimação. Ressalta-se ainda que não basta apenas a publicação dos atos públicos e a garantia do direito de acesso dos cidadãos a essas informações. Faz-se necessário também que as informações publicadas sejam verdadeiras, ou seja, os agentes públicos devem observar outros princípios da administração pública, como, por exemplo, o da moralidade. (FLORENCIO, 2013).

A referida inclusão do princípio da eficiência na CF teve como objetivo conferir direitos aos usuários dos serviços prestados pela administração pública ou por seus delegados e estabelecer obrigações efetivas aos prestadores. (JUSTEN FILHO, 2010). Com esse princípio, busca-se atingir os objetivos relativos à boa prestação de serviços, de modo simples, rápido e econômico, com intuito de melhorar a relação custo/benefício da atividade da administração. (ARAÚJO; ROGRIGUES, 2012).

Embora o princípio da eficiência não seja exclusivo do processo de aquisições, nele, interveria de modo determinante. (GONÇALVES FILHO, 2010). A

eficiência é definida como relação entre produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade. A dimensão da eficiência pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização de custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produtos ou serviços. (BRASIL, 2020).

Os atributos que fundamentam o princípio da eficiência são celeridade, economia e qualidade. (GONÇALVES FILHO, 2010). Tais atributos devem inspirar a criação de meios e modos para dar efetividade a todas as decisões, finais ou não, produzidas ao longo da atividade, com vistas a otimizar sua implementação em menor tempo, com menor custo e com o mínimo desgaste possível.

O atributo da celeridade considera tolerável apenas a demora necessária e inevitável, não se compadecendo com delongas indevidas. Tolerável é o tempo necessário para que a atividade de aquisição seja desenvolvida com a reflexão e a prudência que dela se espera, sem maiores demoras desnecessárias. Assim, mantidas todas as exigências legais, o processo deve desenvolver-se e findar-se o mais rápido possível, sempre com a perspectiva de garantir o resultado útil e eficiente. (GONÇALVES FILHO, 2010).

O atributo da economicidade, ou economia processual, foca na necessidade de aumentar a relação custo/benefício, ou seja, diminuir custos, etapas e esforços, sempre que possível. Nesse sentido, a economicidade é a minimização dos custos dos recursos na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma organização gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição. (BRASIL, 2020). Ao respeitar esse atributo, o agente público deve atender, simultaneamente, ao atributo de celeridade, oportunizando ganho, não somente de tempo, mas também de esforços e dinheiro das partes envolvidas. (GONÇALVES FILHO, 2010; ARAÚJO; RODRIGUES, 2012).

Já o atributo da qualidade preocupa-se com os benefícios gerados por um dado mecanismo processual, tendo em vista uma situação concreta e os múltiplos interesses envolvidos, tais como: aumento da satisfação e relação das partes; compatibilidade desse tipo de processo com as normas legais; e aptidão para gerar precedentes mais úteis. A qualidade da decisão não está na maior satisfação pessoal do usuário, mas sim, no maior ou menor reflexo em todos os aspectos de fato e de direito em que o caso demandaria continuada qualificação técnica dos

agentes e servidores. (GONÇALVES FILHO, 2010). A seguir, o Quadro 1 mostra, em resumo, os princípios orientadores da Administração Pública.

Quadro 1 - Princípios orientadores da administração pública em resumo

Princípio	Definição	Atributos
Legalidade	Considera que o agente público só pode praticar o que a lei autoriza ou determina.	Tem como atributos gerar segurança jurídica e limitar o poder do agente público.
Impessoalidade	Considera a igualdade de tratamento que a Administração deve aplicar aos que se encontrem em idêntica situação jurídica, o que indica comportamento de isonomia.	Tem como atributos a isonomia e a igualdade.
Moralidade	Exige que os agentes públicos atuem em conformidade com comportamentos éticos aceitáveis socialmente.	Tem como atributo a probidade dos atos do agente público.
Publicidade	Esse princípio encontra sustentabilidade na divulgação e no conhecimento público do processo de aquisição, de forma equitativa, dos ofertantes. Considera todo o processo, desde seu início até a etapa final de aquisição.	Tem como atributo a transparência.
Eficiência	Consiste na busca de resultados práticos de presteza, utilidade e economicidade com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público, devendo nortear a condução dos processos administrativos.	Tem como atributos a celeridade, a economicidade e a qualidade.

Fonte: elaborado pela autora com base em Marinela (2016).

Segundo a Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988), a realização de prévia licitação produz a melhor contratação, haja vista que assegura à gestão pública a maior vantagem possível, com observância de impessoalidade. Todavia, o art. 37, inciso XXI da CF/88, permite também a contratação direta, sem a necessidade de realização do certame nas hipóteses ressalvadas na legislação. Desse modo, a contratação direta não representa desobediência aos princípios constitucionais. (BRASIL, 1988; MARINELA, 216). Nesse sentido o próximo subcapítulo aborda os mecanismos de aquisição pública.

2.2 Aquisições públicas

As aquisições públicas são mecanismos utilizados por órgãos da administração pública de diferentes países e regiões para adquirir produtos, serviços e contratar obras que atendam a seus interesses e necessidades. Não se pode

considerar que há uma uniformização de parâmetros sobre aquisições públicas no mercado internacional, pois tais critérios são próprios de cada país ou região e variam de acordo com o arcabouço institucional de cada localidade. (FOSS, 2019).

O sistema federal de aquisições públicas nos Estados Unidos é estruturado por dois eixos, a saber: normativo e de controle. No eixo normativo, estão a *Federal Acquisition Regulation* (FAR), que tem força de lei e está inserida no título 48, capítulo 1 do Código de Regulação Federal, e as normas das agências federais. No eixo de controle, há os canais de solução de controvérsias no poder judiciário, por intermédio de tribunais especializados, e a fiscalização das contas públicas, a cargo do *Government Accountability Office* (GAO). Os estados e municípios, por outro lado, possuem sistemas independentes de aquisições públicas. (VONORTAS, 2011; YUKINS, 2017; FOSS, 2019).

Na União Europeia (UE), as aquisições públicas são regidas por meio de diretivas, que são ordenamentos que fundamentam a coordenação de normas e procedimentos para aquisição de bens e contratação de serviços e obras públicas, observando determinado valor mínimo. Os países-membros devem adaptar sua legislação nacional com base nas diretivas, aplicando os princípios de livre circulação de bens, tratamento nacional, não discriminação, transparência e proporcionalidade. (TORRES, 2012; FABRE, 2014; UNIÃO EUROPEIA, 2014; CHAVES; BERTASSI; SILVA, 2019). Na UE, as aquisições de bens e a contratação de serviços no âmbito do setor público ocorrem nas seguintes modalidades: concurso aberto; concurso limitado; procedimento concorrencial com negociação e diálogo concorrencial.

No Brasil, as ações institucionais referentes às aquisições públicas estão disciplinadas, como já dito, pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que determina, em seu artigo 37, inciso XXI, que a contratação de obras e serviços, e as aquisições e alienações públicas sejam realizadas mediante um procedimento prévio de licitação que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes:

XXI - Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigação de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988).

Sua regulamentação foi estabelecida pela Lei nº 8.666/1993, que impõe à Administração Pública normas gerais, modalidades, procedimentos, critérios e requisitos legais de aquisição e venda por meio de licitações públicas, bem como normas de contratação. Até a virada do século, a Lei nº 8.666/93 disciplinava sozinha as aquisições brasileiras, porém, com o passar do tempo, avançou-se para um sistema mais complexo, tendo sido feitas mais de 200 alterações diretas. (BENTO, 2017). A seguir, o Quadro 2 resume as principais mudanças que nortearam as aquisições públicas no Brasil.

Quadro 2 - Evolução histórica e legislativa no Brasil

Norma	Regulamenta
Lei nº 4.320/1964	Institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanço da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
Constituição de 1988	Institui as competências para a União legislar e as normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades; institui os princípios constitucionais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e ainda, a obrigatoriedade de aquisições mediante processo de licitação pública e as ressalvas aos casos especificados na legislação.
Lei nº 8666/1993	Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.
Lei nº 101/2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Lei nº. 10.520/2002	Institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
Decreto nº. 5.450/2005	Regulamenta o pregão na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União.
Lei Complementar n.º 123/2006	Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, tendo preferência por bens e serviços pelos Poderes Públicos.
Lei n.º 12.462/2011, regulamentada pelo Decreto n.º 7.581/2011	Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).
Lei n.º 13.303/2016	Disciplina o estatuto jurídico das sociedades de economia e das empresas públicas no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.
Decreto-lei n.º 9412/2018	Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993.
Decreto-lei n.º 10.024/2019	Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.
Lei n.º 14.133/2021	Estabelece normas gerais de licitações e contratos administrativos.

Fonte: elaborado pela autora com base em Fortes Júnior (2017).

Cabe enfatizar que a Lei nº 8.666/93 estabelece as modalidades de licitação, quais sejam: concorrência; tomada de preços; convite; leilão e concurso. A Lei Federal nº 10.520/2002 institui a modalidade de licitação denominada pregão, voltada para aquisição de bens e serviços comuns. (BRASIL, 1993; 2002). O Decreto nº 5.450/2005² cria a modalidade chamada pregão eletrônico e, por fim, a Lei 14.133/2021 exclui as formas convite e tomada de preços e cria a modalidade diálogo competitivo. (BRASIL, 2005; 2021). Tais modalidades estão descritas a seguir, no Quadro 3.

Quadro 3 - Modalidades de aquisições por processo licitatório

Modalidade	Descrição
Concorrência	Quaisquer interessados podem contratar com a gestão pública desde que comprovem as condições de qualificação explicitadas em edital. Compreende o valor acima de R\$ 1.430 milhões, para compras e serviços, e acima de R\$ 3.300 milhões para obras e serviços de engenharia.
Tomada de preço	Os fornecedores devem ser cadastrados. O limite para compras e serviços é de até R\$ 1.430 milhões, e, para obras e engenharia, compreende o limite de até R\$ 3.300 milhões.
Convite	Podem participar os interessados do ramo pertinente ao seu objeto. Deverá haver no mínimo três convites a fornecedores. O valor limite da modalidade é de até R\$ 176 mil para compras e serviços, e de até R\$ 330 mil para obras e serviços de engenharia.
Leilão	Modalidade utilizada para venda de bens inservíveis para a administração ou de produtos apreendidos ou penhorados, mediante lance, igual ou superior ao valor da avaliação.
Concurso	Utilizado para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, em que a remuneração ou premiação é definida em edital.
Pregão	Utilizado para aquisição de produtos e de serviços comuns. Não possui limite de valores.
Pregão Eletrônico	Utilizado para aquisição de bens e serviços de uso comum; não possui limite de valores. Apresenta duas características fundamentais: inversão das fases de habilitação e de julgamento. Tem a possibilidade de renovação de lances por todos ou por alguns dos licitantes, até chegar-se à proposta mais vantajosa.
Diálogo competitivo	Destinado para contratação de obras, serviços e compras em que o agente público realiza diálogos com licitantes previamente selecionados. Mediante critérios objetivos, tem o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às demandas públicas, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos.

Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil (1993; 2002; 2005; 2018; 2021).

Apesar do ordenamento jurídico brasileiro ter referendado a licitação como regra para a contratação, ele prevê exceções nas quais a contratação pode ser

² Em 2019, esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. (BRASIL, 2019).

realizada de forma direta. Essas exceções são materializadas na Lei nº 8.666/1993, nas seguintes modalidades: a dispensada, conforme estabelecida no art. 17; a dispensável, conforme descrita no art. 24; e a inexigível, conforme explicitada no art. 25. (BRASIL, 1993; COSTA; TERRA, 2019). A Lei nº 14.133/2021 permite ao agente público escolher a partir de qual lei irá adquirir bens e serviços, ou seja, 8.666/93, 10.520/02 ou 12.432/11. Essas leis ainda estarão em vigor pelo prazo de dois anos e serão revogadas em 2023. Tais modalidades estão descritas no Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 - Modalidades de aquisições por contratação direta

Modalidade	Descrição
Licitação Dispensada	É a dispensa conferida por Lei, impondo-se a contratação direta, impreterivelmente, ou seja, não há discricionariedade do agente público, pois a licitação não poderá ser, em nenhuma circunstância, empregada pelo agente.
Dispensa de Licitação	Tem como característica o fato de que a licitação é possível, entretanto, não se realiza por conveniência administrativa. Para caracterizar a dispensa, a Lei n.º 8.666/1993, no seu art. 24, enumerou 34 situações que tornam facultativo o processo licitatório.
Inexigibilidade de Licitação	Tem como característica a inviabilidade de competição, haja vista que um dos competidores possui qualidades que atendem de forma exclusiva às necessidades da administração pública, inviabilizando os demais participantes. O artigo 25 especifica os casos em que o prévio certame deve ser inexigível.

Fonte: elaborada pela autora com base em Brasil (1993) e Costa e Terra (2019).

No entanto, a permissão legislativa de contratar diretamente não pode ser entendida como livre escolha do agente público de realizar ou não o certame licitatório, mas como fruto da análise sobre a forma que seja mais viável e mais vantajosa ao interesse público, como, por exemplo, na seguinte situação: um alto custo administrativo para a realização do processo licitatório ou um processo mais simples e, conseqüentemente, mais célere, sendo que a economia a ser obtida seja suficiente para justificar a não realização dos procedimentos licitatórios. (BRASIL, 1993; COSTA; TERRA, 2019).

Nesse sentido, é possível inferir que, para a caracterização da dispensa de licitação, pressupõe-se uma criteriosa pesquisa de preços no mercado, como forma de combater a tendência de sobre preço no processo em que a competição é mais limitada.

Seguindo os preceitos estabelecidos pela CF/1988 (BRASIL, 1988) e pela Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), o Quadro 5 apresenta o resumo das características de modalidades e as diferenças entre as normas.

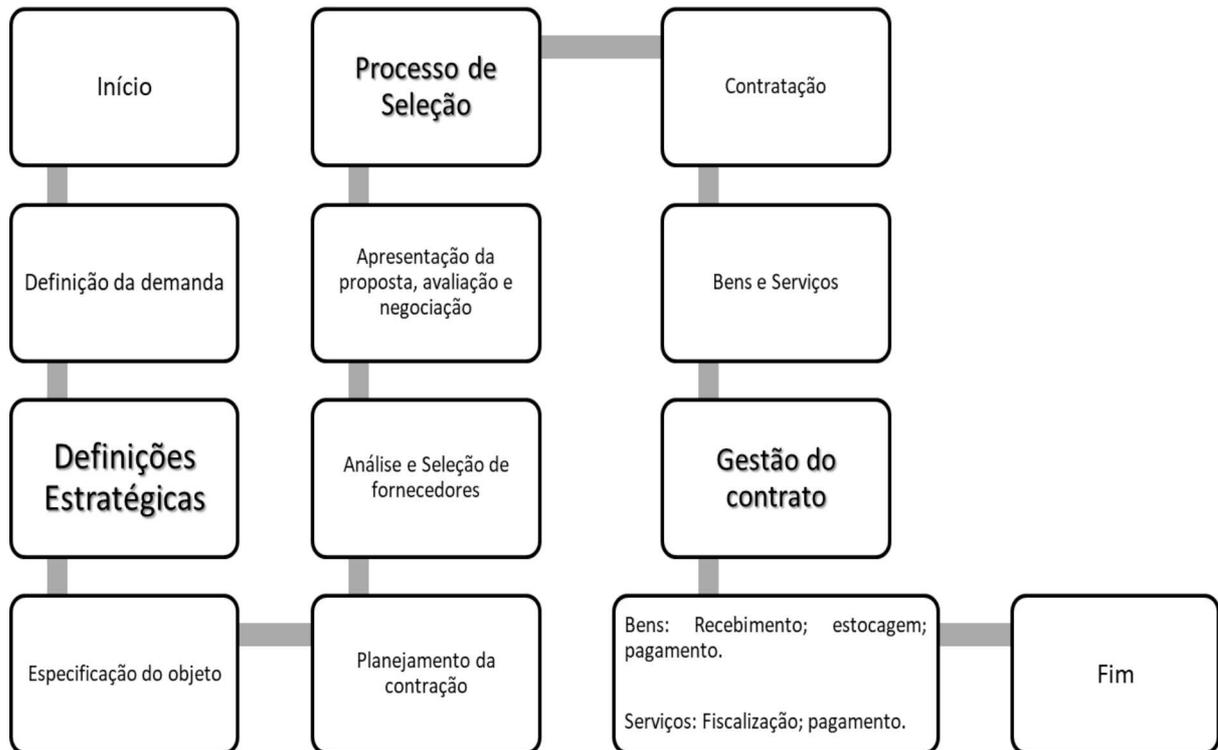
Quadro 5 - Características de modalidades e diferenças entre as normas

Modalidade	Dispensa	Convite	Tomada de Preço	Concorrência	Pregão Presencial	Pregão Eletrônico
Prazo	-	05 dias	15 a 30 dias corridos	30 a 45 dias corridos	8 dias	8 dias
Tipo de Licitação	Em razão do valor	Todos	Todos	Todos	Menor Preço	Menor Preço
Obras e Serviços de Engenharia ou Serviços de Manutenção de Veículos Automotores	Até R\$ 100.000,00	Acima de R\$33.000,00 até R\$330.000,00	Acima de R\$330.000,00 até R\$3.300.000,00	Acima de R\$3.300.000,00	-	Não válido
Outros Bens e Serviços	Até R\$ 50.000,00	Acima de R\$ 17.600,00 até 176.000,00	Acima de R\$ 176.000,00 até R\$ 1.400.000,00	Acima de R\$ 1.400.000,00	Bens e serviços de uso comum	Compras e Serviços
Restrição ao objeto	Bens e serviços de pequeno valor	Não há	Não há	Não há	Bens e serviço de uso comum	Bens e serviços
Condução do Ato	Servidor ou comissão	Servidor ou comissão	Comissão	Comissão	Pregoeiro e equipe	Pregoeiro e equipe
Fund. Legal	Lei 8666/93	Lei 8666/93	Lei 8666/93	Lei 8666/93	Decreto nº. 3555/2000	Decreto nº 5450/2005

Fonte: adaptado de Oliveira (2015).

A contratação direta deve ser devidamente instruída e atender às exigências estabelecidas pelas Leis federais n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) e n.º 14.133/2021. (BRASIL, 2021). Os processos de aquisições são ilustrados na Figura 2, a seguir.

Figura 2 - Etapas do processo de aquisição



Fonte: adaptada de Motta (2010) e Costa e Terra (2019).

Essa forma de aquisição possui três fases, a fase de planejamento da contratação, seguida pela definição do fornecedor e pela execução do contrato. (MOTTA 2010; COSTA; TERRA, 2019). Essas fases contemplam a escolha da modalidade de aquisição; a definição da demanda aquisição de bens ou contratação de serviços; a elaboração do instrumento convocatório; o julgamento; a homologação e a adjudicação; e a fase de gestão e fiscalização do contrato.

No Brasil, a decisão de modelo de aquisições pode ocorrer de três formas distintas. A primeira delas é a centralização total, na qual todas as decisões referentes ao processo de aquisições (o que adquirir, como adquirir, quando adquirir, de quem adquirir) estão concentradas, por exemplo, em uma central de aquisições

públicas. A segunda forma é totalmente descentralizada, na qual as divisões são responsáveis pelas decisões. Em terceiro lugar, tem-se o modelo híbrido, em que as divisões e a central compartilham poderes de decisão sobre as aquisições. (DIMITRI; PIGA; DIMI, 2006).

Por fim, compreende-se a licitação como importante mecanismo de aquisição, pela possibilidade de preservar a imparcialidade e a publicidade na aquisição. Entretanto, o estabelecimento da forma de aquisição por contratação direta pode ocorrer mediante as modalidades preestabelecidas em lei. A próxima seção apresenta a licitação dispensável, modalidade foco deste estudo.

2.2.1 A licitação dispensável

O panorama legal da contratação direta está contido na Lei nº 8.666/93, nos artigos: 17, nos casos de licitação dispensada; 25, nos casos de licitação inexigível; e 24, nos casos de licitação dispensável. Já os procedimentos exigidos para a regularização da contratação direta estão descritos no art. 26 da mesma lei. (BRASIL, 1988; 1993).

A dispensa de licitação é a modalidade que permite ao agente público adquirir sem precisar passar por um prévio processo licitatório, apesar de ser viável a competição, devido à existência de vários fornecedores que podem ofertar o bem ou serviço. Entretanto, somente nos casos elencados em lei – e tão somente nesses casos –, o agente público poderá contratar de forma direta com terceiros, sem abrir o campo de competição entre aqueles que poderiam fornecer os mesmos bens e ou prestar os mesmos serviços. (ÁVILA, 2005; ACUNHA, 2009).

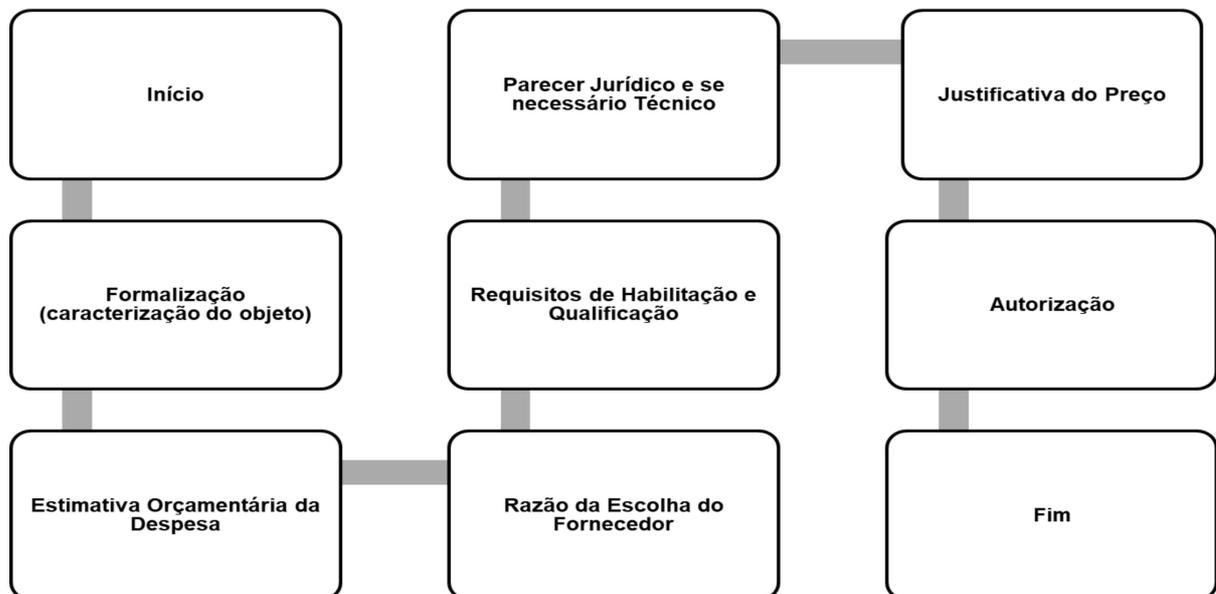
Nesse sentido, é possível afirmar que, embora exista a regra da prévia licitação para aquisição de bens e serviços no setor público, a decisão sobre a realização ou não da licitação está a cargo do agente público, que observará as situações previstas na norma e considerará o interesse público, optando pela realização ou não do procedimento licitatório.

A Lei 8.666/93, em seu inciso II, art. 24 e suas alterações, apresenta duas restrições em relação à contratação direta. Uma delas é de cunho qualitativo e refere-se aos bens e serviços comuns. A outra tem cunho quantitativo, ou seja, refere-se a aquisições com limite de valor. Os trabalhos atuais que dispensam licitação são referentes a obras e serviços de engenharia ou serviços de

manutenção de veículos automotores com valor de até R\$ 100.000,00, e para outros bens e serviços com valor de até R\$ 50.000,00, os quais não requerem publicidade prévia à apresentação da proposta. (FROTA, 2018; BRASIL, 1993; 2021).

Para que a contratação direta seja válida, é necessário que o agente público siga todos os procedimentos formais exigidos, o qual é chamado procedimento de justificação. (BRASIL, 1993). O procedimento de dispensa de licitação apresenta fases próprias, quais sejam: caracterização da dispensa; escolha do fornecedor; preço contratado; comunicação à autoridade superior; ratificação da dispensa e publicação da decisão. (BRASIL, 1993).

Figura 3 - Fases do processo de dispensa de licitação



Fonte: elaborada pela autora a partir de Brasil (1993).

Apesar do grande número de processos realizados por contratação direta, ela é vista como sinônimo de corrupção (GUIMARÃES, 2016; CAMPANA, 2017), no entanto, a realização de um processo licitatório não garante o afastamento do risco de malversação dos recursos públicos. Mas, por essa razão, há casos em que, mesmo sendo aplicável a contratação direta nos termos da lei, muitos agentes públicos têm preferido o ônus do procedimento licitatório frente ao receio de ver sua conduta questionada pelos órgãos de controle do Estado brasileiro. (CAMPANA, 2017).

Nesse âmbito, vale destacar a utilização da cotação eletrônica na hipótese de aquisições por licitação dispensável, disposta pela Portaria nº 306/2001 do Ministério do Planejamento. Ela foi criada pela necessidade de proporcionar maior transparência aos processos de aquisições de pequenos valores. Além disso, tem a finalidade de reduzir custos a partir da racionalidade dos processos que podem culminar ainda em maior agilidade de tais procedimentos. (COSTA; TERRA, 2019).

A Lei nº 8.666/1993 estabelece, em seu art. 15, inciso II, que, sempre que possível, as aquisições deverão ser processadas por meio do sistema de Registro de Preços (SRP). O SRP é um conjunto de procedimentos com vistas ao registro formal de preços referentes à prestação de serviços e à aquisição de bens para futuras contratações. (BRASIL, 2013). Esse sistema possibilita a contratação por um grupo de participantes previamente estabelecidos, cujo processo de seleção do fornecedor e gerenciamento da contratação está a cargo de um órgão específico. (FENILI, 2016; BENTO, 2017).

No SRP, seleciona-se um fornecedor e sua respectiva proposta para contratações não específicas, seriadas, que poderão ser realizadas durante certo período por repetida vezes. Tal proposta ficará à disposição da administração para que, se e quando desejar, possa adquirir os bens ou produtos nele ofertados, tantas vezes quantas desejar, dentro dos limites determinados no ato convocatório. As condições das obrigações assumidas pelas partes são formalizadas em um instrumento escrito, denominado Ata de Registro de Preços (ARP). (JUSTEN FILHO, 2005; FENILI, 2016; BENTO, 2017).

O sistema de registro de preço apresenta uma série de vantagens, entre as quais destaca-se o aumento da economia de escala, potencializado pela concentração de aquisição de bens ou pela contratação de serviços em um único procedimento. Esse aumento da economia é acompanhado da redução dos custos operacionais e da possibilidade de adesão pelos órgãos e entidades não participantes que queiram utilizar a ata de registro de preços durante o prazo de sua vigência. (DEZOLT *et al.*, 2016). A seguir, no Quadro 6, apresenta-se a modalidade de contratação direta por licitação dispensável realizada através do sistema de registro de preços.

Quadro 6 - Dispensa de licitação por sistema de registro de preços

Critérios de análise	Registro de Preços
É uma licitação	Não
Limite de valor	<=R\$ 50.000,00
Cotação do valor de referência	Uma cotação
Critério de adjudicação	Menor preço
Antecedência da divulgação da sessão	Os fornecedores são convidados diretamente. Não há referência a prazos.
Número máximo de classes do catálogo de materiais (CATMAT) que podem constar do processo e da sessão	Um
Validade do preço	Trinta dias
Licitantes	Selecionados aleatoriamente, em “quantitativo que garanta competitividade [...] entre aqueles registrados na correspondente linha de fornecimento e que tenham indicado possibilidade de entrega no município onde esteja localizado o Órgão Promotor da Cotação”. (BRASIL, 2001, Artigo 6º, inciso I).
Modo de disputa (fases)	Uma: descendente. A partir da primeira rodada de propostas, todos os participantes estão livres para baixar os lances em rodadas sucessivas.
Identidade dos lances durante a sessão pública virtual	Não revelada
Identidade dos lances após o encerramento da sessão pública virtual	Revelada no relatório de classificação de fornecedores
Regra de encerramento	Encerramento aleatório numa janela de trinta minutos após o aviso de fechamento iminente.

Fonte: adaptado de Fiuza e Medeiros (2014) e Fiuza, Pompermayer e Rauen (2019).

Não se pode deixar de considerar alguns problemas relacionados às aquisições por dispensa de licitação realizadas pelo SRP, tais como a aquisição de bens e serviços fora de contrato, com base em negociações prévias de contratos com fornecedores selecionados; e problemas de assimetria de informação e de objetivos conflitantes, o que pode levar a problemas de agência, entre eles o risco moral. (KARJALAINEN; KEMPPAINEN, 2008; KARJALAINEN; VAN RAAIJ, 2011; KAUPPI; VAN RAAIJ, 2014).

Nesse sentido, destaca-se o fracionamento de despesas, que se configura quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total de despesas ou para efetuar contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor. (BRASIL, 2010). O fracionamento

de despesas é a prática ilegal do parcelamento, com intentos de desfigurar a modalidade licitatória. Ocorre ainda pela reincidência de contratações diretas cujo somatório extrapole o limite da dispensa previsto em lei. Ou seja, ocorre quando não se preserva a modalidade pertinente para a execução total do objeto da licitação, restringindo a competição por utilizar-se de modalidade mais simples, contratando diretamente de forma indevida. (BRASIL, 1993; MARTINS, 2016).

A seguir, apresentam-se alguns estudos correlatos à presente pesquisa.

2.3 Estudos relacionados

Nesta seção, apresentam-se os resumos dos estudos que estão relacionados com esta pesquisa, ou seja, estudos sobre a aquisição pública ou correlacionados com os princípios orientadores da administração pública e com a teoria dos princípios.

Os escândalos envolvendo o desvio de recursos nas licitações evidenciam a ineficiência na utilização dessa forma de aquisição. As referidas evidências foram validadas pelos resultados dos testes empíricos, por meio da comparação dos preços dos alimentos adquiridos pelo setor público com os respectivos preços praticados no mercado. Por conta dessa situação, as universidades procuram ferramentas que explicitem a sua busca por maior rapidez, qualidade e economia. (HERMAN, 1999).

De acordo com Bandiera, Prat e Valletti (2009), quando há um gasto desnecessário para o ente público, mas o agente público não obtém vantagem financeira para si, ocorre o desperdício passivo. Já o desperdício ativo provém da corrupção propriamente dita, isto é, ocorre quando o indivíduo obtém benefício privado, e, com isso, provoca prejuízo aos cofres públicos. Esse tipo de desperdício tem como maior exemplo a ocorrência de superfaturamento na contratação de um serviço público.

Com o intuito de desenvolver uma estrutura teórica para estudar os desperdícios ativo e passivo, Bandiera Prat e Valletti (2009) utilizaram como exemplo a atividade de um gestor de aquisições de uma instituição pública que deve adquirir determinada quantidade de produto pela qual tem disponibilidade de pagar um determinado preço. Nesse caso, podem ocorrer duas situações. A primeira é a possibilidade de o agente público receber benefícios pessoais na realização da

transação. Para tanto, ele eleva o preço e, conseqüentemente, o gasto público (desperdício ativo). A segunda situação é a possibilidade de o agente não ser eficiente e não conseguir otimizar o preço (desperdício passivo).

Nesse sentido, o agente de aquisições sofre pressão para manter os preços baixos. Isso pode ocorrer devido a uma genuína motivação que consiste em maximizar o uso do dinheiro público pelo fato de o agente ter consciência das conseqüências negativas oriundas do pagamento elevado de preços na aquisição de produtos e serviços públicos. A ineficiência pode ser decorrente do baixo ou inadequado nível de conhecimento do agente público atuante na função da gestão de aquisições ou até mesmo conseqüência de sua "preguiça".

Assim, empiricamente, os autores verificaram que, na Itália, do total de desperdício ocorrido na aquisição de bens realizada pelo governo, 83% correspondiam a gastos desnecessários, ou seja, trata-se de um gasto obtido em decorrência da ineficiência na gestão pública. (BANDIERA; PRAT; VALLETTI, 2009).

Os meios e as formas de fazer do processo um instrumento mais eficiente na prestação da atividade jurisdicional foram discutidos por Gonçalves Filho (2010), para além do estudo da base teórica da "Teoria Geral do Princípio". O autor evidenciou que o processo deve ser um instrumento apto a resolver problemas, adjudicando bens e solucionando conflitos de acordo com o sistema normativo, e que o princípio da eficiência, pelo atributo da economia processual, estabelece que haja uma relação positiva entre custos e benefícios na prática de atos processuais.

O atendimento do atributo da economia processual, por sua vez, implica na celeridade do desenvolvimento do processo, o que propicia a diminuição de custos econômicos de realização. Dessa forma, o autor concluiu que as melhores medidas a serem adotadas para a eficiência processual são administrativas, com investimento em recursos humanos, como, por exemplo, a realização frequente de cursos de aperfeiçoamento, assim como investimento na informatização dos processos, o que agrega qualidade e celeridade às decisões. (GONÇALVES FILHO, 2010).

Araújo e Rodrigues (2012) analisaram a aplicação do princípio da economicidade nos contratos públicos. Concluíram que o princípio da eficiência possui, entre seus pressupostos, a exigência de adequada aplicação dos recursos públicos em seu sentido econômico e o não esgotamento na simples análise de

justificativa do valor do objeto contratado. Ademais, evidenciaram, com seu estudo, que o valor de um contrato administrativo pode ser extremamente baixo comparativamente ao valor praticado no mercado e, mesmo assim, ser capaz de afrontar o princípio da economicidade caso os aspectos referentes à eficiência não estejam presentes em tal contratação.

Os fatores associados aos desperdícios ativo (corrupção) e passivo (ineficiência) foram analisados por Dias *et al.* (2013). Os autores focaram-se nos gastos com saúde pública e buscaram chamar a atenção para a ocorrência do desperdício passivo. Desse modo, a pesquisa investigou quais fatores de desperdício ativo e passivo estão associados às irregularidades na gestão dos recursos públicos. Foram obtidas evidências empíricas nos relatórios de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU). Os resultados da pesquisa não mostraram nível adequado de significância para o desperdício ativo. Já em relação ao desperdício passivo, evidenciaram três fatores: inadequabilidade administrativa, fiscalização fraca e baixo nível de *compliance*. Esses fatores são detalhados a seguir:

- Fator 1 - Inadequabilidade Administrativa (que agrupou as variáveis: não pagamento de tributos, não ocorrência de contrapartida e má administração);
- Fator 2 – Fiscalização fraca (que agrupou as variáveis: inexistência ou fraca atuação do conselho e licitação fracionamento); e
- Fator 3 - Baixo nível de *Compliance* (que agrupou as variáveis: licitação irregular e irregularidade não relacionada ao Prefeito).

Como conclusão principal dos estudos de Dias *et al.* (2013), tem-se a identificação da necessidade de implantação de mecanismos de governança no setor público, que poderiam reduzir o desperdício ativo e passivo.

Em relação às atividades que, ao que tudo indica, são causadoras de ineficiência nos processos de aquisições públicas por licitação, Trindade (2016) realizou sua análise com o intuito de identificar as causas das prováveis morosidades processuais, que levam à ineficiência e à ineficácia. Os resultados demonstram que, apesar dos problemas apresentados, relativos à burocratização,

há um potencial inegável de reforçar o princípio da impessoalidade. O estudo proporcionou a identificação de ineficiências causadas por gargalos existentes nas atividades processuais.

Bento (2017), por sua vez, buscou demonstrar que a correção dos limites para a dispensa de licitação (incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993) poderia trazer uma considerável economia aos cofres públicos, tornando o processo mais célere, efetivo, transparente e impessoal, proporcionando, ainda, aumento na qualidade das contratações e ampla possibilidade de participação dos interessados. Foi feito o mapeamento dos gastos com aquisições, tendo como base o valor da modalidade convite, fazendo um comparativo no caso de haver a correção dos limites de valores de dispensa de licitação, e considerando esses gastos serem realizados por cotação eletrônica. Ao final da análise, o autor sugere a melhor faixa de valor em que essa correção deveria ser feita.

A associação de irregularidades detectadas em licitações na função saúde em municípios brasileiros, no período de 2010 a 2012, foi analisada por Laurinho, Dias e Mattos (2017). Para tanto, os autores utilizaram da técnica multivariada de regressão linear múltipla. Os resultados das auditorias apontaram que há indícios de corrupção na maioria dos municípios auditados, na área da saúde.

Ainda no que se refere às irregularidades decorrentes de corrupção, as mais frequentes são o superfaturamento e os desvios em licitação. Entre as irregularidades pertinentes à ineficiência no processo licitatório da saúde, a denominada licitação irregular foi a mais frequente. Por fim, Laurinho, Dias e Mattos (2017) concluíram que a existência de práticas de corrupção pode estar relacionada ao baixo índice de desenvolvimento humano.

A história do sistema de aquisição nos Estados Unidos foi analisada por Yukins (2017), que discutiu a transparência no processo; a não discriminação; os métodos de aquisições com ênfase nas negociações competitivas; os principais tipos de contratos (contratos de preço fixo e reembolso de custos); os desafios da licitação; e os elementos de corrupção. O autor concluiu que a história do sistema de aquisições dos Estados Unidos mostra que uma estrutura regulatória deve continuar a evoluir ao passar do tempo, devendo haver uma supervisão dos sistemas de aquisição por parte dos governos, a fim de garantir a integridade das aquisições. Ao final, ele demonstrou que o princípio de “governo aberto” vem sendo implementado

ao longo dos anos, ao mesmo tempo, exigindo maior transparência em relação aos gastos do governo.

Albiero e Silva (2018) abordaram a preocupação com os gastos públicos, principalmente, com os princípios basilares da eficiência e da impessoalidade, focando especificamente em dois certames licitatórios: modalidade Pregão Eletrônico e Sistema de Registro de Preços (SRP). Tiveram como objetivo verificar a existência desses princípios basilares nos dois certames elencados, sendo que se demonstrou o princípio da economicidade por meio do estudo comparativo entre os valores estimados para as referidas aquisições e o real valor da contratação. Os autores ainda observaram que os fornecedores tomaram conhecimento dos pregões eletrônicos por outros meios que não o Diário Oficial da União e Jornais, o que mereceria uma reavaliação do princípio da publicidade.

A questão dos prazos nos processos de aquisições, no âmbito da administração pública federal, foi abordada por Almeida e Sano (2018). Os autores analisaram os fatores que influenciaram a execução das subfases do pregão eletrônico, utilizando como parâmetro o atributo da celeridade. Quatro dimensões foram estabelecidas: “Legislação e processos de aquisições”; “Estrutura e organização do setor de aquisições”; “Sistemas de aquisições”; e “Recursos humanos do setor de aquisições”. Por meio desse estudo, identificaram-se novos fatores que afetam a celeridade: falta de integração entre o setor requisitante e o de aquisições, falta de integração entre o setor requisitante e o pregoeiro, e falhas no banco de dados do sistema utilizado.

Araújo e Santos (2018) realizaram um levantamento das irregularidades detectadas pelos auditores da Controladoria-Geral da União (CGU), na aplicação dos recursos federais pelos Estados, com base na análise dos desperdícios ativos e passivos apontados no Relatório de Fiscalização. Os resultados demonstraram que, dentre as irregularidades classificadas como desperdício ativo, as variáveis “superfaturamento” e “desvio de recursos” são as mais frequentes. Em relação às irregularidades denominadas como Desperdício Passivo, apontaram “má administração” e “licitação irregular” como as mais praticadas.

Chabrost (2018) investiga empiricamente os efeitos do poder discricionário dos agentes sobre as escolhas organizacionais e contratuais nas aquisições públicas. O poder discricionário pode ser usado em diferentes estágios de aquisição.

O grau de poder discricionário deve ser o resultado de um equilíbrio cuidadoso entre seus benefícios e suas desvantagens.

O estudo de Chabrost (2018) concentrou-se em duas fases, a escolha organizacional e o procedimento de adjudicação, utilizando o atributo do princípio da eficiência e economicidade e a política e estresse fiscal. Ao final, o autor concluiu que a demanda pública por bens e serviços é normalmente adquirida por meio de um procedimento competitivo que geralmente consiste em leilões abertos, mecanismo de premiação conhecido por promover o princípio da impessoalidade e da publicidade. No entanto, leilões abertos podem não ser a melhor opção quando os contratos são particularmente complexos e, portanto, sujeitos a eventos inesperados. Para o autor, embora a discricção tenha muitos benefícios, a eficiência pode ser severamente prejudicada pela corrupção. Portanto, a escolha do mecanismo está sujeita a um *trade-off* entre transparência, preço *ex-ante* e desempenho *ex-post*.

Estache e Foucart (2018) analisaram as ineficiências nas aquisições públicas em duas fontes, corrupção (risco moral) e incompetência (seleção adversa), com o intuito de estudar como a qualidade dos dois tribunais afeta a corrupção e também o atributo da economicidade. Na maioria dos países, as autoridades de auditoria são responsáveis pelo monitoramento dos custos, mas não distinguem as duas fontes de ineficiência em suas auditorias. Os tribunais judiciais, geralmente, dependem dessas auditorias de custos, mas apenas sancionam a corrupção. Nesse contexto, os autores concluíram que, embora os melhores tribunais tenham o efeito direto de diminuir a corrupção, eles podem ter um efeito indireto negativo sobre as habilidades do grupo de políticos, de modo que o efeito líquido sobre a eficiência de custos é ambíguo. (ESTACHE; FOUCART, 2018).

Furtado (2018) analisou de que forma o uso da cotação eletrônica (ferramenta do portal Comprasnet) contribui para as aquisições de dispensa de licitação relacionadas ao artigo 24º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (aquisições de bens de pequeno valor). O estudo partiu do pressuposto de que a decisão sobre o uso do sistema de cotação eletrônica torna as aquisições mais eficientes, possibilitando uma maior transparência nos processos de aquisições, bem como gerando redução dos custos devido ao aumento da competitividade e da racionalização dos procedimentos, o que propicia maior agilidade aos referidos processos de

aquisições. Ao final, verificou-se que a utilização da ferramenta trouxe melhorias para as aquisições, apresentando maior transparência nos processos e redução de custos, maior competitividade entre os fornecedores participantes e racionalização dos procedimentos.

Segundo Terra (2018), o caráter transversal e o potencial das aquisições públicas impõem que o tema seja discutido e pesquisado não apenas em relação aos seus instrumentos, normatizações e operacionalizações. É fundamental que se proceda de forma multidimensional acerca do assunto, abordando integralmente o ciclo de aquisições e buscando um ganho sistêmico e mais duradouro condizente à atividade das aquisições governamentais. No estudo, o autor empregou a visão multidimensional de aquisições públicas inteligentes a partir de cinco dimensões: sustentabilidade, inovação, marcos legais, governança e eficiência. Já em relação ao ciclo de gestão de aquisições, optou por uma abordagem a partir do circuito de gestão do *Plan Do Check Action* (PDCA), dividido entre as etapas de planejamento, execução (operacionalização), controle e ações corretivas.

Já Foss (2019) investigou os mecanismos jurídicos e institucionais existentes no Brasil para o desenho, a implementação e o controle da aquisição pública em políticas de inovação. O autor concluiu que, ainda que sejam significativos os avanços na legislação cabível às demandas tecnológicas no Brasil, perpetuam-se incertezas para a tomada de decisão do agente público, que dificultam o desenho e a implementação desses instrumentos. Os sistemas de controle no Brasil inibem a propensão a risco e tomam demasiado tempo do gestor público, formando um ciclo vicioso de burocracia.

Sousa (2020), por sua vez, analisou a efetividade do princípio constitucional da eficiência, incluído no artigo 37 da Carta Magna brasileira, através da Emenda Constitucional nº 19/98, que trata dos procedimentos de aquisições governamentais do Brasil. O autor estudou os procedimentos de licitações e contratos nacionais e examinou a efetividade dos atributos da eficiência nas aquisições públicas, diante de casos de contratação de produtos de baixa qualidade. Ele identificou o nível de qualidade do que se contrata e propôs uma avaliação dos produtos para diagnosticar a efetividade dos atributos da qualidade e da economicidade, com o intuito de subsidiar os agentes públicos na tomada de decisão quanto aos procedimentos de seleção e contratação de produtos.

A seguir, a fim de situar esta pesquisa, apresenta-se uma comparação entre os trabalhos relacionados para identificar os pontos em comum e as divergências presentes. Desse modo, buscou-se identificar os pontos fortes e as lacunas que ainda existiam antes da elaboração do trabalho. Sendo assim, o Quadro 7 descreve os critérios de comparação dos estudos.

Quadro 7 - Critérios de comparação dos estudos

(C1) Estudo empírico	Caracterização do estudo como empírico, por exemplo: estudo de caso; <i>survey</i> ; pesquisa-ação; experimentos; dentre outros.
(C2) Dispensa de licitação	O estudo investiga aquisição por dispensa de licitação.
(C3) Princípios da administração pública	O estudo investiga aquisições com base nos princípios orientadores da administração pública.
(C4) Teoria dos Princípios	O estudo adota a teoria dos princípios como base para compreender os princípios orientadores da administração na aquisição pública.
(C5) Atributos dos princípios da administração pública	O estudo identifica ou aponta os atributos dos princípios da administração pública efetivados nas aquisições públicas.
(6) Celeridade	O estudo apresenta como ocorreu a celeridade processual nas aquisições públicas.
(7) Economicidade	O estudo identifica como ocorreu a economicidade processual nas aquisições públicas.
(8) Principais contribuições	O estudo tem como contribuição descobrir as relações entre aquisições públicas, os princípios da administração pública, seus atributos e a teoria dos princípios.

Fonte: elaborado pela autora.

A seguir, o Quadro 8 demonstra a comparação dos estudos, utilizando os critérios apresentados no quadro anterior.

Quadro 8 - Comparação dos estudos com base nos critérios apresentados no quadro 7

(continua)

Estudos	Comparação dos critérios							
	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8
Herrmann (1999)	X						X	
Bandiera, Prat e Valletti (2009)	X						X	
Gonçalves Filho, (2010)			X	X	X	X	X	X
Araújo e Rodrigues (2012)	X		X	X	X	X	X	X

(conclusão)

Estudos	Comparação dos critérios							
	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8
Dias <i>et al.</i> (2013)	X		X					
Trindade (2016)	X		X		X	X	X	
Bento (2017)	X	X					X	
Laurinho, Dias e Mattos (2017)	X		X				X	
Yukins (2017)	X						X	
Albiero e Silva (2018)	X	X	X				X	
Almeida e Sano (2018)	X		X		X	X	X	
Araújo e Santos (2018)	X		X				X	
Chabrost (2018)	X		X		X	X	X	
Estache e Foucart (2018)	X		X				X	
Furtado (2018)	X	X	X		X	X	X	
Terra (2018)	X		X		X	X	X	
Foss (2019)	X	X	X				X	
Sousa (2020)	X	X	X		X	X	X	

Fonte: elaborado pela autora.

Por meio do Quadro 8, percebe-se que todas as 17 pesquisas selecionadas são pesquisas empíricas e que apenas duas utilizaram a teoria dos princípios como base para entender a escolha do agente público quando da aquisição de bens e serviços. Observa-se também que poucos foram os estudos que abordaram os atributos dos princípios da administração pública e que somente cinco atenderam ao quesito aquisições diretas. Com essa comparação, foi possível verificar que nenhuma das pesquisas conseguiu atender a todos os critérios estabelecidos neste estudo. Sendo assim, a comparação facilitou a evidenciação das contribuições deste estudo.

2.4 Proposição de tese

O *framework* de pesquisa foi definido tendo como base a teoria dos princípios. A proposição e o constructo estudado estão resumidos na Figura 1, exposta na página 24 desta tese.

Com a revisão da literatura, que, ao final da revisão sistemática, reuniu uma amostra de 31 investigações sobre aquisições públicas, as informações analisadas

nas investigações revisadas evidenciaram as vezes em que a proposição da tese tenha sido estudada e as vezes em que tenha sido confirmada. Ademais, foi permitido constatar que apenas dois estudos utilizaram a Teoria dos Princípios como teoria base do estudo, porém, eles não investigaram as aquisições por dispensa de licitação, e não foram encontrados estudos sobre os princípios orientadores da administração pública e as implicações de seus atributos como explicativas da adoção da dispensa de licitação como forma de aquisição.

Considerando o número de investigações que confirmam a ineficiência das aquisições realizadas por meio de procedimento licitatório (BANDIERA *et al.*, 2009; DIAS *et al.*, 2013; TRINDADE, 2016; LAURINHO *et al.*, 2017; ARAÚJO; SANTOS, 2018; CHABROST, 2018; ESTACHE; FOU CART, 2018) e levando-se em conta o número reduzido de investigações sobre a aquisição na modalidade de dispensa de licitação, sugere-se a proposição que reconhece como provável explicação de tese.

Com base na teoria dos princípios, os atributos de celeridade, economicidade e qualidade processual, presentes no princípio da eficiência, seriam os influenciadores da adoção da dispensa de licitação como forma de aquisição pelos agentes públicos. Portanto, os estudos (GONÇALVES FILHO, 2010; ARAÚJO; RODRIGUES, 2012; BENTO, 2017; ALBIERO; SILVA, 2018; ALMEIDA; SANO, 2018; CHABROST, 2018; FURTADO, 2018; FOSS, 2019; SOUSA, 2020), constataram e não confirmaram a proposição desta tese na adoção da licitação como forma de aquisição. Assim, considerando a importância dos princípios orientadores da administração pública e de seus atributos como possíveis influenciadores da adoção da dispensa de licitação como forma de aquisição, com base no *framework*, por meio das relações teóricas entre o constructo dessa pesquisa, sintetizou-se a proposição a seguir:

P₁: “Os atributos presentes nos princípios da administração pública que determinam a tomada de decisão do agente público em adotar a compra direta como forma de aquisição são: celeridade, economicidade e qualidade”.

O próximo capítulo apresenta a metodologia utilizada para elaboração desta tese.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, descrevem-se os procedimentos metodológicos desenvolvidos para a realização da pesquisa. Inicialmente, apresenta-se o *lócus* do estudo. Na sequência, realiza-se a descrição da população, amostra e validação das evidências.

3.1 *Lócus*, população e amostra do estudo

O caso considerado para a tese compreende as Unidades Gestoras (UG) da Universidade do Estado de Mato Grosso, as quais possuem autonomia para execução das aquisições de bens e serviços de forma descentralizada. Para sua identificação, foi realizada uma busca no sítio da universidade, a qual apresenta 14 UGs vinculadas ao órgão de ensino superior. Assim, a pesquisa utiliza como *lócus* do estudo a estrutura da UNEMAT e está delimitado a 14 unidades gestoras.

A Unemat foi instituída pelo poder público estadual, sob a natureza de fundação pública, com sede administrativa e foro no município de Cáceres/MT. (UNEMAT, 2019). Sua estrutura é de multicampi, com campi localizados em 13 municípios do estado do Matogrosso. Possui infraestrutura acadêmica e administrativa que conta com mais de 2.000 colaboradores e atende aproximadamente 23 mil alunos. (UNEMAT, 2019).

No que se refere aos setores que são objeto de análise neste estudo, pode-se dizer que eles estão vinculados à Diretoria Administrativa de Aquisições, e esta, por sua vez, à Pró-reitoria de Administração, que tem a finalidade de propor e executar políticas de ações que atendam a demanda de material, de recursos humanos e de desenvolvimento organizacional da instituição. A diretoria administrativa de aquisições é responsável pela gestão de atividades relacionadas à contratação de serviços e aquisições, alienações, concessões, permissões, locações e gestão logística no âmbito da Unemat.

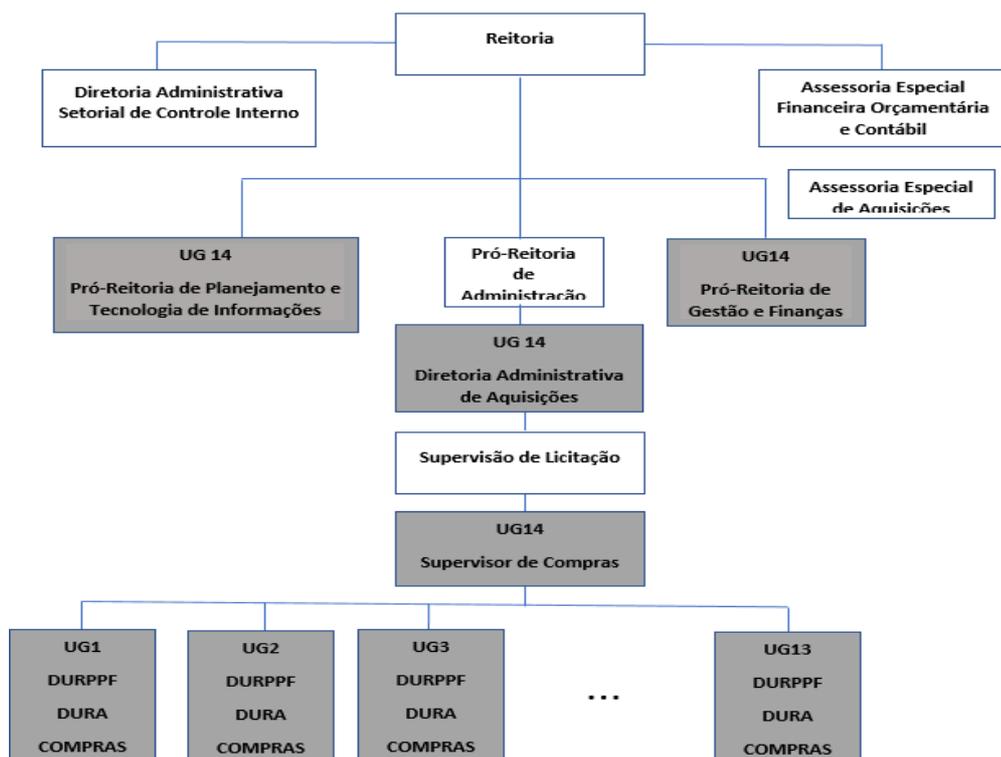
A supervisão de compras é responsável por auxiliar na contratação de serviços e aquisição de materiais permanentes e de consumo em casos em que não há previsão do quantitativo ou da periodicidade da necessidade, conforme a

Resolução nº 006/2017. (Resolução 006/2017 do Conselho Universitário – CONSUNI). As Unidades Gestoras (UG), de onde obteve-se a amostra para a realização deste estudo, são órgãos executivos das políticas institucionais que coordenam as atividades político-pedagógicas, financeiras e administrativas dos campus universitários e da Sede Administrativa. A direção das UGs nos campus universitários é exercida pelo Diretor de Unidade Regionalizada Político-Pedagógico e Financeiro (DURPPF) e pelo Diretor de Unidade Regionalizada Administrativo (DURA).

Na estrutura administrativa da Unemat, a incumbência da gestão dos recursos orçamentários cabe ao DURPPF e ao Pró-Reitor de Gestão e Finanças (investidos da função de ordenador de despesas), ao Pró-Reitor de Planejamento e Tecnologia de Informação e ao DURA (atuando como coordenador de planejamento), e ao Diretor Administrativo de Aquisições, supervisor e/ou responsável pelo setor de compras (responsável por instrumentalizar as atividades de aquisições).

A localização das UGs, do ponto de vista de estrutura administrativa, no organograma da Unemat, pode ser observada na Figura 4, sombreadas de cinza.

Figura 4 - Evidenciação e estrutura administrativa das unidades gestoras no organograma da Unemat



Fonte: elaborada pela autora.

Ao observar a Figura 4, verifica-se que existem 14 Unidades gestoras, compostas, ao todo, por 43 servidores. Eles estão organizados internamente pelos cargos de ordenador de despesas, coordenador de planejamento, responsáveis pelas UGs e servidores que possuem a discricionariedade de realizarem as aquisições. As informações por UG, em termos de colaboradores e servidores, que foram definidos como a população alvo desta pesquisa, e amostras podem ser observadas na Tabela 1.

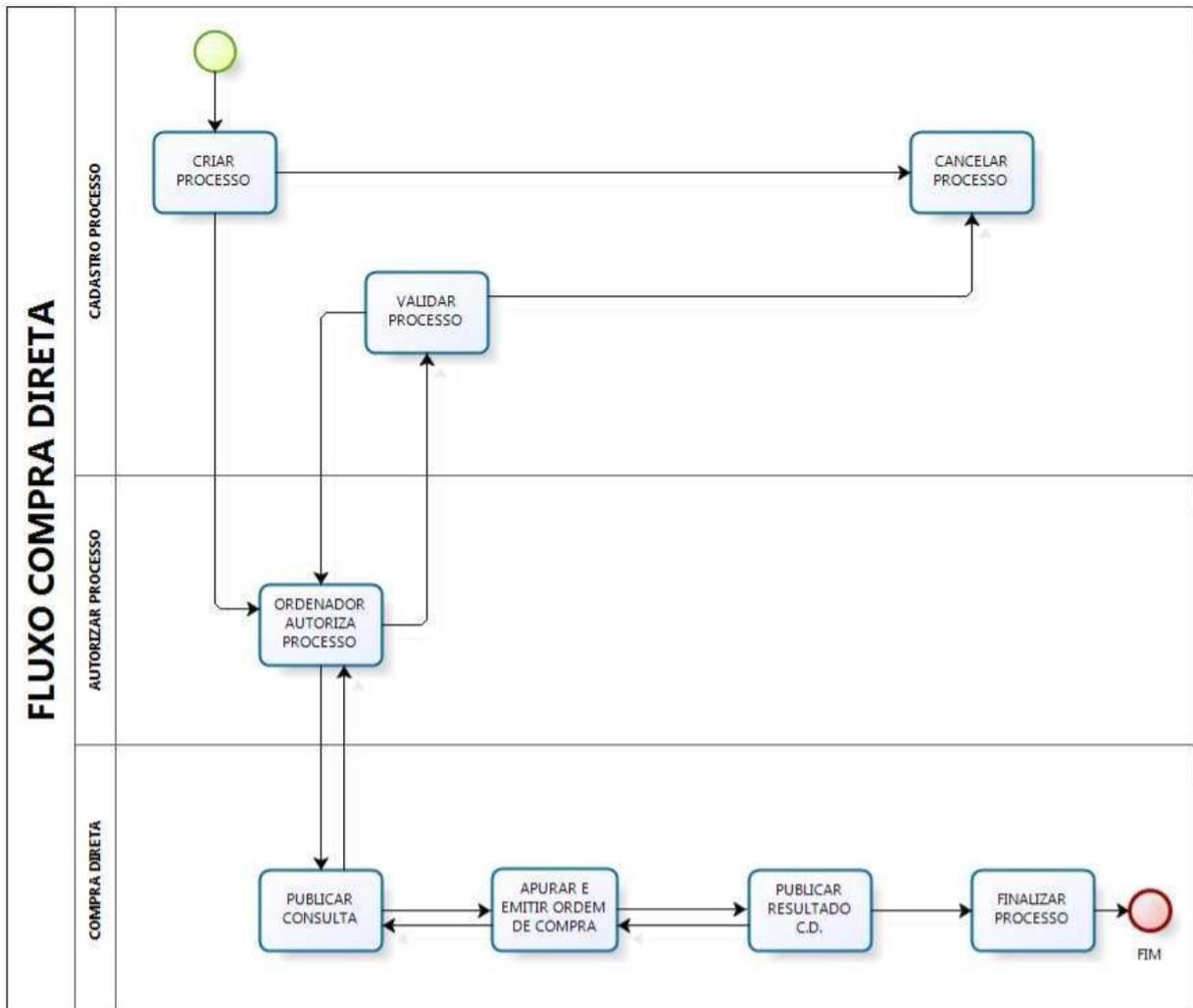
Tabela 1 - Unidades gestoras, população e amostra da pesquisa

Unidade Gestora	Colaboradores	População	Amostra Questionário	Amostra Entrevista
1. Alta Floresta	138	3	3	2
2. Alta Araguaia	93	3	3	3
3. Barra do Bugres	173	3	3	3
4. Cáceres	443	3	2	2
5. Colíder	21	3	2	2
6. Diamantino	38	3	3	2
7. Juara	50	3	3	3
8. Médio Araguaia	13	3	1	1
9. Nova Mutum	63	3	3	3
10. Nova Xavantina	97	3	3	2
11. Pontes e Lacerda	106	3	3	2
12. Sinop	275	3	3	3
13. Tangará da Serra	289	3	3	3
14. Sede	280	4	4	4
Total	2079	43	39	35

Fonte: elaborada pela autora.

Os processos de aquisições na Unemat são orientados a observar a Lei 8.666/93 e suas alterações, o Decreto 840/2017 e suas alterações, conforme Decreto 219/2019. As aquisições seguem um fluxo que define as compras, sejam elas por licitação ou direta, a inexigibilidade e os processos vinculados a cada uma dessas situações. No que se refere às compras diretas, o fluxo pode ser observado na Figura 5.

Figura 5 - Fluxo logístico de compra direta por dispensa de licitação na Unemat



Fonte: Unemat (2021).

Em relação aos processos de aquisição, a Unemat utiliza as seguintes modalidades: Ata de Registro de Preço; Convite; Tomada de Preço; Concorrência; Dispensa; Inexigibilidade; Chamamento; Pregão Presencial; e Pregão Eletrônico.

Em síntese, a Unemat é uma instituição de abrangência regional no estado do Mato Grosso, com um volume significativo de compras pela modalidade de compras diretas, sendo elas realizadas em 14 unidades gestoras envolvendo 43 responsáveis por essas aquisições. Essas características direcionaram a escolha pela instituição, juntamente com a questão da acessibilidade aos responsáveis por esses processos, o que permitiu a realização da pesquisa e o atendimento dos objetivos propostos neste estudo.

Para compreender a percepção dos participantes, optou-se em subdividi-los em três grupos: (A) ordenadores de despesas; (B) coordenadores de planejamento; e (C) responsáveis pelo setor de compras, conforme dispostos no Quadro 9.

Quadro 9 - Seleção dos entrevistados

Grupos de Respondentes	Critério de Seleção
(A) Ordenadores de Despesas (B) Coordenadores de Planejamento	Com conhecimento prévio e experiência profissional nas temáticas formas de compras, princípios da administração pública e, se possível, os atributos do princípio da eficiência no contexto da compra pública.
(C) Responsáveis pelo Setor de Compras	Ligados à execução das compras.

Fonte: elaborado pela autora.

A definição desses grupos seguiu alguns critérios de seleção para melhor atender ao rigor esperado pela metodologia da pesquisa. Definiu-se que, em relação aos grupos A e B, havia expectativa de conhecimento prévio e de experiências profissionais ligadas à temática sobre aquisições públicas, princípios da administração pública e seus atributos. Salienta-se que, devido ao fato de os cargos de ordenador de despesa e coordenador de planejamento serem eletivos, há probabilidade de existir profissionais sem qualificação e experiência nas funções. Desse modo, o critério foi adotado como uma possibilidade. Sendo assim, não se tratou de um critério restritivo. No que tange ao grupo C, por sua vez, era essencial que todos estivessem ligados à área de execução das compras da Unemat devido à literatura que envolve a compra pública, conforme elucidado na revisão sistemática de literatura deste estudo.

3.2 População e amostra das evidências secundárias

A coleta das evidências secundárias partiu de mapeamento realizado nos processos de aquisições, para verificar os atributos de celeridade e economicidade na execução desses processos. Os processos de aquisições foram analisados levando em consideração as mensurações de celeridade e economicidade diretamente ligadas à adoção da aquisição por dispensa de licitação, conforme sugerido na revisão de literatura deste estudo e empiricamente pelos respondentes

e entrevistados da universidade investigada. Os processos de aquisições são os documentos das instituições públicas que contemplam a execução das aquisições.

Esses documentos foram analisados com a intenção de verificar indícios de celeridade e economicidade na adoção da contratação direta por dispensa de licitação e, ao mesmo tempo, serviram para comparar as informações coletadas pelos questionários e entrevistas, com isso, permitindo validar as evidências primárias coletadas. Iniciou-se com o mapeamento do processo de aquisição de bens e contratação de serviços. Assim, realizou-se um mapeamento dos processos de aquisições no exercício financeiro de 2019, utilizando os dados do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN) e do Sistema de Aquisições Governamentais (SIAG).

No exercício financeiro de 2019, segundo dados do FIPLAN, a universidade executou um total de 22.158 processos de pagamentos, de diferentes materiais e tipos de serviços, dos quais foram excluídos 21.603 processos, conforme mostra o Quadro 10:

Quadro 10 - Critérios de inclusão e exclusão

Critério de Inclusão	Critério de Exclusão
CI 1 Processos de pagamentos para aquisição de bens e serviços realizados por dispensa de licitação, pregão eletrônico e adesão à ata de registro de preço.	CE 1 Pagamentos para aquisição de bens e serviços realizados na modalidade de licitação imexível, denominada com o termo não se aplica e isento.
CI 2 Aquisição de bens e serviços com recurso próprio do órgão.	CE 2 Aquisições de bens e serviços com recursos de convênios e/ou de programas específicos para educação indígena e projetos de extensão.
CI 3 Despesas com aquisições dos elementos: 30 – bens e serviços para manutenção de investimentos de consumo; e 52 – bens e serviços para manutenção de investimentos permanentes.	CE 3 Despesas com aquisições dos elementos: 33 – passagens e despesas com locomoção; 37 – locação de mão de obra contínua; 40 – serviços de tecnologia da informação e comunicação; 51 – obras e instalações; e 92 despesas de exercícios seguintes.
CI 4 Processos de aquisição de bens e serviços devidamente executados com nota de ordem bancária realizada.	CE 4 Processos com estorno total do pedido de empenho; com estorno total do empenho; com documento de reforço ou redução de empenho.

Fonte: elaborado pela autora.

Desse modo, obteve-se uma amostra de 555 processos de aquisições que serviram de base para o estudo e que foram analisados individualmente.

Para a realização dos procedimentos do estudo de caso, de forma organizada e sequencial, adotou-se um passo-a-passo para ilustrar todas as fases a serem

seguidas neste estudo. A Figura 6 resume, na linha do tempo, como ocorreu o processo longitudinal de coleta de dados primários e secundários na instituição investigada.

Figura 6 - Linha do tempo do processo longitudinal de coleta de evidências



Fonte: elaborada pela autora.

Na seção a seguir, é demonstrada a construção dos instrumentos, a coletas das evidências, a confiabilidade e validade, finalizando-se com as técnicas utilizadas para a análise das evidências.

3.3 Estruturação dos processos de aquisições

A coleta das evidências secundárias foi feita por meio de pesquisa documental. Realizou-se um mapeamento dos processos de aquisições da instituição investigada, no exercício financeiro de 2019. Os processos de compras são documentos das instituições públicas que contemplam desde a fase interna até a fase externa da compra, além de conter informações acessórias que podem ser úteis para compreender dois atributos do princípio da eficiência, a celeridade e a economicidade, envolvidos no processo de compra. O mapeamento teve como objetivo rastrear indícios dos atributos de celeridade e economicidade operacional que foram apontados pela revisão da literatura e pelos relatos dos respondentes e entrevistados.

Com essas informações preliminares de cada processo de aquisição, a partir de uma primeira análise documental, percebeu-se que as modalidades dispensam de licitação, ata de registro de preços e pregão eletrônico são as mais praticadas na

universidade investigada. Verificou-se ainda que a modalidade dispensa de licitação envolve menos setores e recursos de pessoal na sua execução. A Tabela 2 relaciona as evidências secundárias que foram analisadas neste estudo.

Tabela 2 - Evidências secundárias *versus* modalidades de aquisições

Número de Processos	Forma de Aquisição	Assuntos Analisados
239	Dispensa de Licitação	
51	Licitação	Celeridade e Economicidade operacional
265	Adesão à Ata de Registro de Preço/Unemat	

Fonte: elaborada pela autora.

Constata-se que, para as evidências desta pesquisa, foram coletados 555 processos de aquisições da instituição investigada, do exercício financeiro de 2019, sendo: 239 procedimentos por dispensa de licitação, 51 procedimentos na modalidade pregão eletrônico e 265 procedimentos por adesão à ata de registro de preço do órgão demandante Unemat.

Com o mapeamento preliminar desses processos, verificou-se, mediante realização dos questionários e entrevistas com os agentes públicos, se o que tinha sido mapeado condizia com o praticado. Nesse sentido, para melhor compreensão dos processos em questão, observou-se o fluxo, através do sistema de protocolo, de todo o caminho percorrido até a efetivação da aquisição dos bens ou da contratação de serviços, bem como o mapeamento dos custos de execução desses processos, tendo por base as equações de mensuração estabelecidas em Brasil (2017).

A partir dos documentos, foi possível proceder análises da celeridade processual e da economicidade operacional, vide equações seguintes:

$$Celeridade_{Operacional} = Qde_Dias_M * Número_{Servidor} * Tempo_{Trabalhado} \quad (1)$$

Onde:

Celeridade Operacional é a função da quantidade média de dias entre a solicitação da aquisição e o resultado do certame, da quantidade de servidores envolvidos no processo e do percentual do tempo dedicado por eles no processo.

Qde_Dias_M é o resultado da quantidade de dias entre a solicitação de aquisições e a realização do certame deduzido da multiplicação do prazo mínimo em

dias (estabelecido em lei entre a abertura do processo de aquisições e sua realização) e a quantidade de processo realizado no ano financeiro, dividido pela quantidade de processos realizados no exercício financeiro;

Número_{servidor} é a quantidade de servidores envolvidos na execução do processo de aquisição na unidade gestora;

Tempo_{trabalhado} é o percentual de tempo que o servidor dedica à execução do processo de aquisição.

Para mensurar a economicidade operacional, tem-se:

$$\text{Economicidade_Operacional} = \frac{Qde_{Dias_M} * Número_{Servidor} * \%Tempo_{Trabalhado} * Salário_{Dia}}{(2)}$$

Onde:

Celeridade_{Operacional} é a função da quantidade média de dias entre a solicitação de aquisição e o resultado do certame, da quantidade de servidores envolvidos, do percentual do tempo dedicado por eles no processo, e a média diária do salário pago pelo órgão a seus servidores.

Qde_Dias_M: é o resultado da quantidade de dias entre a solicitação de aquisições e a realização do certame deduzido da multiplicação do prazo mínimo em dias (estabelecido em lei entre a abertura do processo de aquisições e sua realização) e a quantidade de processo realizado no ano financeiro, dividido pela quantidade de processos realizados no exercício financeiro;

Número_{servidor}: é a quantidade de servidores envolvidos na execução do processo de aquisição na unidade gestora;

Tempo_{trabalhado}: é o percentual de tempo que o servidor dedica à execução do processo de aquisição.

Salário_{Dia}: é a média diária do salário pago pelo órgão a seus servidores obtido com base na média salarial dos servidores agentes universitários 40 horas, considerando as classes e níveis, conforme a tabela salarial da Lei do estado de Mato Grosso, n.º 10572/2017.

A análise desses documentos também serviu para verificar os demais atributos dos princípios orientadores da administração pública, quais sejam:

segurança jurídica e limitação do poder do agente público; isonomia e igualdade; probidade; transparência com a adoção da dispensa de licitação como forma de aquisição. Possibilitou ainda comparar as informações coletadas pelo questionário e pelas entrevistas, e, com isso, validar as respostas dos respondentes e entrevistados. O processo de coleta de dados secundários ocorreu entre janeiro/2020 e dezembro/2020.

3.4 Estruturação da entrevista

O roteiro de entrevistas semiestruturadas, constante no Apêndice D, foi realizado com o intuito de atender aos dois objetivos da tese: verificar as motivações do agente público na escolha da forma de aquisição de bens e serviços e analisar quais atributos foram efetivados nos processos de aquisições por licitação dispensável. Na elaboração do roteiro, utilizou-se um protocolo de entrevista, resultante da revisão de literatura e do roteiro do questionário elaborado.

Organizou-se um conjunto de perguntas por meio de um roteiro sobre os princípios orientadores da administração pública, seus atributos e a adoção da dispensa de licitação como forma de aquisição de bens e serviços no setor público. Porém, foi permitido ao entrevistado que falasse livremente sobre os elementos que surgiram com o desdobramento do tema principal da tese.

Buscando validação do instrumento de pesquisa em agosto de 2020, foram realizados pré-testes, com o objetivo de analisar como abordar o assunto com os entrevistados e verificar possíveis adequações e melhorias no roteiro de entrevista. O pré-teste foi realizado com três servidores públicos efetivos da área de aquisição. Cabe destacar que os entrevistados dos testes não compuseram a amostra do estudo, pois não corresponderam à representação da população e amostra do estudo, como já comentado.

Os resultados do pré-teste aplicado apresentaram recomendações relacionadas à estrutura, linguagem utilizada e sequência das questões. Assim, o instrumento foi reestruturado conforme as recomendações e ainda verificando a quantidade e a adequação das perguntas no roteiro. As questões apresentadas aos entrevistados objetivaram: caracterização dos entrevistados; caracterização das formas de aquisições utilizadas na instituição; análise de como acontece a utilização dos princípios orientadores da administração pública na aquisição por dispensa de

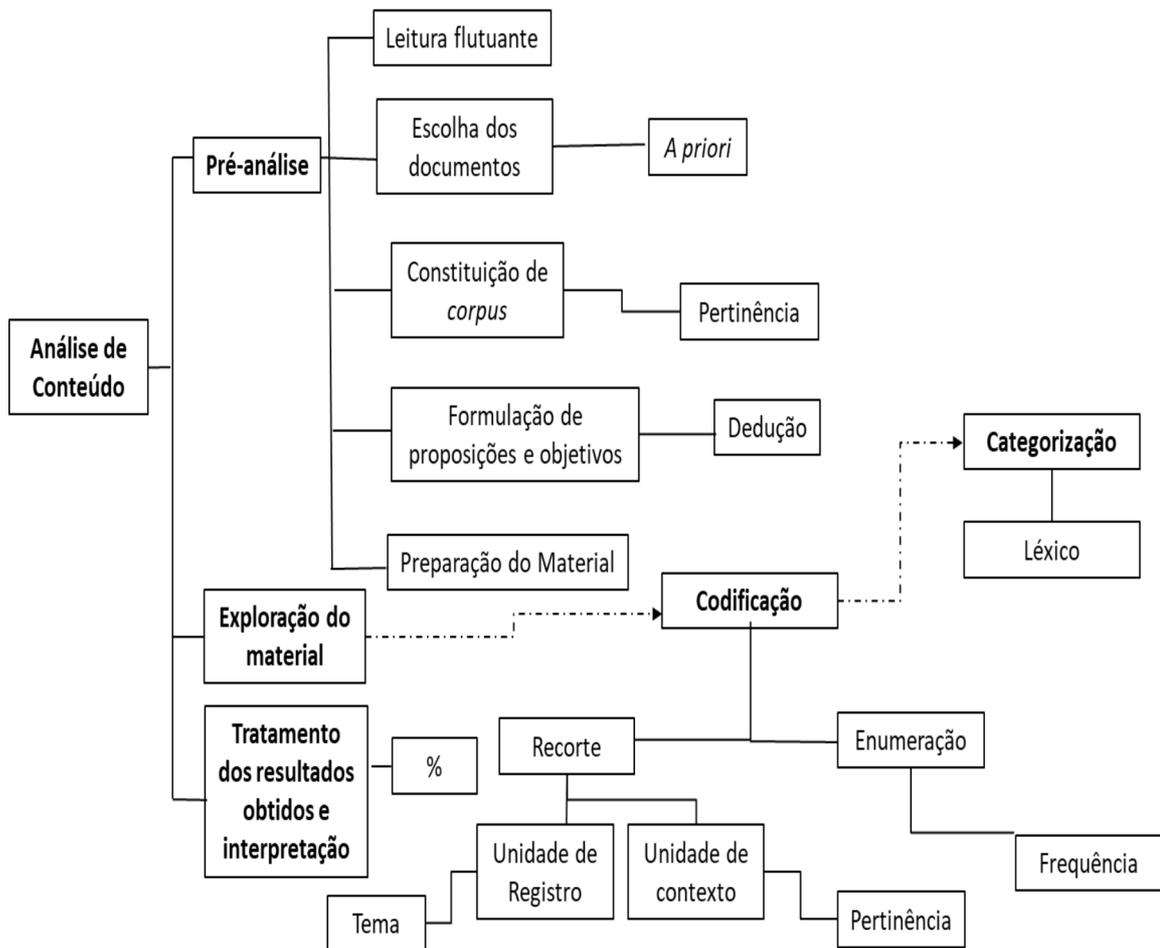
licitação; e identificação de quais atributos dos princípios da administração pública são efetivados nessa forma de aquisição.

Após aplicação do pré-teste e da reestruturação do roteiro, para iniciar o agendamento das entrevistas, realizaram-se reuniões preliminares com a instituição. O contato com os entrevistados ocorreu através de e-mails enviados para as unidades gestoras da Unemat. Neles, além da disponibilização de *link* para a entrevista virtual, também constava um agradecimento pelo aceite em participar do estudo. Com o aceite ao convite para entrevista e agendamento de horário, ao acessar o *link*, o entrevistado era direcionado para a sala na plataforma *Microsoft Teams*, onde a autora conduzia a entrevista.

Importante salientar que todas as entrevistas se realizaram virtualmente por conta da pandemia de Covid-19. As entrevistas foram conduzidas de forma *online* via plataforma *Microsoft Teams* e foram gravadas para transcrição posterior. Os participantes aceitaram voluntariamente a participação no estudo, sendo considerado como consentimento a autorização do entrevistado para gravação da entrevista.

Nessa etapa, a coleta foi feita no período de julho a agosto de 2020, realizando-se 35 entrevistas individuais, com duração média de 50 minutos. A tabulação e a análise das evidências referentes às entrevistas foram feitas com recursos do Excel e utilizou-se a análise de conteúdo, técnica que propõe analisar o que é explícito no texto para obtenção de indicadores que permitam fazer inferências. (BARDIN, 2016). Essa análise de conteúdo partiu das respostas das entrevistas, de documentos e seguiu as etapas estabelecidas por Bardin (2016), quais sejam: pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados e interpretação.

Figura 7 - Desenho técnico de análise das evidências entrevistas



Fonte: adaptado de Bardin (2016).

Antes da análise propriamente dita, as entrevistas gravadas foram transcritas na íntegra e as gravações e os documentos foram conservados para consulta. Após reunir o material, cada caso foi apresentado individualmente e, posteriormente, os dados foram tratados e analisados conjuntamente, conforme as categorias impostas para a investigação e conforme sugerido por Bardin (2016). Isso privilegia a repetição de todas as entrevistas juntas. Portanto, os dados coletados por meio de múltiplas fontes (documentos, questionários e entrevistas) seguiram as indicações da técnica de análise de conteúdo e foram analisados de forma sistemática e objetiva. Para isso, foram definidas categorias ou unidades de análise.

Para validação das etapas do desenvolvimento do instrumento de pesquisa, aplicaram-se as recomendações de Kirk e Miller (1986), conforme apresenta o Quadro 11.

Quadro 11 - Validade do instrumento de pesquisa

Tipo de validação	Ações realizadas	Resultado
Validade teórica	Revisão de literatura. Visita <i>in loco</i> (campo).	Proposta inicial do instrumento do questionário e do roteiro de entrevista.
Validade aparente	Revisão da banca qualificação (contribuições). Revisão das questões por profissionais da área de compras.	Nova versão dos roteiros.
	Pré-teste (ocupantes anteriores das referidas funções investigadas na instituição).	Questionário e entrevista validada (Apêndice B e D).

Fonte: adaptado de Kirk e Miller (1986).

Os requisitos de validade dos roteiros foram atendidos, gradativamente, conforme o andamento e desenvolvimento da pesquisa. Em relação à confiabilidade, esta pesquisa seguiu as técnicas propostas por Lincoln e Guba (1985) e Faccin (2016), conforme demonstra o Quadro 12.

Quadro 12 - Técnicas de confiabilidade

Crítérios Tradicionais	Crítérios de Confiabilidade	Satisfação dos critérios
Validade Interna	Credibilidade	Envolvimento no campo; triangulação das evidências; avaliação das evidências pelos pares; verificação pelos participantes.
Validade Externa	Transferibilidade	Descrição detalhada do contexto organizacional.
Confiabilidade	Dependabilidade	Amostragem intencional; proteção de confidencialidade dos informantes; auditorias nos dados coletados e nos processos de análise.
Objetividade	Confirmabilidade	Separação explícita das categorias de primeira, de segunda e terceira ordem; gestão rigorosa dos dados gravados: transcrição das entrevistas; e anotação dos contatos das unidades pesquisadas.

Fonte: adaptado de Lincoln e Guba (1985) e Faccin (2016).

Em seguida, apresenta-se o processo de coleta das evidências dos questionários e o desenho metodológico da pesquisa.

3.5 Estruturação do questionário

O questionário, que pode ser observado no Apêndice B, tem como objetivo identificar a percepção dos agentes públicos ligados ao processo de aquisição, especialmente, sobre a adoção e aplicação dos princípios orientadores da administração pública e os atributos efetivados com a adoção da dispensa de licitação na instituição investigada.

A realização do questionário foi sugestão da banca de qualificação do projeto de tese apresentado em 30 de julho de 2019. Dessa forma, elaborou-se o questionário que, originalmente, continha 26 afirmativas, divididas em dois blocos: atributos dos princípios da administração pública; e princípios orientadores da administração pública.

Para tanto, ele foi desenvolvido em escala contínua e cada respondente atribuiu uma nota de zero a dez, de acordo com a sua concordância na afirmação de cada questão. As respostas foram adaptadas como resposta curta, na qual o próprio respondente podia escrever sua avaliação atribuindo notas em números inteiros ou em decimais, como, por exemplo: nota - 8.0 ou nota - 8.25.

Após a elaboração do instrumento do questionário, realizaram-se pré-testes para confirmar e validar a ferramenta de coleta de evidências e, ainda, checar se as questões foram elaboradas de forma apropriada e verificar adequações e melhorias. O pré-teste, em ênfase, foi realizado com três servidores públicos efetivos da área de aquisição, sendo eles: ex-ordenador de despesa, ex-coordenador de planejamento e ex-supervisor de compras. Cabe destacar que os respondentes dos testes não compuseram a amostra do estudo, pois não corresponderam à representação da população e amostra.

Os resultados do pré-teste aplicado evidenciaram recomendações, tais como: as afirmativas exigem um conhecimento muito específico sobre os princípios e seus atributos; os atributos dos princípios da administração pública são pouco conhecidos entre os tomadores de decisão quanto à forma de aquisição; deve-se reduzir a subjetividade para que se possa atingir uma percepção da instituição; e há necessidade de uma análise conjunta dos setores de execução das aquisições para que se posicionem de forma adequada ao objetivo do estudo.

A etapa do pré-teste teve o intuito de verificar se as adequações e ajustes realizados no roteiro do questionário apresentavam as melhorias solicitadas. Assim,

os itens foram reformulados, a estrutura do instrumento foi alterada para 20 afirmativas, e a redação foi revisada e distribuída no instrumento de forma alternada buscando comparar as respostas sobre um mesmo tema. Dessa forma, reestruturou-se o questionário com 20 afirmativas, divididas em três blocos: perfil do respondente; atributos dos princípios da administração pública; e princípios orientadores da administração pública.

O primeiro bloco inicia-se com uma solicitação de agradecimento pelo preenchimento do questionário, abordando os motivos de sua realização. Seguem-se questões relativas à caracterização do respondente. Finalizando esse bloco, as afirmativas passam a ter o propósito de aferir conhecimentos, opiniões e concepções dos agentes públicos sobre os princípios orientadores da administração pública e seus atributos na adoção da licitação dispensável como forma de aquisição.

Assim, no segundo bloco, as afirmativas de 5 a 8 foram elaboradas especialmente tratando de aspectos subjetivos sobre os atributos dos princípios da administração pública. Para isso, foram propostas afirmativas que representassem a utilidade que esses atributos podem fornecer para a adoção da aquisição por dispensa de licitação como forma de aquisição. As afirmativas de 9 a 20 foram formuladas e dispostas no roteiro de forma alternada, integrando o terceiro bloco de afirmativas, todas orientadas a medir aspectos relacionados à aplicação ou não dos princípios da administração pública e de seus atributos na adoção da aquisição por dispensa de licitação.

Os questionários foram disparados pelo *Google Forms*, instrumento de autopreenchimento, por meio de *e-mails* institucionais e pessoais e por meio do aplicativo *WhatsApp*, para os usuários diretos e indiretos, das compras das 14 unidades gestoras da Universidade do estado de Mato Grosso. Ao acessar o *link*, o respondente era direcionado para o formulário eletrônico disponível no *Google Forms*. Precedendo ao início do questionário, foi inserido um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) virtual (Apêndice C), composto por esclarecimentos sobre a pesquisa, além da solicitação de autorização para o uso dos dados.

Os participantes aceitaram voluntariamente a participação no estudo, sendo considerado como consentimento a finalização do questionário preenchido.

Obtiveram-se 39 respostas que foram tabuladas, para o tratamento estatístico das evidências. Os grupos de atores foram separados metodologicamente conforme o seu campo de atuação no processo de aquisição.

A tabulação e análise das evidências referentes aos questionários foram feitas com recursos do Excel, com utilização do programa SPSS, versão 22.0, recorrendo-se à análise estatística descritiva. O propósito dessa análise foi buscar padrões ou tendências que auxiliassem nas inferências relativas à triangulação dos dados com as entrevistas.

Em resumo, esta pesquisa utilizou técnicas e análises estatísticas e de conteúdo, a fim de entender a escolha do agente público pela adoção da dispensa de licitação como forma de aquisição em organizações públicas e quais atributos dos princípios da administração pública são efetivados nessa forma de aquisição. As técnicas utilizadas foram: análise descritiva e interpretativista, para análise dos questionários; para análise das entrevistas, a análise de conteúdo; e para a análise das evidências secundárias, o meio documental. Em síntese, o desenho metodológico da pesquisa pode ser observado no Quadro 13.

Quadro 13 - Desenho metodológico da pesquisa

OBJETIVO GERAL			
Identificar quais atributos são considerados na tomada de decisão de contratação direta por licitação dispensável em organizações públicas.			
Objetivos Específicos	Procedimento	Técnica de coleta	Técnica de análise
Verificar as motivações do agente público na escolha da forma de aquisição de bens e serviços.	Coleta de evidências primárias: questionário em escala contínua e entrevista retrospectiva e semiestruturada realizados junto aos agentes públicos da universidade investigada.	Questionário	Análise descritiva e interpretativista
		Entrevista	Análise de conteúdo
Documentos		Análise descritiva e documental	
Equações comparativas: celeridade e economicidade processual			
Analisar os atributos efetivados nos processos de aquisição por licitação dispensável.	Coleta de evidências secundárias: mapeamento dos processos de aquisições; e comparativo de celeridade e economicidade nas aquisições realizadas na universidade.		

Fonte: elaborado pela autora.

Em seguida, apresentam-se as discussões dos resultados desta pesquisa. Para facilitar a compreensão dos resultados, elaboraram-se quadros, tabelas, gráficos e figuras para a análise qualitativa, a fim de ilustrar as respostas das entrevistas, dos questionários e das evidências apuradas com a pesquisa documental.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo, apresentam-se as análises das evidências do estudo de caso Unemat, percorrendo as duas grandes etapas para a adoção da contratação direta por dispensa de licitação, que são a identificação dos princípios orientadores da administração pública, bem como dos atributos efetivados nessa forma de aquisição. Paralelamente, realiza-se a discussão dos principais resultados ora apresentados, apoiada na literatura referenciada na seção 2.

4.1 Mensuração e análise das evidências secundárias

Em relação às evidências secundárias, ou seja, aos processos de aquisições da instituição investigada, realizou-se a coleta dos processos de aquisições no período de 2019 para rastrear indícios dos atributos de eficiência que foram apontados pela revisão da literatura e, por fim, mostrar quais atributos estão presentes nos processos de aquisições da instituição. A seguir, a Tabela 3 relaciona as evidências secundárias que foram analisadas nesta pesquisa.

Tabela 3 - Atributos analisados nos processos de aquisições

Número de Processos	Forma de Aquisição	Atributos Analisados
239	Dispensa de Licitação	
51	Licitação	Celeridade e Economicidade Operacional
265	Adesão à Ata de Registro de Preço do órgão demandante	

Fonte: elaborada pela autora.

Procedendo-se com a revisão sistemática de literatura, utilizaram-se os dados do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN) e do Sistema de Aquisições Governamentais (SIAG) para se calcular a duração do processo de aquisição para alimentar a equação 1. Assim, para o cálculo do tempo de realização da aquisição por dispensa de licitação, consideraram-se os dias médios da execução do processo multiplicado por um servidor envolvido no processo e multiplicado por 100% de tempo dedicado ao processo.

$$\begin{aligned}
 \text{Celeridade}_{Operacinal}^{DL} &= 26 * 1 * 100\% \\
 &= 26 \text{ dias}
 \end{aligned}
 \tag{3}$$

Conforme determina a legislação, quando da realização da aquisição de bens e serviços por pregão eletrônico, deve-se elaborar o edital. No que se refere às fases externa e interna, os prazos mínimos legais são de 19 dias, equivalentes aos prazos entre a publicação do edital e a homologação do processo, tendo em vista: oito dias para apresentação das propostas, três dias para apresentação de razões recursais, três dias para apresentação de contrarrazões e cinco dias para manifestação do pregoeiro, conforme o Decreto n.º 840/2017 do Estado de Mato Grosso. Visto não haver a informação quanto ao tempo dedicado pelo servidor ao processo, atribui-se 25% (BRASIL, 2017), para calcular a duração da aquisição por pregão eletrônico, considerou-se a equação 4.

$$\begin{aligned}
 \text{Celeridade}_{Operacinal}^{PE} &= 145 * 8 * 25\% \\
 &= 290 \text{ dias}
 \end{aligned}
 \tag{4}$$

Para o cálculo do tempo de realização da adesão à ata de registro de preço do órgão, foram consideradas as quantidades de dias em média, multiplicando-se por oito servidores envolvidos no processo e multiplicado por 25% de tempo dedicado ao processo.

$$\begin{aligned}
 \text{Celeridade}_{Operacinal}^{ARP} &= 31 * 8 * 25\% \\
 &= 62 \text{ dias}
 \end{aligned}
 \tag{5}$$

Portanto, apresenta-se a medição aproximada, derivada da maior celeridade da dispensa de licitação, tomando 2019 como referência, conforme demonstra, a seguir, a Tabela 4.

Tabela 4 - Celeridade processual

Modalidade de Aquisição	Processos	Dias em Média	Tempo de Realização	Atraso em Dias
Dispensa de Licitação	239	26	26	-
Pregão eletrônico	51	145	290	264
Adesão à Ata de Registro de Preço	265	31	62	36

Fonte: elaborada pela autora.

Em resumo, foi realizada a mensuração da celeridade processual, analisando três modalidades de aquisições, as quais são mais utilizadas pela instituição investigada. O estudo demonstra os impactos derivados de maior celeridade da dispensa de licitação, tomando por base que a realização de 51 pregões eletrônicos, produziram um atraso de 264 dias em média nos processos realizados se comparados à execução de 239 aquisições por dispensa de licitação. Ao ser analisada a celeridade da dispensa de licitação, tomando por base as aquisições realizadas por adesão à ata de registro de preço do próprio órgão demandante, foram produzidos 36 dias em média de atraso nos processos realizados.

É necessário destacar que as contratações, se realizadas por meio da modalidade pregão eletrônica, devem ser obrigatoriamente formalizadas por meio de termo de contrato. Conseqüentemente, a prática da dispensa de licitação contribui para a celeridade processual, tendo em vista ser um procedimento que flexibiliza as etapas de aquisição, e ainda, levando-se em consideração não haver a necessidade de elaboração de contratos, que são substituídos por outros mecanismos, conforme preconiza a Lei nº 8.666/93.

Procedendo-se com a revisão sistemática de literatura, utilizaram-se os dados do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN) e do Sistema de Aquisições Governamentais (SIAG), da tabela de subsídios da Unemat (Anexo D) do ano de 2018, conforme alteração realizada pela Lei n.º 10.572/2017 (MATO GROSSO, 2017) e do lotacionograma de 2019 da Unemat (Anexo D) para alimentar a Equação 2.

Mostra-se a seguir, na Tabela 5, que a economicidade da realização do processo de licitação por pregão eletrônico é inferior à economicidade proporcionada pela realização por meio de dispensa de licitação.

Tabela 5 - Economicidade operacional

Modalidade de Aquisição	Qde_Dias_M	Qde Servidor	%	Salário_Por Dia	Custo Processual	Modalidade / Dispensa
Dispensa de Licitação	26	1	100	201,49	5.238,74	1
Pregão eletrônico	145	8	25	201,49	58.432,10	11
Adesão à Ata de Registro de Preço Unemat	31	8	25	201,49	12.492,38	2

Fonte: elaborada pela autora.

Ao analisar a economicidade processual, observou-se, em síntese, que, em relação ao custo total de execução de licitação nas modalidades apresentadas na Tabela 5, a partir da pesquisa em 14 unidades gestoras da Unemat, o custo final dos processos realizados por meio de pregão eletrônico é em média 11 vezes maior que o custo da realização por meio de dispensa de licitação.

4.2 Análise das entrevistas

As entrevistas semiestruturadas envolveram a participação de 35 indivíduos, todos servidores de carreira do quadro permanente da Unemat e detentores de funções e/ou atribuições relacionadas com as aquisições públicas. Foram realizadas com o objetivo de avaliar as experiências, perspectivas e dificuldades enfrentadas pelos sujeitos na adoção da dispensa de licitação, na aplicação dos princípios da administração pública, bem como de verificar quais atributos são efetivados com a adoção da dispensa de licitação na Unemat.

No mês de agosto, deu-se a abertura às solicitações de entrevistas por meio de envio de convite para as unidades gestoras. Em proporções absolutas, obteve-se um aceite de 81,40% da população para gravar a entrevista. Considera-se um número de retorno útil, haja vista o número de agentes que contribuíram participando voluntariamente do estudo. A partir da aplicação do questionário e das entrevistas, foi possível identificar o perfil dos respondentes/entrevistados.

O primeiro grupo, denominado grupo A, é composto por 11 participantes. Analisando as características dos entrevistados do referido grupo, percebe-se que a maioria dos entrevistados é do gênero masculino e possui mais de um ano na função de ordenador de despesa. O segundo grupo, denominado grupo B, é composto por 13 participantes. Analisando as características dos entrevistados desse grupo, nota-se que a maioria dos participantes é do gênero masculino, com mais de um ano na função.

O terceiro grupo, intitulado grupo C, é formado por 11 participantes, sendo que apenas dois deles são do gênero feminino. Nota-se ainda que esse último é o grupo em que alguns dos participantes apresentam mais tempo de atuação na função. Com relação ao perfil do entrevistado, o resumo das características e informações gerais sobre os componentes de cada grupo está evidenciado no Quadro 14, a seguir.

Quadro 14 - Perfil dos entrevistados

(continua)

ENTREVISTADO	CARGO	FORMAÇÃO ACADÊMICA	FUNÇÃO	GÊNERO	TEMPO/ FUNÇÃO	Duração Entrevista
A1	Professor	Computação	Ord. Despesa	M	1 ano 10 meses	0:50:47
A2	Professor	Computação	Ord. Despesa	M	1 ano 10 meses	00:48:24
A3	Professor	Agronomia	Ord. Despesa	F	1 ano 10 meses	00:29:52
A4	Professor	Computação	Ord. Despesa	M	9 meses	00:32:41
A5	Professor	Administração	Ord. Despesa	F	1 ano e 10 meses	00:51:23
A6	Professor	Física Ambiental	Ord. Despesa	F	07 meses	00:23:00
a7	Professor	Contabilidade	Ord. Despesa	M	06 meses	01:02:28
A8	Professor	Zootecnia	Ord. Despesa	F	09 meses	00:35:41
A9	Professor	Filosofia	Ord. Despesa	M	03 meses	00:54:32
A10	Professor	Contabilidade	Ord. Despesa	M	01 ano	00:20:43
A11	Professor	Biologia	Ord. Despesa	M	1 ano e 10 meses	00:23:42
B1	PTES	Administração	Coord. Planejamento	F	09 meses	00:20:37
B2	PTES	Biologia	Coord. Planejamento	F	10 meses	00:25:03
B3	PTES	História	Coord. Planejamento	M	2 anos e 10 meses	00:23:17
B4	PTES	Administração e Direito	Coord. Planejamento	F	10 meses	00:58:44
B5	PTES	Computação e Administração Pública	Coord. Planejamento	M	3 anos e 10 meses	00:25:42
B6	PTES	Biologia	Coord. Planejamento	M	1 ano e 3 meses	00:40:40
B7	PTES	Biologia	Coord. Planejamento	M	1 ano	00:47:36
B8	PTES	Letras	Coord. Planejamento	F	3 meses	00:24:24

(conclusão)

ENTREVISTADO	CARGO	FORMAÇÃO ACADÊMICA	FUNÇÃO	GÊNERO	TEMPO/ FUNÇÃO	Duração Entrevista
B9	PTES	Computação	Coord. Planejamento	M	10 meses	00:27:35
B10	PTES	Zootecnia	Coord. Planejamento	F	2 anos	00:25:11
B11	PTES	Matemática	Coord. Planejamento	M	2 anos	00:29:46
B12	PTES	Letras	Coord. Planejamento	F	1 ano e 10 meses	00:22:05
B13	PTES	Engenharia Agrônômica	Coord. Planejamento	M	1 ano e 10 meses	00:36:56
C1	PTES	Biologia	Setor de Aquisições	M	2 anos e 06 meses	00:29:16
C2	PTES	Administração	Setor de Aquisições	M	5 meses	00:29:51
C3	PTES	Computação	Setor de Aquisições	M	4 anos	00:30:27
C4	PTES	Direito	Setor de Aquisições	M	5 meses	00:22:47
C5	PTES	Pedagogia	Setor de Aquisições	F	8 anos	00:47:41
C6	PTES	Contabilidade	Setor de Aquisições	F	04 anos	00:34:02
C7	PTES	Biologia	Setor de Aquisições	M	2 anos e 10 meses	00:21:12
C8	PTES	Economia	Setor de Aquisições	M	10 meses	00:47:16
C9	PTES	Educação Física	Setor de Aquisições	M	3 anos e 06 meses	00:31:52
C10	PTES	Contabilidade	Setor de Aquisições	M	06 anos	00:24:39
C11	PTES	Direito	Assessoria de Aquisições	M	15 anos	01:07:05

Fonte: elaborada pela autora.

Quanto ao tempo de atuação dos entrevistados na função, a maioria possui menos de três anos. É possível observar a incidência de menor tempo de atuação nos três grupos de respondentes, o que confirma os resultados encontrados com a aplicação do questionário, de que, apesar do pouco tempo na função, os servidores ocupam cargos importantes relacionados à chefia na condução das aquisições.

No que se refere à formação acadêmica, observam-se as mais variadas, o que se explica pelo fato de que dois grupos são de cargos eletivos e que o grupo três refere-se a cargos de confiança indicados pelo ordenador de despesa. As evidências estão elencadas na Tabela 6, a seguir.

Tabela 6 - Nível de escolaridade dos entrevistados

Nível de Escolaridade	Resposta	Índice %
Graduado	4	11
Especialista	14	40
Mestre	7	20
Doutor	10	29
Total	35	100%

Fonte: elaborada pela autora.

Os níveis mais elevados de escolaridade encontram-se no grupo de ordenadores de despesas. Isso explica-se pelo fato de que todos os ocupantes da mais elevada função no processo de aquisição das unidades gestoras são professores, e a maioria possui titulação de doutorado.

Após a coleta das evidências, realizaram-se as categorizações das entrevistas, adaptadas ao material de análise selecionado e à revisão de literatura. O resumo das codificações, das matrizes estruturais e das consultas elaboradas e realizadas por temas manualmente foi evidenciado na Tabela 7, a seguir. Salienta-se que o termo enumeração se refere à quantidade de ocorrências dos temas nas falas dos entrevistados e tem origem na técnica de análise de conteúdo, conforme expõe Bardin (2016).

Tabela 7 - Enumeração e categorização

Tema: Adoção da Dispensa de Licitação	Enumeração	Categorização
Atributos motivadores da adoção da dispensa de licitação	649	14
Desvantagens na Adoção da Dispensa de Licitação	332	09
Presença dos Princípios da Administração Pública	692	06
Atributos dos Princípios da Administração Pública	432	12
Total	2.105	41

Fonte: elaborada pela autora.

Verifica-se que, nesta pesquisa, efetuou-se o total de 2.105 codificações das transcrições de 35 entrevistas realizadas, e criaram-se 41 categorizações. Para assegurar a confiabilidade da pesquisa, para as codificações, foi necessário separar os temas da pesquisa e categorizá-los em graus de primeira, segunda e terceira ordem. As matrizes foram criadas e realizadas, respectivamente, com a finalidade de analisar e contrastar as percepções dos entrevistados, com o tema de pesquisa.

No tratamento e na interpretação dos resultados, as evidências coletadas e categorizadas foram relacionadas ao modelo conceitual da pesquisa, com o intuito de confrontá-lo. Assim, identificaram-se as relações entre a teoria de base e a situação apurada e observada.

4.3 Análise dos questionários

As questões do roteiro visaram identificar a percepção dos servidores ligados ao processo de aquisição, especialmente, sobre a adoção e aplicação dos princípios da administração pública. Além disso, verificar quais dos seus atributos são efetivados com a adoção da dispensa de licitação na unidade investigada. Os dados coletados foram obtidos a partir dos 39 questionários respondidos e analisados em uma perspectiva interpretativa, pois buscou-se uma visão holística do fenômeno estudado, isso aliado às evidências verificadas em relação a outros fatores explícitos observados na Unemat.

O resumo das respostas validadas do questionário pode ser visto a seguir, na Tabela 8, que caracteriza o perfil dos respondentes.

Tabela 8 - Perfil dos respondentes dos questionários

Função	Frequência Absoluta	Frequência Relativa %
Ordenador de Despesa	13	33,33
Coordenador de Planejamento	13	33,33
Responsável Setor de Compras	13	33,33
Total	39	100%

Fonte: elaborada pela autora.

Dos respondentes, nota-se que atingiu 33,33% das funções de ordenador de despesas, de coordenador de planejamento e de responsável pelas compras. Observa-se que o questionário atingiu 91% do público da pesquisa.

Quanto ao tempo de atuação na função, as evidências são elencadas a seguir, na Tabela 9.

Tabela 9 - Tempo de função dos respondentes

Tempo de Função	Frequência Absoluta	Frequência Relativa %
Menos de 03 anos	29	74,36
04 a 06 anos	07	17,95
07 a 09 anos	2	5,13
Mais de 10 anos	1	2,56
Total	39	100%

Fonte: elaborada pela autora com base nos dados da pesquisa.

Verificou-se que a maioria dos respondentes possui menos de três anos na função. Foi possível perceber a incidência de menor tempo de atuação nos três grupos de respondentes. Na instituição, observa-se que há muitos servidores novos alocados nas funções de ordenadores de despesas, coordenadores de planejamento e de responsáveis pelas aquisições, e que, apesar do pouco tempo na função, ocupam cargos importantes relacionados à chefia na condução das aquisições. Inicialmente, todos os respondentes afirmaram saber quais são os princípios orientadores da administração pública. Essa informação foi utilizada para a análise das demais respostas.

As questões de 05 a 08 tratam de aspectos subjetivos sobre os atributos dos princípios orientadores da administração pública. A partir das respostas, foi viável observar que, apesar do reconhecimento da importância dos princípios orientadores

da administração pública, as unidades gestoras ainda apresentam dificuldades, sobretudo, em fases decisórias do processo no reconhecimento dos atributos relacionados a cada princípio da administração pública. Isso interpreta-se principalmente pela preferência dos respondentes por atributos presentes no princípio da eficiência. As questões de 09 a 20 eram direcionadas a medir aspectos relacionados à aplicação dos princípios orientadores da administração pública pelos servidores que operacionalizam as aquisições.

A partir das informações coletadas, identificam-se, especialmente, dificuldades relacionadas a obstáculos na gestão, dado que a maioria afirma não ter conhecimento suficiente para fundamentar e especificar os princípios da administração pública, portanto, sinalizando a importância do recebimento de qualificação e suporte de outros servidores com conhecimentos específicos. A seguir, o Quadro 15 demonstra a síntese das respostas dos questionários.

Quadro 15 - Síntese das respostas dos questionários

Categoria	Subcategoria	Cerne	Questão
Princípios da administração pública	Legalidade	O agente público só pode praticar o que a lei determina.	06; 09; 11; 13; 14; 15; 18
	Impessoalidade	Igualdade de tratamento e isonomia.	08;09; 14; 15; 17; 20
	Moralidade	Exigência ao agente público de comportamento ético.	08; 09; 12; 14; 15; 16; 17; 20
	Publicidade	Divulgação e conhecimento público do processo de aquisição.	08; 09; 10; 14; 15; 16; 17
	Eficiência	Busca da eficiência de resultados.	05;06; 07; 09; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 19
Atributos dos princípios da administração pública	Segurança jurídica e limitação do poder discricionário do agente público	Princípio da Legalidade	06; 09; 11; 12; 13; 14; 15; 18;
	Isonomia e igualdade	Princípio da Impessoalidade	08; 09; 14; 15; 17; 20
	Probidade dos atos do agente público	Princípio da Moralidade	08; 09; 12; 14; 15; 16; 17; 20
	Transparência	Princípio da Publicidade	08; 09; 10; 14; 15; 16; 17
	Celeridade, economicidade e qualidade	Princípio da Eficiência	05;06; 07; 09; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 19

Fonte: elaborada pela autora com base nos dados da pesquisa.

Apesar de o questionário ser fechado, observou-se que as respostas apresentadas foram bastante convergentes, pois as categorias e suas subcategorias são consideradas relevantes por elevada parcela do universo dos servidores. Além disso, vale registrar que as respostas dadas ao questionário se conectam de forma coerente, ou seja, existe uma construção lógica quando examinadas em conjunto com as entrevistas. O questionário contém itens que objetivam coletar a percepção do agente público sobre a adoção da dispensa de licitação como forma de aquisição, como mecanismo que possibilite ganhos de celeridade, assim como economicidade na operacionalização das aquisições. A seguir, a Tabela 10 demonstra a estatística descritiva das respostas, bem como a média e o desvio padrão em cada item das questões.

Tabela 10 - Estatística descritiva das assertivas

(continua)

ADOÇÃO DA COMPRA DIRETA NA UNEMAT																						
ITEM	0	1	2	3	3,5	4	5	6	6,5	7	7,5	8	8,5	9	9,5	10	Total	Mín.	Máx.	Mediana	Média	Desvio Padrão
Q5 Qualidade, celeridade e economicidade	0	0	0	1	0	0	7	4	0	4	0	4	1	10	0	8	39	3	10	8,00	7,69	1,96
	0%	0%	0%	3%	0%	0%	18%	10%	0%	10%	0%	10%	3%	26%	0%	21%	100%					
	2	0	0	0	0	2	3	0	0	2	0	8	0	10	0	12	39	0	10	9,00	7,97	2,55
Q6. Celeridade	5%	0%	0%	0%	0%	5%	8%	0%	0%	5%	0%	21%	0%	26%	0%	31%	100%					
	1	0	1	0	0	3	7	2	0	3	1	6	1	5	0	9	39	0	10	8,00	7,21	2,51
Q7 Economicidade	3%	0%	3%	0%	0%	8%	18%	5%	0%	8%	3%	15%	3%	13%	0%	23%	100%					
	3	1	2	0	0	1	6	0	0	3	0	8	0	10	0	5	39	0	10	8,00	6,77	3,07
Q8 Qualidade	8%	3%	5%	0%	0%	3%	15%	0%	0%	8%	0%	21%	0%	26%	0%	13%	100%					
Q9. Princípios da Administração Pública	0	1	0	0	0	0	0	1	0	3	0	7	0	7	0	20	39	1	10	10,00	8,9	1,71
	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	0%	8%	0%	18%	0%	18%	0%	51%	100%					
Q10 Princípios da eficiência	3	6	0	0	0	0	0	4	0	4	0	10	1	5	0	6	39	0	10	8,00	7,05	2,62
	8%	15%	0%	0%	0%	0%	0%	10%	0%	10%	0%	26%	3%	13%	0%	15%	100%					
Q11 Princípio da legalidade e Eficiência	0	0	0	0	0	3	7	1	0	8	0	6	0	7	0	7	39	4	10	8,00	7,44	1,96
	0%	0%	0%	0%	0%	8%	18%	3%	0%	21%	0%	15%	0%	18%	0%	18%	100%					
Q12 Princípio da legalidade, moralidade e Eficiência	0	0	0	0	0	1	6	3	0	4	0	8	1	9	0	7	39	4	10	8,00	7,77	1,78
	0%	0%	0%	0%	0%	3%	15%	8%	0%	10%	0%	21%	3%	23%	0%	18%	100%					
Q13 Princípio da legalidade	0	0	0	0	0	0	2	1	0	3	0	10	0	12	0	11	39	5	10	9,00	8,59	1,33
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	3%	0%	8%	0%	26%	0%	31%	0%	28%	100%					
Q14 Princípios da Administração Pública	1	0	1	0	0	0	2	3	0	1	0	12	0	11	0	8	39	0	10	8,00	8	2,14
	3%	0%	3%	0%	0%	0%	5%	8%	0%	3%	0%	31%	0%	28%	0%	21%	100%					

(conclusão)

ADOÇÃO DA COMPRA DIRETA NA UNEMAT																						
ITEM	0	1	2	3	3,5	4	5	6	6,5	7	7,5	8	8,5	9	9,5	10	Total	Mín.	Máx.	Mediana	Média	Desvio Padrão
Q15 Princípios da Administração Pública	2	0	0	3	0	0	2	2	0	3	0	13	0	9	0	5	39	0	10	8,00	7,36	2,54
	5%	0%	0%	8%	0%	0%	5%	5%	0%	8%	0%	33%	0%	23%	0%	13%	100%					
Q16 Princípio de eficiência	1	0	0	0	0	0	7	2	0	0	0	7	0	10	0	12	39	0	10	9,00	8,03	2,25
	3%	0%	0%	0%	0%	0%	18%	5%	0%	0%	0%	18%	0%	26%	0%	31%	100%					
Q17 Princípio de impessoalidade, publicidade e moralidade	1	1	1	1	0	0	9	4	0	3	0	11	0	3	0	5	39	0	10	7,00	6,69	2,46
	3%	3%	3%	3%	0%	0%	23%	10%	0%	8%	0%	28%	0%	8%	0%	13%	100%					
Q18 Princípio de Legalidade	2	0	1	2	0	1	9	1	0	7	0	11	1	3	0	1	39	0	10	7,00	6,28	2,37
	5%	0%	3%	5%	0%	3%	23%	3%	0%	18%	0%	28%	3%	8%	0%	3%	100%					
Q19 Princípio de eficiência	0	2	1	2	0	0	2	0	0	6	0	6	0	8	0	12	39	1	10	9,00	7,74	2,62
	0%	5%	3%	5%	0%	0%	5%	0%	0%	15%	0%	15%	0%	21%	0%	31%	100%					
Q20 Princípio de moralidade e impessoalidade	2	0	0	0	0	1	5	1	0	4	0	12	0	7	0	7	39	0	10	8,00	7,49	2,42
	5%	0%	0%	0%	0%	3%	13%	3%	0%	10%	0%	31%	0%	18%	0%	18%	100%					

* Avaliação 0 a **** 10.

Fonte: elaborado pela autora.

Como pode-se observar, a Tabela 10, exposta anteriormente, apresenta a estatística descritiva das respostas em 10 níveis de concordância sobre o item declarativo das questões, item 5 ao item 20, além de demonstrar média e desvio padrão em cada item das questões. A maioria dos respondentes da Unemat pronunciaram-se no sentido de concordar que os benefícios da adoção da dispensa de licitação possibilitam maior celeridade, economicidade e qualidade operacional. Nesse contexto, a questão 5 teve um alto número de observações, próximo a 70% das respostas que avaliaram com notas entre 7 a 10 quando questionados se os atributos de celeridade, economicidade e qualidade estão presentes na contratação por dispensa de licitação.

Nesse sentido, 83% dos respondentes atribuíram as notas entre 7 a 10 quando questionados se o agente público age baseado na celeridade proporcionada pela dispensa de licitação pelo seu rito procedimental menos burocratizado. No entanto, ao serem questionados sobre redução dos custos e maior qualidade operacional, propiciados quando da adoção da dispensa de licitação, 65% e 68% dos respondentes atribuíram notas entre 7 e 10 para os itens 7 e 8, respectivamente.

Os itens de 9 a 20 objetivaram coletar a percepção do agente público sobre a presença dos princípios orientadores da administração pública na adoção da dispensa de licitação como forma de aquisição. Cabe destacar que, para a maioria dos entrevistados, todos os princípios orientadores da administração pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – são observados quando da aquisição por dispensa de licitação. Para essa análise, foram dispostas três assertivas (itens 9, 14 e 15), com expressivo valor de 95%, 83% e 77%, com avaliação entre 7 a 10.

Com isso, fica evidente que, para a maioria dos agentes públicos, essa forma de aquisição está de acordo com os princípios orientadores da administração pública. Nesse sentido, os respondentes apresentaram tendência a concordarem que, na adoção da compra por dispensa de licitação, são observados todos os princípios orientadores da administração pública.

Observa-se que se apresentaram valores consideráveis para os itens 17 e 18 sobre a observância dos princípios da impessoalidade, publicidade e legalidade com a adoção da compra direta. Essas assertivas apresentaram os resultados de 43% e 40%, respectivamente, com avaliação entre 0 a 6,99. Diante disso, considerando as

respostas do questionário, acredita-se que esses princípios ficam prejudicados com o procedimento de aquisição por dispensa de licitação. Portanto, tais resultados estatísticos reforçam a validade da proposição de que o agente público se utiliza da dispensa de licitação influenciado pelos atributos do princípio da eficiência.

Ainda sobre a confirmação da proposição do estudo, os itens 10, 11, 16 e 18 apresentaram valores de 67%, 72%, 75% e 82% de avaliações com notas entre 7 e 10. Tal análise permite o entendimento de que os respondentes entendem que a escolha pela aquisição por dispensa de licitação possibilita maiores benefícios e menores custos envolvidos nessa forma de aquisição. Por fim, o item 13 apresentou quantidade notória de avaliação, com notas entre 7 a 10, com expressiva marca de 93% de respostas. Diante disso, constatou-se que a maioria dos agentes públicos que compõem a amostra considera que a adoção da dispensa de licitação como forma de aquisição está mais sujeita a apontamentos de irregularidades pelos órgãos reguladores. Um possível motivo para isso seria o limite de valor estabelecido em lei, que propicia o fracionamento de despesas, o que gera improbidade administrativa.

Assim, existe uma presunção de reconhecimento dos benefícios da adoção da compra por dispensa de licitação propiciada pelos atributos presentes no princípio da eficiência acima dos atributos presentes nos demais princípios orientadores da administração pública. De acordo com os estudiosos da teoria dos princípios, os indivíduos tendem a afastar a aplicação de uma regra por entender que há um princípio mais importante que justifique esse afastamento. (DWORIN, 2002; ALEXY, 1986; LORENZ, 2016). Diante disso, a teoria explica a proposição de tese que, para a adoção da dispensa de licitação como forma de aquisição, faz-se necessária a ponderação dos princípios orientadores da administração pública e, conseqüentemente, a ponderação dos devidos atributos de cada princípio.

A seguir, apresentam-se a triangulação dos dados e as análises dos resultados da percepção do agente público na adoção da contratação por dispensa de licitação na Universidade do Estado do Mato Grosso. As análises deste estudo de caso com enfoque incorporado foram divididas em duas grandes etapas: decisão – na adoção da dispensa de licitação; e grau de importância – dos princípios constitucionais da administração pública, bem como de seus atributos.

4.4 Triangulação dos dados e análise do tema: adoção da aquisição por dispensa de licitação

O tema adoção da aquisição por dispensa de licitação contém perguntas que objetivam coletar a percepção dos agentes públicos sobre os motivadores da prática de aquisições por dispensa de licitação na instituição investigada. Nesse sentido, foram propostos quatro subtemas – atributos motivadores da adoção da dispensa de licitação; desvantagens na adoção da dispensa de licitação; presença dos princípios orientadores da administração pública; e atributos dos princípios da administração pública. Tais subtemas servem de evidências para uma análise qualitativa por meio de análise de conteúdo. Assim, nesta seção, o tema foi analisado pela técnica de análise de conteúdo das evidências primárias e pela comparação com as evidências secundárias.

4.4.1 Análise dos atributos motivadores da adoção da dispensa de licitação

Para entender os atributos efetivados nas práticas de dispensa de licitação na instituição investigada, foi preciso compreender a motivação do agente público em decidir pela utilização da dispensa de licitação. Todas essas questões foram respondidas pelos grupos A, B e C, pois tratam-se de questões sobre a motivação da adoção da forma de contratação por dispensa de licitação.

A seguir, apresenta-se um recorte do quadro exposto no Apêndice E, que relaciona os atributos motivadores da opção pela dispensa de licitação para os agentes públicos da Unemat:

“[...] a compra direta tem o procedimento de atividade mais rápida para atender as demandas que são urgentes do campus, [...] atendem alguns pontos específicos de demandas que surgiram nesse período e que também com valores menores”. “[...] o nosso campus ele não tem um setor específico de licitação, a gente depende... nós somos uma universidade com 13 campus e ainda tem outras funções dentro da universidade e que a gente só tem um corpo técnico específico para área de licitação e aí a gente centraliza para poucas pessoas, então isso se torna muito moroso [...]”. (EA7).

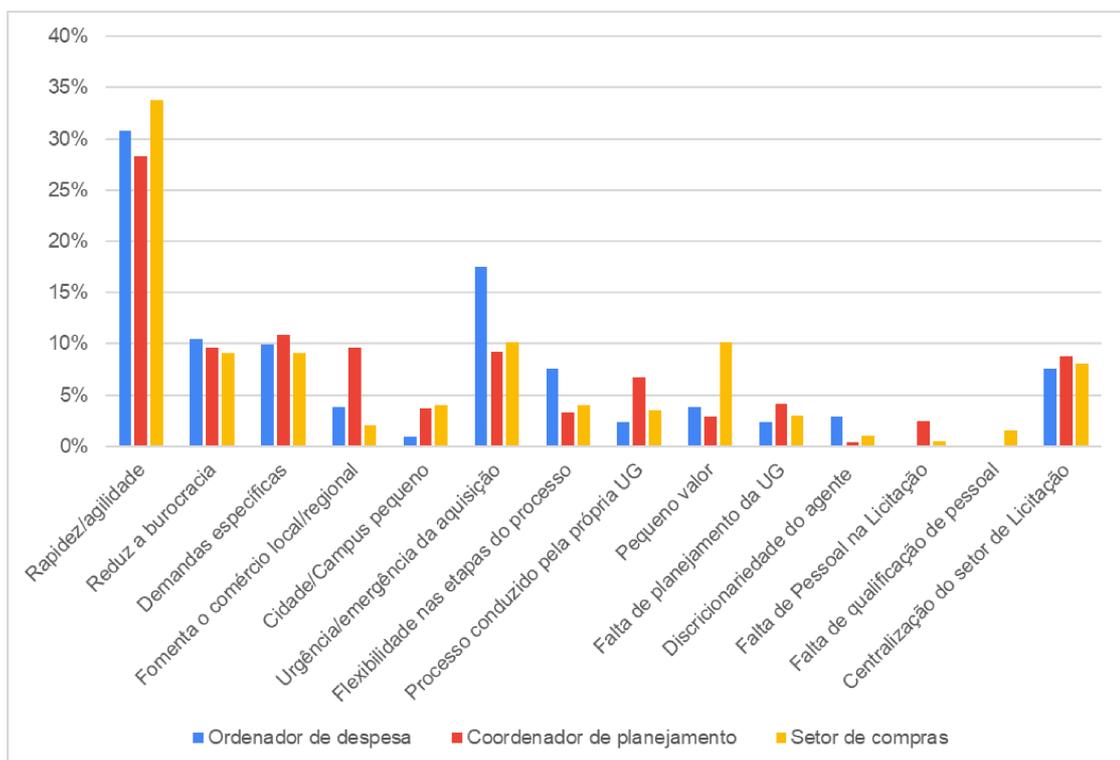
“[...] é uma compra mais prática, mais fácil de estar fazendo menos burocratizada, é uma situação que envolve somente a nossa unidade

gestora, não envolve diretamente a iniciativa ou setor de licitação, [...] eu falo da eficiência porque ela se torna menos burocrática [...]. (EB5).

“[...] no caso a licitação nunca é empresa daqui, até chegar no contrato demora um tempão. Aí vai pra sede, não pode iniciar um processo aqui [...]. Seria um produto assim, específico que eles estão precisando comprar... no quesito rapidez né. A rapidez e daí ter acesso com o comércio local ele vai até ver o produto na hora de cotar né, eu acredito que seja isso [...]”. (C5).

Na análise dos fragmentos essenciais retirados das respostas dos entrevistados, os atributos mais observados foram: rapidez/agilidade; reduz a burocracia; demandas específicas; fomenta o comércio local/regional; cidade/campus pequenos; urgência/emergência da aquisição; flexibilidade nas etapas do processo; processo conduzido pela própria UG; pequeno valor; falta de planejamento da UG; discricionariedade do agente; falta de pessoal na licitação; e centralização do setor de licitação. Para facilitar o entendimento dos fragmentos essenciais do tema “adoção da dispensa de licitação”, elaborou-se, a seguir, o Gráfico 1, que aborda os determinantes mais explicitados pelos agentes públicos.

Gráfico 1 - Resumo dos atributos observados na escolha do agente público pela aquisição por dispensa de licitação



Fonte: elaborado pela autora.

A partir desses resultados, é possível afirmar que os determinantes para a prática da dispensa de licitação na Unemat resultam, com maior número de observações, do atributo do princípio da eficiência, “celeridade” (rapidez/agilidade do processo de aquisição), e, com menor número de observações, tem-se a falta de qualificação de pessoal. A Tabela 11 apresenta as informações sobre a motivação da dispensa de licitação, elaborada com base na análise do questionário.

Tabela 11 - Determinantes observados na escolha do agente público pela aquisição por dispensa de licitação, conforme realização do questionário

Questão 05 A eficiência busca: qualidade, agilidade e menor custo dos serviços públicos. Todos esses aspectos estão presentes na contratação por dispensa de licitação.																	
Nota	0	1	2	3	4	5	6	7	7,5	8	8,5	9	10	Total			
Respostas	0	0	0	1	0	7	4	4	0	4	1	10	8	39			
Percentual	0%	1%	0%	3%	0%	18%	10%	10%	0%	10%	3%	26%	21%	100%			
Questão 06 No processo de decisão da dispensa de licitação, o agente público age baseando-se na agilidade dos processos por meio da utilização de seu rito procedimental menos burocratizado.																	
Nota	0	1	2	3	4	5	6	6,5	7	7,5	8	8,5	9	10	Total		
Respostas	2	0	0	0	2	3	0	0	2	0	8	0	10	12	39		
Percentual	5%	0%	0%	0%	5%	8%	0%	0%	5%	0%	21%	0%	26%	31%	100%		
Questão 16 A dispensa de licitação traz maiores benefícios, considerando maior rapidez na conclusão da aquisição.																	
Nota	0	1	2	3	3,5	4	5	6	6,5	7	7,5	8	8,5	9	9,5	10	Total
Respostas	1	0	0	0	0	0	7	2	0	0	0	7	0	10	0	12	39
Percentual	3%	0%	0%	0%	0%	0%	18%	5%	0%	0%	0%	18%	0%	26%	0%	31%	100%
Questão 19 A morosidade no processo de aquisição é um dos motivos para a definição e troca das licitações por Aquisições Diretas.																	
Nota	0	1	2	3	3,5	4	5	6	6,5	7	7,5	8	8,5	9	9,5	10	Total
Respostas	0	2	1	2	0	0	2	0	0	6	0	6	0	8	0	12	39
Percentual	0%	5%	3%	5%	0%	0%	5%	0%	0%	15%	0%	15%	0%	21%	0%	31%	100%

Fonte: elaborada pela autora.

As evidências mostram que 70%, 82%, 74% e 82% dos respondentes atribuíram notas entre 7 e 10, respectivamente, às questões 5, 6, 16 e 19, o que evidencia que, para os entrevistados, as aquisições por dispensa de licitação propiciam agilidade no processo. A partir desses achados, é possível confirmar os resultados da análise das entrevistas de que os agentes públicos decidem pela dispensa de licitação baseando-se, principalmente, na celeridade por ela proporcionada. O que se pode notar é que sempre que se busca segurança jurídica, o agente público depara-se com normas e burocracia de procedimentos em que a celeridade das contratações públicas é prejudicada. (QUEIROZ, 2014).

Desse modo, por meio dos resultados, verificou-se que, ao utilizarem a licitação, essa forma de aquisição ficou bastante restrita e com controles burocráticos excessivos, privilegiando o controle e a legalidade dos processos em vez da busca pela eficiência, corroborando com os achados de Costa e Terra (2019), Brasil (2017), Dezolt *et al.* (2016), Castro (2015), Gonçalves Filho (2010), Motta (2010) e Dimitri, Piga e Dimi (2006).

4.4.2 Análise das desvantagens na adoção da dispensa de licitação

Ainda sobre a escolha do agente público pela adoção da dispensa de licitação, a pesquisa questionou os entrevistados sobre as desvantagens percebidas na realização dessa forma de aquisição. As respostas encontram-se resumidas no quadro exposto no Apêndice F. A seguir, apresenta-se um recorte das explicitações dos entrevistados:

“[...] agora o aspecto que a gente fica bastante preocupado particularmente eu com as compras diretas, é a questão dos limites dela, às vezes esses limites não são muito claros em alguns casos limites são por elementos, em outros casos os limites são por subelementos, fico meio atento com essa questão de limite, não procurando fazer despesas na compra direta que esteja muito próxima da margem de limite questionável. [...] já houve situações de se ter um entendimento diferente dentro dos próprios órgãos que fiscalizam essas compras, onde alguns dizem que o limite é x e o outro diz que o limite é isso e a gente fica sem saber, às vezes a gente vai lá e gasta o y e depois recebe um apontamento dizendo que a gente gastou y e na verdade era x e a gente responde e aí recebe uma outra ‘não vocês nem precisavam ter justificado’, tem essas nuances. [...] a gente tem que observar algumas questões, por exemplo quando você tem um volume considerável, uma

compra de um volume considerável talvez a compra direta ela não seja de fato a melhor estratégia [...]”. (EA2).

“[...] Parte ruim de comprar em compra direta é os valores né... a gente tem que ficar atrelado aí a esses valores, ficar cuidando dos valores pra a gente não ultrapassar os limites que a gente tem na compra direta [...] vejo também que os órgãos de controle batem em cima né, da modalidade de compra direta, acredito que pensando em maior probabilidade de fraude, mas não vejo muito sentido nisso, porque a gente tem fraldes em todos os processos. [...] a gente acaba que encara essa fiscalização rigorosa do tribunal de contas em cima das compras diretas... os apontamentos geralmente são por estar fazendo a compra direta... a gente se sente meio fragilizado, se você segue o estado de repente você pode ter um apontamento do federal e assim a gente fica meio fragilizado na hora de tomar essa decisão [...]. A maior dificuldade que temos aqui é ‘tá’ pegando esses orçamentos locais por ter um número reduzido de empresas”. (EB7).

“[...] mas relacionado a outros itens eu acho que prejudica um pouco a questão da impessoalidade e a questão da publicidade porque você tem que tornar público o máximo de publicidade e transparência possível em todos os âmbitos da administração e quando você faz a compra direta você se limita a uns 3 ou 5 orçamentos, então de certa forma segmenta muito a concorrência né porque não se torna público”. (EC8).

Na percepção dos entrevistados, as desvantagens para a realização das aquisições diretas por licitação dispensável são: limite de valor; risco de apontamentos pelos órgãos reguladores; pessoalidade/falta de ética; falta de transparência; falta de concorrência; menor volume; necessidade de justificar a aquisição; vício no processo; e fracionamento de despesas. Isso significa que, para os entrevistados, os atributos do princípio da legalidade, segurança jurídica e limitação do poder discricionário do agente público (limite de valor e o risco de apontamento pelos órgãos reguladores) e o atributo de probidade, presente no princípio da moralidade, são os atributos determinantes observados em termos de desvantagens na realização das aquisições por dispensa de licitação. Cabe destacar a crítica interessante feita pelo entrevistado EA2, a indignação na fala do entrevistado surgiu porque existe uma falta de clareza entre os limites de valores tanto para a instituição e os órgãos reguladores quanto para as unidades gestoras e a instituição.

As respostas dos entrevistados foram resumidas a seguir, na Tabela 12.

Tabela 12 - Desvantagens apontadas na escolha do agente público pela aquisição por dispensa de licitação

Desvantagens	Respostas dos Entrevistados	Frequência Relativa %
Limite de valor	103	31
Risco de apontamento pelos órgãos reguladores	57	17
Pessoalidade/falta de ética	41	12
Falta de transparência	36	11
Falta de concorrência	32	10
Menor Volume	31	9
Necessidade de justificar a aquisição	19	6
Vício no processo	11	3
Fracionamento de despesas	02	1
Total	332	100

Fonte: elaborada pela autora.

Em resumo, evidenciou-se que, no que se refere às desvantagens na adoção da compra por licitação dispensável, o limite de valor e os possíveis apontamentos dos órgãos reguladores foram fundamentais para evidenciar os receios do agente público ao realizar as aquisições por dispensa de licitação na instituição investigada.

Para confirmar ou não as afirmações em relação à fala dos entrevistados, realizaram-se as análises dos questionários em que os respondentes avaliaram as práticas de aquisições por dispensa de licitação da instituição, com o intuito de verificar se realmente o limite de valor e os possíveis apontamentos por parte dos órgãos reguladores, foram apontados como determinantes das desvantagens nessa forma de aquisição. A seguir, a Tabela 13 mostra os determinantes das desvantagens, segundo os respondentes.

Tabela 13 - Resumo das desvantagens na adoção da dispensa de licitação conforme respondentes do questionário

Questão 13: Dentre as modalidades de aquisições previstas em lei, a dispensa de licitação está mais sujeita a apontamentos de irregularidades pelos órgãos reguladores.																	
Nota	0	1	2	3	3,5	4	5	6	6,5	7	7,5	8	8,5	9	9,5	10	Total
Respostas	0	0	0	0	0	0	2	1	0	3	0	10	0	12	0	11	39
Percentual	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	3%	0%	8%	0%	26%	0%	31%	0%	28%	100%
Questão 17: A contratação por dispensa de licitação, considerando a impessoalidade e a publicidade da contratação, reduz a concorrência e aumenta a pessoalidade no processo.																	
Nota	0	1	2	3	3,5	4	5	6	6,5	7	7,5	8	8,5	9	9,5	10	Total
Respostas	1	1	1	1	0	0	9	4	0	3	0	11	0	3	0	5	39
Percentual	3%	3%	3%	3%	0%	0%	23%	10%	0%	8%	0%	28%	0%	8%	0%	13%	100%
Questão 18: O agente público sente-se seguro e amparado legalmente ao realizar a dispensa de licitação.																	
Nota	0	1	2	3	3,5	4	5	6	6,5	7	7,5	8	8,5	9	9,5	10	Total
Respostas	2	0	1	2	0	1	9	1	0	7	0	11	1	3	0	1	39
Percentual	5%	0%	3%	5%	0%	3%	23%	3%	0%	18%	0%	28%	3%	8%	0%	3%	100%

Fonte: elaborada pela autora.

Os resultados do questionário confirmam alguns determinantes apontados como desvantagens na realização da contratação por dispensa de licitação pelos entrevistados. Todavia, as evidências coletadas nas entrevistas para o risco de apontamentos dos órgãos reguladores surgem como um dos determinantes observados quando consideram a desvantagem da dispensa de licitação. Já conforme as respostas do questionário para a questão 18, a maioria respondeu que se sente amparada legalmente quando da adoção de dispensa de licitação como forma de aquisição, enquanto que 93% responderam que essa forma de aquisição está mais sujeita a apontamentos de irregularidades por parte dos órgãos reguladores, item 13, o que contradiz os 60% que atribuíram nota acima de 7 para a questão 18. Ademais, a diminuição de concorrência/publicidade e o aumento de pessoalidade/falta de ética na execução do processo foram apontados como determinantes da desvantagem para essa forma de aquisição. Esses resultados contradizem, em parte, os achados de Foss (2019), Loureiro (2009), Campana (2017) e Guimarães (2016), de que exista o receio do agente público de que, com a escolha pela aquisição por licitação dispensável, possa estar ferindo os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade. Assim, a aquisição por processo licitatório pode inibir a liberdade e a eficiência da atuação administrativa pela intensidade do controle sobre a atuação do agente público, já que pode sujeitar o agente a tornar-se réu por improbidade administrativa. (CAMPANA, 2017).

4.4.3 Análise da presença dos princípios orientadores da administração pública

O segundo tema da adoção da dispensa de licitação por princípios orientadores da administração pública aborda a importância ou o peso dos princípios da administração pública e dos atributos efetivados na aquisição por dispensa de licitação. O primeiro tem o intuito de compreender a influência dos princípios na adoção da dispensa de licitação. O segundo tem o propósito de entender qual a relevância dos atributos de celeridade, economicidade e qualidade na tomada de decisão do agente público para a adoção da dispensa de licitação.

Assim, neste tópico, questionou-se sobre a importância ou o peso dos princípios constitucionais e da administração pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – em relação à adoção da forma de contratação por dispensa de licitação. O quadro exposto no Apêndice G resume as principais

respostas dos entrevistados. A seguir, apresenta-se um recorte das observações dos entrevistados quanto à ponderação dos princípios da administração pública.

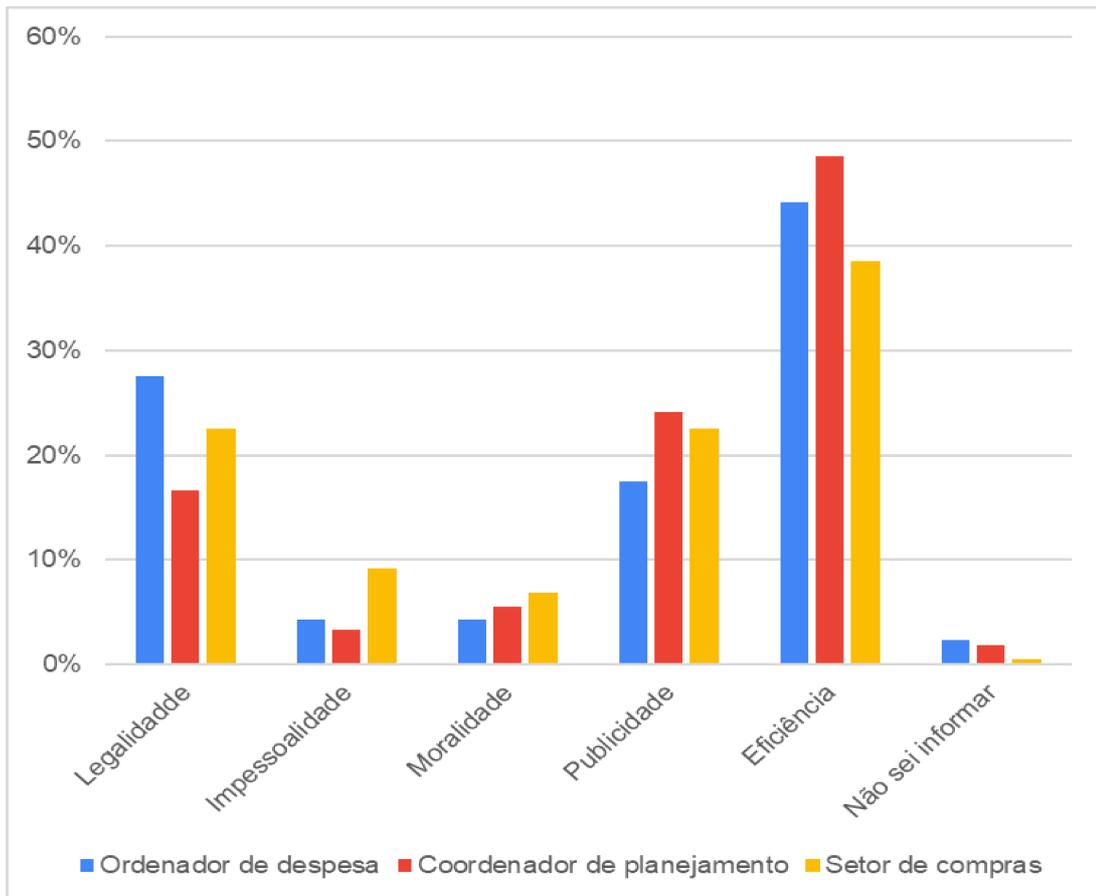
“[...] Na compra direta tem que cumprir a questão da legalidade pensando no orçamento que temos disponível para usar e a questão da legalidade e quantidade de uso né, [...] que eu saiba, o processo formal que nós temos é o legal, que é a constituição do processo de aquisição que vai lá na demanda do setor e perpassa por todos os processos de legalidade, orçamentário, financeiro. [...] ser impessoal porque as empresas elas têm que atingir os princípios legais para serem concorrentes. [...] compra direta é mais eficiente porque você consegue maior agilidade nos processos de aquisições, você consegue maior possibilidade de descrição daquilo que você realmente precisa dentro do seu contexto local. [...] talvez no princípio de eficiência a compra direta seja superior por conta daquelas discussões que já coloquei das vantagens, por outro lado se você colocar todo o seu orçamento em compra direta você pode dar margem e com o passar do tempo perder eficiência no preço também [...]”. (EA5).

“[...] Eu acho que os princípios estão muito explícitos em todas as ações da administração pública né, a moralidade, economicidade, eficiência, transparência [...] hoje em dia é o que a gente mais pensa nos princípios é a moralidade né e a eficiência, [...]. Com relação à impessoalidade o que acontece que às vezes isso não é fato, existe o vício de você estabelecer uma empresa X [...]”. (EB4).

“[...] pegando a legalidade artigo 24 que tá previsto dentro da lei e tá autorizado a fazer essa dispensa né, em cima do valor, [...] a impessoalidade a gente sempre usa na dispensa porque aqui é um município pequeno e tem pouco fornecedor, muitas vezes eu pego orçamento com o pessoal de fora, [...] normalmente eu acabo nem adquirindo com as pessoas que eu peguei o orçamento né, às vezes é um fornecedor que eu nem conheço que dá um lance e acaba depois ganhando o preço né. [...] a moralidade eu sempre procuro fazer o que a lei diz, não beneficiar ninguém, fazer a aquisição para maior eficiência, visando a qualidade do produto. [...] A publicidade é uma coisa importante porque, sempre quando eu pego os três orçamentos para analisar o preço na compra direta eu dou publicidade no site do SIAG, público lá e deixo 48 horas publicado [...]”. (EC3).

O Apêndice G apresenta os fragmentos essenciais retirados das respostas dos entrevistados. Os princípios mais observados, em ordem de importância, foram: eficiência; legalidade; publicidade; impessoalidade; e moralidade. Para facilitar o entendimento da análise dos fragmentos essenciais, elaborou-se, a seguir, o Gráfico 2, que aborda a prioridade dos princípios pelos entrevistados.

Gráfico 2 - Ordem de importância dos princípios da administração pública

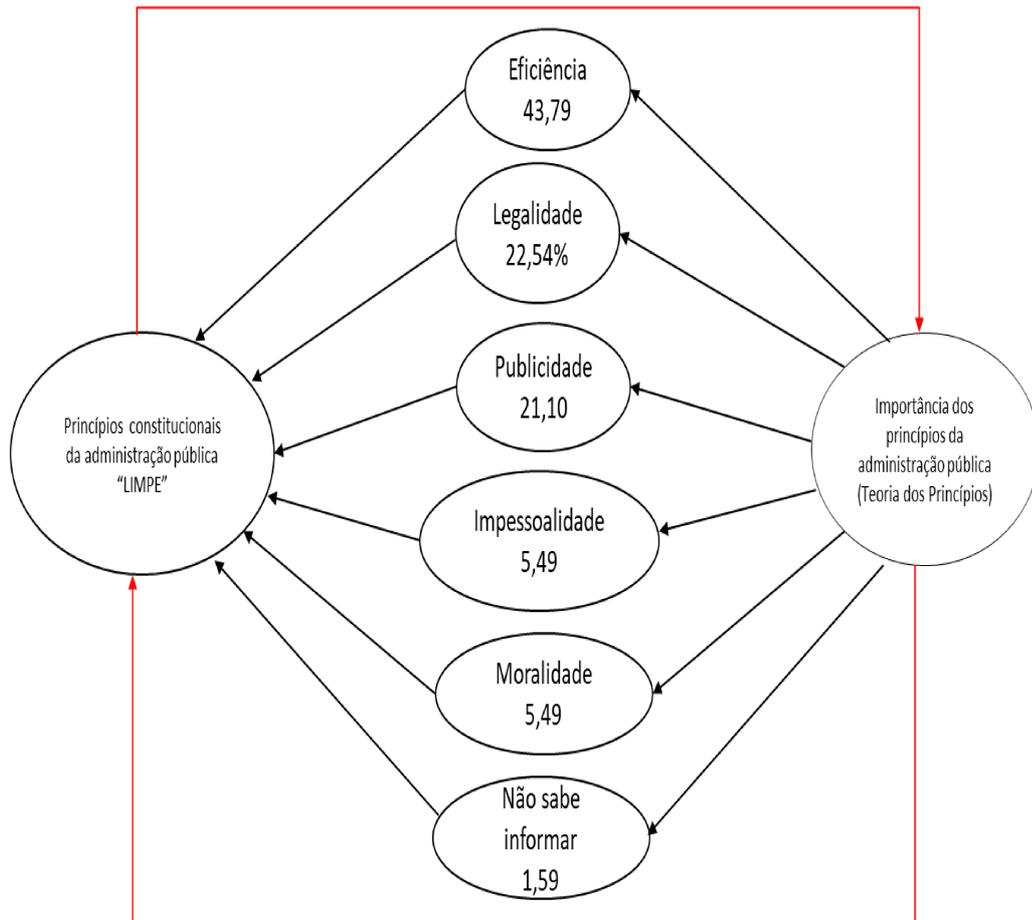


Fonte: elaborado pela autora.

Observa-se, no Gráfico 2, que a maioria dos respondentes argumenta que a influência dos princípios constitucionais em relação à prática da dispensa de licitação ocorreu, principalmente, pelo princípio da eficiência mais do que pelos demais princípios, ou seja, a rapidez em realizar seus processos contribuiu para a adoção da dispensa de licitação. Além disso, o segundo princípio mais considerado pelos respondentes foi o princípio da legalidade. Segundo os respondentes, o amparo legal ajudou o agente como argumento para a utilização da dispensa de licitação, pois os órgãos reguladores entendem que cada unidade gestora é autônoma, o que possibilita a fiscalização quanto à legalidade do limite de aquisição, de forma descentralizada. Outro destaque foi o princípio da publicidade, que ocorreu mais pela questão de melhoria da ferramenta de execução da dispensa de licitação permitida pelo Sistema de Aquisições Governamentais (SIAG) e por se ter o reconhecimento de que essa nova ferramenta proporciona a publicidade na aquisição por licitação dispensável.

Para mostrar a importância dos princípios constitucionais e da administração pública, conforme a percepção dos agentes públicos, elaborou-se a Figura 8, a seguir, que aborda as prioridades dos entrevistados nas relações existentes entre os princípios para adoção da dispensa de licitação.

Figura 8 - Importância dos princípios constitucionais da administração pública



Fonte: elaborado pela autora.

Observa-se, na Figura 8, que, para a escolha pela adoção da dispensa de licitação diante do grau de importância em relação aos princípios, foram considerados pelos entrevistados: a eficiência, a legalidade, a publicidade, a impessoalidade e a moralidade. Todos os princípios mencionados na referida figura estão relacionados diretamente com a adoção da dispensa de licitação. Portanto, conclui-se que, utilizando-se do mecanismo da ponderação dos princípios (BOWIE, 1977; MEDINA, 2004; ÁVILA, 2005; JONER, 2017; ALBIERO; SILVA, 2018), foi necessário atribuir grau de importância entre eles, para concretizar a adoção da dispensa de licitação, considerando que, seja por licitação ou por contratação direta,

devem obedecer aos cinco princípios da administração pública. Porém, de forma condicionada às decisões do agente público, responsável pelo exame das relações de cada princípio nos processos de aquisições que levam à atribuição de maior ou menor grau de importância entre eles, decorrente da possível compensação dos chamados custos/benefícios da forma de contratação utilizada.

4.4.4 Análise dos atributos dos princípios da administração pública efetivados aquisição por dispensa de licitação

O último subtema questionou os entrevistados sobre os atributos dos princípios da administração pública presentes na adoção da dispensa de licitação na instituição. A seguir, resumem-se as principais respostas dos entrevistados, os quais estão apresentados no quadro exposto no Apêndice H.

“[...] a compra direta também é vista como um processo mais rápido... mais célere foi a compra direta, pela própria tramitação [...]. Apesar dos questionamentos que eventualmente surgem o principal fator é atender as necessidades da instituição de forma mais rápida mantendo também ali a questão de economia, atender as demandas que são pontuais de uma forma mais eficiente. [...] na compra direta o custo operacional ele é menor sobretudo porque o processo de licitação na realidade da Unemat ele é conduzido em sua maioria pela Sede Administrativa que muitas vezes envolve o custo de logística [...]”. (EA2).

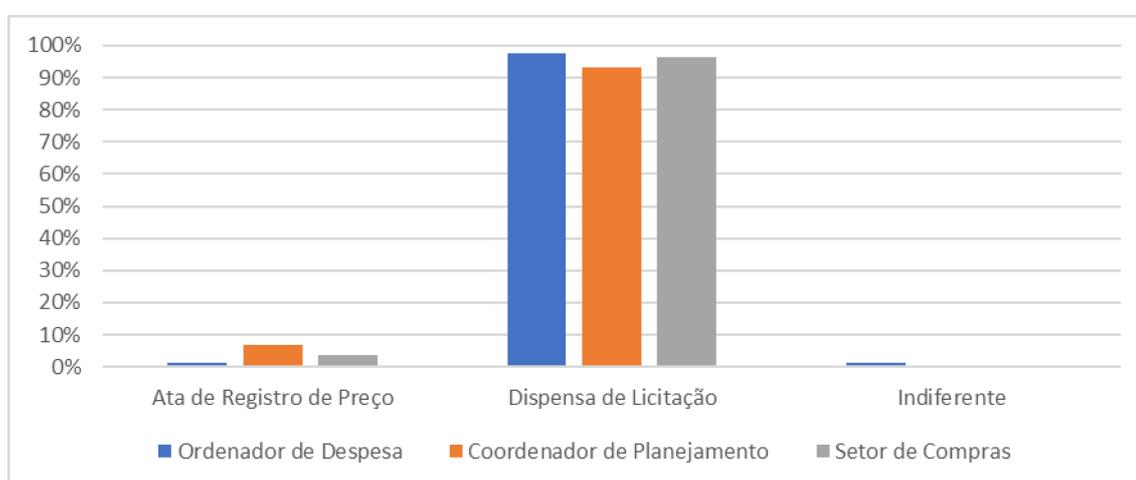
“[...] Eu acho que é mais célere né, na compra direta. [...] enquanto o processo de compra direta eles são mais automáticos, formatados, então você já tem uma forma de sistematizar os processos de compra direta, então você gasta muito menos tempo, você cria um padrão de aquisições e aí você diminui muito retrabalho e o tempo que você tem para montar o processo e envia. O processo licitatório é muito custoso no sentido de tempo, de trabalho, o servidor tem uma dedicação muito maior durante o processo de licitação e gasta muito mais horas de trabalho e às vezes retrabalho no processo de licitação e quase que fica exclusivo o período para fazer esse processo... então se você for pensar no custo de horas de trabalho o impacto de você ter um servidor para ficar exclusivamente para fazer esse processo licitatório e saiba a função que ele exerce a licitação realmente é mais cara [...]”. (EB4).

“[...] Então, eu consegui é comprar é compra, fazer aquisições em menos de uma semana. Foi realmente muito rápida a compra direta mesmo. Benefícios que você dificilmente teria com a licitação porque o processo é bastante demorado. [...] Aquisição por compra direta ela é muito mais é vantajosa nesse sentido porque a economia é dos processos é muito

melhor, né, porque você não vai ter toda aquela [ahh] despesa de pessoal para trabalhar em cima de um processo licitatório é o tempo que isso vai demandar é muito grande então você... realmente com a compra direta você vai ter essa economia, tanto de tempo como de despesa com esse processo [...]". (EC2).

Para facilitar o entendimento da análise dos fragmentos essenciais, elaborou-se o Gráfico 3, a seguir, que apresenta os fragmentos retirados das respostas dos entrevistados. Nesse contexto, o atributo dos princípios orientadores da administração pública mais observado pelos entrevistados é o da celeridade.

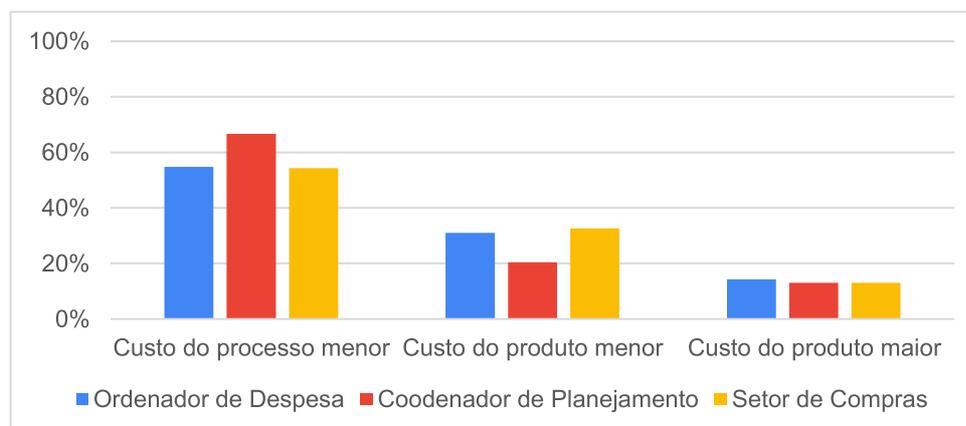
Gráfico 3 - Atributo de celeridade operacional



Fonte: elaborado pela autora.

Por meio da análise das respostas dos entrevistados, percebe-se que a maioria deles concorda que o atributo de celeridade foi e ainda continua sendo o atributo que mais influencia na adoção da dispensa de licitação na instituição. Esses resultados corroboram com os de Hermann (1999), haja vista que a universidade busca ferramentas que evidenciem maior celeridade nas aquisições públicas. Outrossim, observa-se que as argumentações e explicações dos entrevistados, quando afirmam que, com a adoção da dispensa de licitação, o processo torna-se célere e econômico, fortalecem os achados de Gonçalves Filho (2010), que menciona que o princípio da eficiência pelo atributo da economia processual propicia celeridade e, por sua vez, diminui custos econômicos de realização, conforme demonstra o Gráfico 4, a seguir.

Gráfico 4 - Atributo de economicidade operacional



Fonte: elaborado pela autora.

Observa-se, no Gráfico 4, que os entrevistados justificam que a adoção da dispensa de licitação ocorreu por proporcionar menor custo processual e menor custo do produto/serviço obtido.

Para confirmar as afirmações da fala dos entrevistados, realizaram-se as análises dos processos de aquisições no ano de 2019, período em que os entrevistados responderam pelas aquisições da instituição investigada, com o intuito de verificar se realmente o atributo da celeridade e o custo do processo são menores na adoção da dispensa de licitação como forma de aquisição. Após a realização das análises nos processos de aquisições, encontraram-se as informações mostradas na Tabela 14, a seguir, retiradas dos processos de aquisições, especificamente por dispensa de licitação, pregões eletrônicos e adesão à ata de registro de preço da instituição estudada.

Tabela 14 - Celeridade e economicidade na adoção da dispensa de licitação

Celeridade Operacional	Processos	Atraso em Dias	Atraso em Horas	Custo Processual	Modalidade/Dispensa
Dispensa de Licitação	239	-	-	5.238,74	1
Pregão eletrônico	51	264	107.737,68	58.432,10	11
Adesão à Ata de Registro de Preço	265	36	75.705,20	12.494,38	2

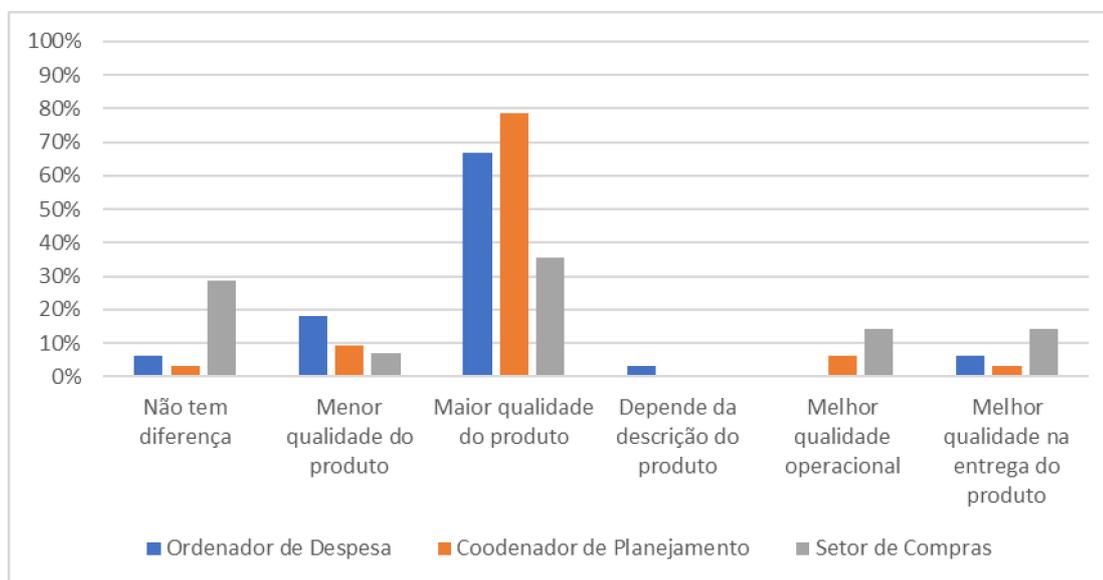
Fonte: elaborada pela autora.

Percebe-se, por meio da Tabela 14, que, nos processos de aquisições realizadas, realmente o prazo da aquisição por pregão eletrônico atrasa o processo em média 264 dias quando comparado com a contratação por dispensa de licitação.

Além disso, o custo processual da aquisição por pregão eletrônico é em média 11 vezes maior quando comparado com a contratação por dispensa de licitação, conforme já mostrado na Tabela 5. Ou seja, há a confirmação de que a adoção da dispensa de licitação estava realmente relacionada aos atributos de celeridade e economicidade processual. Assim, foram encontradas justificativas semelhantes à fala dos entrevistados nos processos realizados sobre a prática da dispensa de licitação na instituição.

Os resultados mostram que, quando há gastos desnecessários para o ente público, eles provocam prejuízo aos cofres públicos, isto é, a demasiada demora do processo licitatório possibilita custos de realização processual, o que vai ao encontro dos achados de Foss (2019), Estache e Foucart (2018), Bento (2017), Brasil (2017), Trindade (2016), Dias *et al.* (2013), Gonçalves Filho (2010) e Bandiera, Prat e Valletti (2009). Ainda em relação aos atributos dos princípios orientadores da administração pública, para os entrevistados, os padrões de qualidade processual estão ilustrados no Gráfico 5, a seguir.

Gráfico 5 - Atributo de qualidade operacional



Fonte: elaborado pela autora.

Ao observar o Gráfico 5, constata-se que os entrevistados não conseguem diferenciar a qualidade na execução do processo, muito pelo contrário: conforme seus relatos, a ideia de qualidade está vinculada à maior qualidade do produto/serviço adquirido no procedimento de contratação por dispensa de licitação. Alguns entrevistados até comentaram sobre a qualidade operacional:

“[...] todos os tipos de aquisições têm características parecidas talvez a diferença maior é a complexidade e a exigência legal dos fatos que são necessários para um, comparados com a outra, mas no final o produto e o serviço adquirido eu não consigo enxergar a diferença nos dois processos”. (EA11).

“Eu acho que é nenhum nem outro fica ali né. É como eu falei para você hoje a compra direta é dentro de um sistema, ela é aberta ao público, tem publicidade, quem participa que nem o pregão eletrônico lá você também tem o edital, tem as características do produto todos da mesma forma para adquirir”. (EB8).

“[...] não consigo ver muita diferença porque a partir do momento que você define qual procedimento é o mais indicado para aquele processo eu acho que os dois têm o básico que você tem que seguir e você tem que exigir do fornecedor para entregar com aquela qualidade, então eu acredito que é semelhante não vai influenciar muito na qualidade daquilo que a gente vai receber”. (EC9).

Nos relatos desses entrevistados, percebe-se que os procedimentos na execução dos processos, seja por dispensa de licitação, seja por licitação, apresentam a mesma qualidade, uma vez que podem ser realizados em uma mesma plataforma do governo e seguir ritos quase idênticos. Outras percepções interessantes dos entrevistados sobre o atributo da qualidade foram mencionadas:

“Em relação à qualidade a licitação! Ela traz mais qualidade porque ela é um processo que requer mais análise... é... passa pelo setor da licitação... passa pela assessoria jurídica, então a gente se sente muito além da qualidade, sente muito mais seguro em estar fazendo uma licitação”. (EB3).

“A compra direta, por ser um processo mais simples, acredito que seja inferior em questão de qualidade... Da qualidade do produto eu acho que é mais, tem mais qualidade o da compra direta. O produto da compra direta. Por que o da compra direta normalmente é na região e você vê! Já o produto que você vai, vai comprar né, no momento que você vai fazer o orçamento lá”. (EC7).

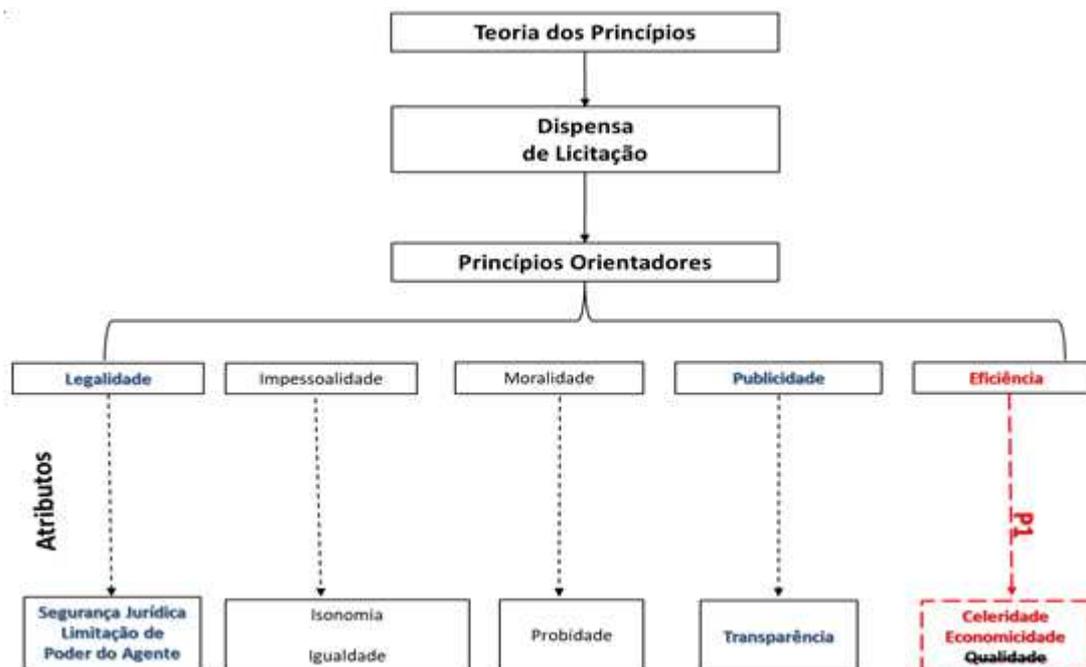
Para esses entrevistados, em relação ao processo, quando realizado por pregão eletrônico, há uma qualidade superior à execução por dispensa de licitação. Logo, o atributo de segurança jurídica presente na legalidade é levada em consideração para garantir a qualidade processual. Por outro lado, os resultados das entrevistas mostram que a maioria dos agentes públicos não consegue diferenciar a

qualidade operacional da qualidade do produto/serviço contratado. Além disso, identificou-se que, para os entrevistados, a dispensa de licitação consegue adquirir produtos de maior qualidade quando comparada ao processo licitatório, o que vai ao encontro dos achados de Sousa (2020).

A Figura 1, apresentada na página 24 desta tese, é importante para compreender a teoria dos princípios como base teórica que possibilita a ponderação tanto dos princípios da CF e da administração pública quanto dos seus atributos. Ademais, assegura o poder discricionário inerente ao agente público na adoção da aquisição por licitação dispensável de bens e serviços. Nesse sentido, é importante salientar que, embora a premissa da tese de que os agentes públicos seriam influenciados pelos atributos do princípio de eficiência, celeridade, economicidade e qualidade, para garantir o eficiente funcionamento do processo de aquisição de bens e serviços e, por consequência, a adoção da aquisição por licitação dispensável na instituição investigada, as evidências mostram que, para os agentes públicos, somente a celeridade e a economicidade se apresentam como determinantes por possibilitar maior rapidez e menor custo às aquisições públicas.

Assim, ficou demonstrado que o atributo de qualidade operacional tende a não influenciar o agente público na adoção da dispensa de licitação. Portanto, a premissa da tese não foi rejeitada em relação a dois atributos: celeridade e economicidade. Nesse sentido, para os entrevistados, com relação aos atributos dos princípios orientadores da administração pública, os mais observados estão ilustrados no Figura 9, a seguir.

Figura 9 - Síntese da Tese



Fonte: elaborada pela autora.

Em outras palavras, os princípios constitucionais e da administração pública, além de orientarem as aquisições governamentais, possuem grau de importância que varia de acordo com a compreensão do agente público em relação aos princípios da administração pública. Dentre tais princípios, o da eficiência adota regras mais flexíveis para promoção da eficiência na aquisição pública – a celeridade e a economicidade operacional refletiram-se na opção pela adoção da aquisição por dispensa de licitação. As evidências quantitativas confirmam a tese proposta, destacando a diminuição dos custos que oneram a execução do processo e do atraso que encarece os processos de aquisição no setor público.

Conforme analisado, foi possível verificar que o processo de aquisições por dispensa de licitação na Universidade do Estado de Mato Grosso leva aproximadamente 26 dias para ser realizado. Desse modo, torna-se viável analisar essa duração na perspectiva de Araújo e Rodrigues (2012), quando se aborda a busca da eficiência para atingir os objetivos no tempo de execução que envolve também a aplicação de recursos físicos, financeiros e humanos. No que tange ao ponto de vista do agente público, é indiscutível enfatizar que, ao se deparar, muitas vezes, com um conflito entre priorizar em uma aquisição o princípio da eficiência, em que a agilidade pode comprometer os demais princípios constitucionais e da

administração pública, a teoria do princípio permite a ponderação em casos individuais e concretos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo geral identificar quais os atributos, segundo os princípios da administração pública, são considerados na tomada de decisão de contratação direta por licitação dispensável em organizações públicas. Sendo assim, estabeleceu-se a revisão de literatura a partir dos conceitos de aquisições públicas, princípios constitucionais da administração pública, teoria dos princípios, dispensa de licitação e eficiência. Para isso, serviu como base a teoria dos princípios, que aborda os conceitos da ponderação dos princípios e o ato discricionário do agente público.

Inicialmente, este estudo verificou os atributos determinantes para a escolha da dispensa de licitação na instituição pública investigada. A pesquisa apontou que os atributos determinantes observados pelos entrevistados para a realização da dispensa de licitação ocorreram principalmente para a instituição adquirir mais celeridade e atender às demandas específicas e urgentes da unidade gestora, sendo que esses determinantes se tornaram impulsionadores para a adoção da dispensa de licitação. Cabe ressaltar que, com a adoção da contratação direta por dispensa de licitação, as unidades gestoras enfrentam diversos desafios quanto ao possível fracionamento de despesas dado pelo limite estabelecido em lei e ainda pelos possíveis apontamentos de órgãos reguladores.

Para verificar a compreensão dos agentes públicos em relação ao grau de importância ou peso dos princípios, em que ocorre a interpretação dos efeitos da decisão, o estudo contemplou três fases. Primeiramente, foi realizada uma revisão de quais normas são aplicáveis na contratação direta por licitação dispensável. Após essa análise, os fatos pertinentes foram contrastados com os princípios da administração pública, objetivando observar possíveis colisões que poderiam ocorrer pela adoção de uma linha de pensamento específico. Por fim, seguiu-se uma apuração do grau de importância dos princípios e seus atributos, optando por aqueles que melhor atendam, e com maior relevância, ao caso da aquisição por licitação dispensável. (BOWIE, 1977; CHICÓSK, 2004; MEDINA, 2004; ÁVILA, 2005; JONER, 2017; ROSSET *et al.*, 2017; ALBIERO; SILVA, 2018).

Quanto à impessoalidade na instituição investigada, mostrou-se que é um princípio a ser mitigado se as aquisições por dispensa de licitação forem realizadas pelo Sistema de Registro de Preço (SRP). Ainda, a própria Lei n.º 8.666 (BRASIL,

1993) normatiza a realização de, pelo menos, três cotações para atender o mínimo de impessoalidade no processo. A moralidade é outro princípio que, apesar de apresentar um menor percentual na tomada de decisão do agente público, evidenciou que a aquisição por licitação dispensável atende à boa-fé da transação sem proporcionar prejuízo à administração pública, considerando que não houve nenhum apontamento de irregularidade por parte dos órgãos reguladores para o período pesquisado em relação às aquisições realizadas por dispensa de licitação. Por fim, mesmo na licitação dispensável, não há de se falar que a publicidade é desnecessária, embora não haja um edital; visto que as partes consultadas são, no mínimo, três, especificamente, é razoável fazer as comparações das propostas. (BRASIL, 1993; 2001; HALPERN, 2018; COSTA; TERRA, 2019).

Constatou-se que a maior parte das aquisições públicas são realizadas através da dispensa de licitação. (BRASIL, 2017). Uma alternativa para mitigar a publicidade e a concorrência no processo é aderir ao sistema de registro de preço, que permite a participação de qualquer local do país, configurando-se o encurtamento das distâncias e a abrangência maior de licitantes, provocando a competitividade. Além disso, o SRP visa assegurar o princípio da impessoalidade, pois não há a identificação dos proponentes até que seja feita a aceitação das melhores propostas. Sendo assim, há menor incidência da pessoalidade no certame. Por outro lado, os resultados evidenciaram a discussão sobre o desenvolvimento local através das aquisições públicas, em que a dispensa de licitação, na percepção do agente público, facilita a participação de fornecedores da localidade, fomentando, assim, a economia local.

Ao analisar os processos de aquisições da instituição investigada, encontrou-se que o processo de contratação por dispensa de licitação reduz prazo e diminui custos na execução da aquisição de bens/serviços em comparação à aquisição por licitação na instituição investigada. (MOTTA, 2010; ROSILHO, 2011; ARAUJO; JESUS, 2018; BRASIL, 2017; 2019; BENTO 2017; ALMEIDA; SANO, 2018; VIEIRA; ANDRADE; FERREIRA, 2018). Dessa forma, o estudo apontou que há evidências de que existe celeridade e economicidade quando o processo é realizado por dispensa de licitação. Portanto, com esses resultados, conclui-se que para os entrevistados as práticas de aquisições diretas foram derivadas fundamentalmente

dos atributos da celeridade e da economicidade na execução do processo de aquisição.

No que concerne à qualidade operacional do processo de dispensa de licitação, constatou-se que essa foi a fase mais complicada para avaliação por parte dos sujeitos da pesquisa, pois é a fase da execução da aquisição. Os resultados apontaram seis determinantes para o atributo qualidade operacional na instituição investigada. Dentre eles, os elementos principais de qualidade operacional encontrados foram: maior qualidade do bem/serviço; e não observância de diferença de qualidade na execução do processo em si. Em outras palavras, foi possível inferir que o atributo de qualidade operacional é de difícil compreensão para o agente público. (CHICÓSKI, 2004; ROSSET *et al.*, 2017; MARINELA, 2016).

Por fim, na instituição investigada, evidenciou-se que, dos cinco princípios da CF, orientadores da administração pública, a eficiência, a legalidade e a publicidade foram os que mais influenciaram a adoção da dispensa de licitação. Assim, por respeitar todos os princípios, os agentes públicos cumprem seus deveres axiologicamente determinados, ou seja, com base em uma técnica de ponderação aplicada. Com esse resultado, conclui-se que a adoção da dispensa de licitação segundo os sujeitos da pesquisa foi influenciada, principalmente, pelo princípio da eficiência derivado de dois dos três atributos presentes nesse princípio: a celeridade e a economicidade (BRASIL, 2013; 2017; FIUZA; MEDEIROS, 2014; FENILI, 2016; BENTO, 2017; ALMEIDA; SANO, 2018), confirmando parcialmente a tese evidenciando que os atributos que mais influenciam a tomada de decisão do agente público para a adoção da aquisição por licitação dispensável são a celeridade e a economicidade; ou seja, rejeita-se a tese de que o atributo da qualidade influencie a escolha do agente público na adoção dessa forma de aquisição.

Como contribuição teórica, a pesquisa mostrou que a teoria dos princípios explica como a tomada de decisão foi criada a partir da distinção entre regras e princípios e da aplicação do grau de importância dos princípios da administração pública, nos processos de aquisições, apresentando quais atributos são mais importantes para o agente público na escolha pela dispensa de licitação, como forma de aquisição de bens e serviços. Além disso, demonstra ter uma visão mais macro em processos de aquisições, ou seja, uma explicação abrangente sobre a

adoção da dispensa de licitação na área pública. Assim, o intermédio da teoria dos princípios foi uma das principais contribuições encontradas.

Ficou demonstrado que, observados todos os princípios da administração pública, é inegável a importância do princípio da eficiência na decisão do agente público pela dispensa de licitação, pois, quanto mais céleres, simples e econômicos, mais acessíveis tornam-se os procedimentos para o agente. (HERMANN, 1999; BANDIERA; PRAT; VALLETTI, 2009; GONÇALVES FILHO, 2010; ARAÚJO; RODRIGUES, 2012; BENTO, 2017; ALBIERO; SILVA, 2018; FURTADO, 2018; BRASIL, 2021).

Ademais, com a investigação empírica, percebeu-se a confirmação dos estudos relacionados com a prática, pois eles afirmam que o conjunto de benefícios concedidos pela adoção da dispensa de licitação, oriundos da celeridade e da economicidade mensurados no processo, são ineficientes. (HERMANN, 1999; BANDIERA; PRAT, VALLETTI, 2009; GONÇALVES FILHO, 2010; ARAÚJO; RODRIGUES, 2012; DIAS *et al.*, 2013; TRINDADE 2016; LAURINHO; DIAS; MATTOS, 2017; ALBIERO; SILVA, 2018; ALMEIDA; SANO, 2018; ARAÚJO; SANTOS, 2018; ESTACHE; FOUCART, 2018; SOUSA, 2020). Todavia, na prática, conclui-se que os benefícios gerados pela adoção da contratação direta quanto à celeridade e à economicidade do processo são maiores.

Cabe ainda salientar que o estudo mostra como funciona todo o processo de adoção da dispensa de licitação em uma universidade pública. Dessa forma, evidencia os benefícios que podem ser criados com a adoção da dispensa de licitação, ou seja, quais são os benefícios oferecidos para a sociedade interna e externa da instituição pesquisada. Além disso, possibilita ao agente público verificar a importância de se mensurar a eficiência operacional criada e percebida com a adoção da dispensa de licitação.

Numa perspectiva teórica-crítica, a resposta em relação à importância dos princípios da administração pública, bem como de seus atributos nos procedimentos de aquisições, está na distinção que se faz entre princípios e regras e o formalismo exagerado em relação aos princípios administrativos. Esta pesquisa rejeita o formalismo da licitação, cuja premissa fundamental consiste no menor preço e no princípio da impessoalidade na contratação, em que existe longo e demorado processo de aquisições e, em grande parte, não obtém o melhor preço para as

aquisições. Nessas condições, o estudo confirma-se ao ver sancionada a Lei n.º 14.133 em 1º de abril de 2021, que determina, em seu artigo 5º, os princípios a serem observados na aquisição pública. Entre os princípios constitucionais, elenca outros 17 princípios, dentre os quais se destacam os da proporcionalidade, da celeridade e da economicidade, o que demonstra a importância desses atributos para a aquisição pública. Ainda, em seu art. 75, prevê aumento do limite da dispensa de licitação para outros serviços e aquisições que envolvam valores inferiores a R\$ 50.000,00 (BRASIL, 2021), o que poderá aumentar ainda mais as práticas de aquisições por licitações em organizações públicas.

Algumas limitações foram encontradas no decorrer da pesquisa. Uma delas refere-se ao fato de que os resultados da tese não podem fornecer generalizações por se tratar de estudo de caso único com enfoque incorporado. Contudo, eles podem ajudar outras entidades públicas a compreender a prevalência das práticas de dispensa de licitação, oriundas da mensuração da celeridade e da eficiência operacional, nos processos de aquisições. Outra limitação a ser destacada diz respeito ao pouco tempo de atuação dos agentes públicos ligados à aquisição, o que se deve ao fato de as funções do grupo de entrevistados A e B serem de caráter eletivo, de quatro e dois anos, respectivamente, e ainda de os entrevistados do grupo C terem cargos de confiança ligados aos entrevistados do grupo A.

Para que a pesquisa fique mais robusta, é necessário ouvir mais detalhadamente o que agentes de gestões passadas têm a dizer sobre os benefícios percebidos com a adoção da dispensa de licitação na instituição pesquisada. Portanto, para complementar o estudo sobre o tema, sugere-se que os pesquisadores não desistam de buscar o máximo possível de percepções, não só da sociedade interna como também da sociedade externa sobre a eficiência da dispensa de licitação, incluindo-se os fornecedores e os órgãos reguladores.

Para pesquisas futuras, ressalta-se que não foram encontrados artigos que analisam aquisições públicas na modalidade de dispensa de licitação em relação aos princípios orientadores da administração pública e sob a ótica da teoria dos princípios. Além disso, poucos trabalhos discutem o uso disseminado da dispensa de licitação no Brasil. Os estudos que tratam da dispensa de licitação, em geral, fazem abordagens críticas, referindo-se ao mau uso das exceções previstas na legislação ou à necessidade de controles para evitar fraudes. Em termos

internacionais, a grande maioria dos trabalhos volta-se à necessidade de implementação de controles e mecanismos de transparência nas aquisições públicas e à necessidade de harmonização das diretrizes internacionais. Uma parcela menor discute a necessidade de flexibilização das normas existentes e sua ineficiência em muitos casos.

A presente pesquisa apontou que não existe nenhum processo institucionalizado que regulamenta um calendário oficial de aquisições ou um método de planejamento em aquisições para as unidades gestoras. A descentralização das aquisições é viabilizada apenas para a forma da contratação direta, sendo que as aquisições que demandem procedimentos licitatórios são processadas exclusivamente pela unidade gestora central na sede administrativa. Chama muito a atenção que a eficiência operacional, tanto na forma de licitação quanto na de contratação direta, não é mensurada na instituição, mesmo sendo tangível.

Portanto, o estudo apontou que esse problema pode ser uma oportunidade para o profissional contábil, já que ele é um trabalhador capacitado a contribuir para as questões de mensuração de elementos tangíveis e intangíveis, embora a pesquisa tenha constatado um distanciamento da diretoria de aquisições e do controle interno em relação aos setores/supervisores de aquisição das unidades gestoras. Com isso, acredita-se que o estudo atingiu o objetivo fixado e, como mostrou que há escassez de pesquisas empíricas, apresentou nichos para pesquisas futuras, para as quais sugere-se que o mapeamento seja realizado em outras bases de dados, a fim de aumentar o escopo do estudo. Além disso, é possível propor também ampliar as *strings* de pesquisa, dados os temas correlatos que surgiram.

Conclui-se que a pesquisa demonstrou que o agente público pode e deve agir motivadamente, conciliando suas ações com o enquadramento às regras, mas também à orientação proporcionada pelos princípios, o que importa dizer que a definição dos princípios exige maior atividade interpretativa do agente público, porquanto discricionariedade ou margem de livre apreciação, todavia, sem divergir do que estabelece o sistema normativo considerado na execução do processo. (CHICÓSKI, 2004; ROSSET *et al.*, 2017).

Recomenda-se, também, investigar se a qualificação do agente público influencia na sua tomada de decisão, uma vez que, mesmo sendo pouco apontado pelos entrevistados, apurou-se que, ao assumirem a função de ordenadores de despesas, desconhecem as atribuições e responsabilidades inerentes ao cargo. A Lei n.º 14.133/2021, em seu artigo 7, dita os requisitos necessários para desempenhar as funções essenciais à execução das aquisições públicas, dos quais se destaca a necessidade de atribuições relacionadas a licitações e contratos ou que possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público. (BRASIL, 2021).

Por fim, a tese gerou oportunidades para reflexão e pesquisas futuras, deixando vários questionamentos em aberto, tanto para a academia quanto para os organismos legisladores, reguladores e executores das aquisições públicas. Tais questionamentos podem ser elencados como: 1) a gestão pública mensura a eficiência de suas aquisições? Como está essa eficiência?; 2) os setores de compras possuem servidores com qualificação necessária? Têm pessoal suficiente?; 3) o tempo processual, o custo de pessoal e a logística de operacionalização são fatores que devem ser considerados nas tomadas de decisões, além da obediência aos princípios e legislações vigentes?; e 4) com o aumento do limite de dispensa de licitação por meio da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), observa-se um incentivo a essa forma de aquisição pelos legisladores?

REFERÊNCIAS

- ABDULLAH, Lazim. Fuzzy multi criteria decision making and its applications: a brief review of category. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, [s. l.]. v. 97, p. 131-136, 2013.
- ACUNHA, Fernando José Gonçalves. O papel do intérprete nas hipóteses de contratação direta sem licitação da Lei nº 8.666/1993. **Revista do TCU**, Brasília, n. 114, p. 63-76, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/343>. Acesso em: 29 mar. 2021.
- ALBIERO, Helton Jaques; SILVA, Marcelo Rodrigues da. Economicidade, eficiência e transparência nas compras via pregão eletrônico: estudo de caso dos pregões eletrônicos 42/2012 e 32/2013 realizados pelo IFPR – Campus Assis Chateaubriand. **ForScience**, Formiga, v. 6, n. 1, p. 1-17, jan./jun. 2018. Disponível em: <http://www.forscience.ifmg.edu.br/forscience/index.php/forscience/article/view/275>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 1986.
- ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 89-106, jan./fev. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v52n1/1982-3134-rap-52-01-89.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2020.
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. Brasília: Senado Federal, 2018. *E-book*. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533714/licitacoes_e_contratos_administrativos_1ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 14 abr. 2021.
- ARAÚJO, Leticia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 1, p. 43-62, jan./mar. 2012. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1821/1/A%20rela%20c%20a7%20c%20a3o%20entre%20os%20princ%20adpios%20da%20efici%20aancia%20e%20da%20economicidade%20nos%20contratos%20administrativos.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2020.
- ARAÚJO, Leticia Pyramo de; SANTOS, Nálbia de Araújo. Evidências empíricas de desperdícios ativos e passivos na execução de programas de governo pelos Estados. *In*: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 15. 2018, São Paulo. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo: USP, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/326786175_Evidencias_Empiricas_de_Desperdicios_Ativos_e_Passivos_na_execucao_de_Programas_de_Governo_pelos_Estados/link/5b637a9ca6fdcc45b30c6994/download. Acesso em: 17 jul. 2020.
- ARAÚJO, Paula Mara Costa de; JESUS, Renata Gomes. Processo licitatório tipo menor preço e eficiência em compras públicas: um estudo de caso. **Revista Princípiã**, João Pessoa, n. 41, p. 24-38, 2018. Disponível em: <https://www.research>

gate.net/publication/326077158_Processo_licitatorio_tipo_menor_preco_e_eficiencia_em_compras_publicas_um_estudo_de_caso. Acesso em: 25 mar. 2020.

ARAÚJO, Rogério Bianchi de. A “filosofia do nós”: Ubuntu como campo fértil para um futuro alternativo possível. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 227, p. 227-237, mar./abr. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/53891/751375151725>. Acesso em: 19 abr. 2021.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2005.

BAJARI, Patrick; TADELIS, Stevens. Incentives and award procedures: competitive tendering vs. negotiations in procurement. **Handbook of Procurement**, [s. l.], jan. 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/238249136_Incentives_and_Award_Procedures_Competitive_Tendering_vs_Negotiations_in_Procurement/link/02e7e5293e6df5759f000000/download. Acesso em: 29 ago. 2020.

BALLOU, Robert H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos/logística empresarial**. 5. ed. Porto Alegre: Bookmann, 2006.

BANDIERA, Oriana; PRAT, Andrea; VALLETTI, Tommaso. Active and passive waste in Government spending: evidence from a polyce experimente. **American Economic Review**, [s. l.], v. 99, n. 4, p. 1278–1308, 2009. Disponível em: <https://art.torvergata.it/retrieve/handle/2108/37070/83864/AER.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2020.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BENTO, Paulo Roberto. **Dispensa de licitação**: os benefícios econômicos para a administração pública nas aquisições de pequeno valor, realizadas pelo sistema de cotação eletrônica de preços do Governo Federal. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2460>. Acesso em: 13 nov. 2020.

BOWIE, Norman E. **Taking rights seriously**: by Ronald Dworkin. Massachusetts: Harvard University Press, 1977.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jan. 2020.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Detalhamento das licitações. *In*: PORTAL da Transparência. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/url/4ab114d0>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018**. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/lei-complementar-no-101/view>. Acesso em: 19 abr. 2020.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da

República, 1964. Disponível em: <http://www2.cml.pr.gov.br/cons/lef/LF4320.htm>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 306, de 13 de dezembro de 2001**. Aprova a implantação do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/portarias/p306_01.htm. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. **Nota Técnica nº 1.081/2017/CGPLAG/DG/SFC, de 17 de julho de 2017**. Proposta de alteração dos limites das modalidades da Lei nº 8.666/93 e outras. Brasília, DF: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/07/cgu-divulga-estudo-sobre-eficiencia-dos-pregoes-realizados-pelo-governo-federal/nota-tecnica-no-1-081-2017-cgplag-dg-sfc.pdf/view>. Acesso em: 31 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência. 4. ed. Brasília: TCU, 2010. *E-book*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>. Acesso em: 29 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. Brasília, DF: TCU, 2020.

BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da eficiência: um enfoque doutrinário multidisciplinar. **Revista do TCU**, Brasília, v. 32, n. 87, p. 39-50, jan./mar. 2001. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/919>. Acesso em: 15 jul. 2020.

CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. **Revista de Direito**, Viçosa, v. 9, n. 1, p. 189-216, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/252703892017090107/pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CASTRO, João Pedro Marques e. **Princípios da boa administração, eficiência e economicidade**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) – Universidade do Minho, Braga, 2015. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/41167/1/Jo%C3%A3o%20Pedro%20Marques%20e%20Castro.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2020.

CHABROST, Marion. **Three empirical essays on the impact of discretion on public procurement performance**. 2018. Thesis (PhD Doctor in Philosophy in Economics) – Université Panthéon-Sorbonne Paris, Paris, 2018. Disponível em: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01997216/document>. Acesso em: 29 maio 2020.

CHAVES, Fernanda Rodrigues Drumond; BERTASSI, André Luís; SILVA, Gustavo Melo. Compras públicas e desenvolvimento local: micro e pequenas empresas locais nas licitações de uma universidade pública mineira. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 77-101, jan./abr. 2019.

Disponível em: <https://www.regepe.org.br/regepe/article/view/867/pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.

CHICÓSKI, Davi. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. **A & C R. de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 4, n. 18, p. 169-196, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/621/57>. Acesso em: 20 nov. 2020.

COSTA, Caio César de Medeiros. **O dinheiro público pelo ralo: ensaios em gestão e corrupção**. 2016. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016. Disponível em: https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/caio_cesar_de_medeiros_costa.pdf. Acesso em: 12 out. 2020.

COSTA, Caio César Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019. *E-book*. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1_Livro_Compras%20p%C3%BAbl%20para%20al%C3%A9m%20da%20economicidade.pdf. Acesso em: 12 abr. 2020.

COSTA, Darlen Andrade; MÁRIO, Poueri do Carmo; MOURA, Luiz Rodrigo Cunha. Variáveis de decisão determinantes do processo de compras em organizações: um estudo de caso. **Revista Gestão e Tecnologia**, Pedro Leopoldo, v. 15, n. 3, p. 138-163, set./dez. 2015. Disponível em: <http://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/820/605>. Acesso em: 14 set. 2020.

CYRINO, André. Legalidade administrativa de carne e osso: uma reflexão diante do processo político brasileiro. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, Rio de Janeiro, v. 274, p. 175-208, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/68746/66665>. Acesso em: 12 nov. 2020.

DEZOLT, Ana Lúcia *et al.* (orgs.). **Compras públicas estaduais: boas práticas brasileiras**. Brasília: CONSAD, 2016. *E-book*. Disponível em: <https://www.consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Livro-Boas-praticas-de-compras-publicas-v-final-15.07.2016.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DIAS, Lidiane Nazaré da Silva *et al.* Fatores associados ao desperdício de recursos da saúde repassados pela União aos municípios auditados pela Controladoria Geral da União. **Revista Contabilidade e Finanças**, São Paulo, v. 24, n. 63, p. 206-218, set./dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rcf/v24n63/04.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2020.

DIAS, Lidiane Nazaré da Silva. **Fatores que impactam na corrupção e na ineficiência relacionadas à aplicação de recursos da saúde pública municipal**. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20987/1/2016_LidianeNazar%c3%a9daSilvaDias.pdf. Acesso em: 13 ago. 2020.

DIMITRI, Nicola; PIGA, Gustavo; DINI, Federico. When should procurement be centralized? *In*: DIMITRI, Nicola; PIGA, Gustavo; SPAGNOLO, Giancarlo. **Handbook of Procurement**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

DWORKIN, Ronald. **O império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESTACHE, Antônio; FOUCART, Renaud. The scope and limits of accounting and judicial courts intervention in inefficient public procurement. **Journal of Public Economics**, [s. l.], v. 157, p. 95-106, jan. 2018.

FABRE, Flávia Moraes Barros Michele. **Função horizontal da licitação e da contratação administrativa**. 2014. Tese (Doutorado em Direito de Estado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01122015-123928/publico/TESE_COMPLETA_FLAVIA_MORAES_2014.pdf. Acesso em: 29 nov. 2020.

FACCIN, Kadígia. **A dinâmica das práticas colaborativas para a criação de conhecimento em projetos conjuntos de pesquisa e desenvolvimento**: um estudo de caso na indústria de semicondutores. 2016. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2016. Disponível em: http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/5405/Kad%c3%adgia%20Faccin_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 out. 2020.

FENILI, Renato. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas**. Rio de Janeiro: Impetus. 2016.

FERNANDES, Ciro Campo Christo. Compras públicas no Brasil: tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 11, n. 4, p. 1-19, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351560525006>. Acesso em: 10 nov. 2020.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação direta sem licitação**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 1-31, 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/80715/77056>. Acesso em: 13 ago. 2020.

FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. **Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. *E-book*. Disponível em: <https://www6g.senado.gov.br/institucional/biblioteca/arquivo-sumario-publicacao/A/10752>. Acesso em: 22 nov. 2020.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. **A agenda perdida das compras públicas**: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2014. *E-book*. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3362/1/td_1990.pdf. Acesso em: 22 nov. 2020.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio; POMPERMAYER, Fabiano Mezadre; RAUEN, André Tortato. **A retomada da agenda perdida das compras públicas**: notas sobre o novo Projeto de Lei de Licitações da Câmara dos Deputados em 2018-2019. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2019. *E-book*. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9362/1/NT_47_Diset_A_Retomada%20da%20Agenda%20Perdida%20das%20Compras%20P%20c3%20b%20a%20p%20u%20b%20l%20i%20c%20a%20s.pdf. Acesso em: 22 nov. 2020.

FLORENCIO, Marcela Proença Alves. Princípios da publicidade e participação popular: bases estruturantes para a transparência na Administração Pública. **Revista dos Mestrados Profissionais**, Recife, v. 2, n. 1, p. 136-170, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/RMP/article/view/320#:~:text= Nesse%20contexto%2C%20os%20Princ%C3%ADpios%20Constitucionais,permitir%20a%20influ%C3%Aancia%20destes%20no>. Acesso em: 15 out. 2020.

FORTES JÚNIOR, Cléo Oliveira. Breve história das licitações no Brasil. *In*: FORTES JR Licitações. Joinville, 21 fev. 2017. Disponível em: <http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-no-brasil/>. Acesso em: 21 nov. 2020.

FOSS, Maria Carolina. **Compras públicas como instrumento de política de inovação orientada à demanda**: experiências no Brasil, nos Estados Unidos e na União Européia. 2019. Tese (Doutorado em Direito Administrativo) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/333966/1/Foss_MariaCarolina_D.pdf. Acesso em: 21 jan. 2020.

FROTA, David Lopes. Contratação direta e o sistema de cotação eletrônica de preços. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 23, n. 5628, 28 nov. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/65466/contratacao-direta-e-o-sistema-de-cotacao-eletronica-de-precos>. Acesso em: 12 nov. 2020.

FURTADO, Rebeka Andrade. **Análise da utilização do sistema de cotação eletrônica (Comprasnet) em fundações públicas**: um estudo de caso na Fiocruz Pernambuco. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/28024/2/Rebeka_Furtado_IAM_2018.pdf. Acesso em: 14 dez. 2020.

GABARDO, Emerson. Princípio da Eficiência. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luíz (coords.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**: tomo II. São Paulo: PUCSP, 2017. *E-book*. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/principio-da-eficiencia,-o_58edc663b888b.pdf. Acesso em: 12 jun. 2020.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública**: o conteúdo dogmático da Moralidade Administrativa. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

GONÇALVES FILHO, João Gilberto. **O princípio constitucional da eficiência no processo civil**. 2010. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/>

disponiveis/2/2137/tde-17112011-085839/publico/Microsoft_Word_tese_doutorado_joao_gilberto_filho.pdf. Acesso em: 27 jan. 2020.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do medo: a crise da ineficiência pelo controle. *In: DIREITO do Estado*. [S. l.], 31 jan. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 23 jan. 2020.

HALPERN, Erik. Contratação direta por inexigibilidade: o preconceito dos controladores. **Revista Eletrônica da PGE RJ**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 1-29, set./dez. 2018. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/pge/article/view/25/17>. Acesso em: 22 fev. 2020.

HERMANN, Isadora. Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 29-38, abr./jun. 1999. Disponível em: http://200.232.30.99/busca/artigo.asp?num_artigo=103. Acesso em: 12 mar. 2020.

HERRERA-VIDEIRA, Enrique; GARCÍA-LAPRESTA, José Luis. Information fusion in consensus and decision making. **Information Fusion**, [s. l.], v. 17, p. 2-3, 2014.

JONER, Gabriel. Ponderação de regras? Notas sobre conflito de regras e colisão de princípios. **Diálogo Jurídico**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 9-20, 2017. Disponível em: <http://dialogojuridico.fbuni.edu.br/index.php/dialogo-juridico/article/view/8>. Acesso em: 11 nov. 2020.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos**. São Paulo: Dialética, 2010.

KARJALAINEN, K.; KEMPPAINEN, K. The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size. **Journal of Purchasing & Supply Management**, [s. l.], v. 14, n. 4, p. 230-240, dec. 2008.

KARJALAINEN, K.; VAN RAAIJ, E. M. An empirical test of contributing factors to different forms of maverick buying. **Journal of Purchasing and Supply Management**, [s. l.], v. 17, n. 3, p. 185-197, sep. 2011.

KAUPPI, Katri; VAN RAAIJ, Erik M. Opportunism and honest incompetence—seeking explanations for noncompliance in public procurement. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s. l.], v. 25, n. 3, p. 953-979, jul. 2014.

KIRK, Jerome; MILLER, Marc L. **Reliability and validity in qualitative research**. London: Sage Publications, 1986.

LAURINHO, Ícaro Saraiva; DIAS, Lidiane Nazaré da Silva; MATTOS, André Corrêa de. **Corrupção e ineficiência em licitações de governos locais e desenvolvimento**

humano: novas reflexões. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, v. 30, p. 57-70, 2017. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rco/article/view/134529/134061>. Acesso em: 29 mar. 2020.

LEMBER, Veiko; KATTEL, Rainer; KALVET, Tarmo. **Public procurement, innovation and policy**: international perspectives. Heidelberg: Springer, 2014.

LINCOLN, Yvonna S.; GUBA, Egon. **Naturalistic inquiry**. Beverly Hills: Sage Publications, 1985.

LORENZ, Wambert Gomes di. A igualdade e suas naturezas normativas: da axiologia a dogmática jurídica. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 309-323, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/18495>. Acesso em: 4 dez. 2020.

LOUREIRO, Maria Rita Garcia (coord.). **Coordenação do sistema de Controle da Administração Pública Federal**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2009. E-book. Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/anexos/33pensando_direito.pdf. Acesso em: 15 jul. 2020.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARTINS, Sílvia Portes Rocha. Parâmetro objetivo para identificar as despesas para dispensa de licitação por pequeno valor. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 966, abr. 2016.

MATO GROSSO. **Lei nº 10.572, de 4 de agosto de 2017**. Fixa o índice de correção da revisão geral anual do subsídio dos servidores públicos civis e militares, ativos, inativos e pensionistas do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso para os anos de 2017 e 2018 e dá outras providências. Cuiabá, MT: Assembleia Legislativa, 2017. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao/15052/visualizar>. Acesso em: 15 maio 2020.

MAURER, Hartmut. **Derecho administrativo alemán**. Ciudad de Mexico: 2012.

MEDINA, Marcelo Borges de Mattos. Esboço de uma teoria da ponderação independente. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 238, p. 43-56, out./dez. 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44056/44739>. Acesso em: 24 dez. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDONÇA, Saulo Bichara; IVO, Felipe de Paula. O conflito de competência entre o Cade e o Bacen sob a ótica do princípio da eficiência. **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília, v. 7, p. 160-187, 2019. Disponível em: <https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrenzia/article/view/422#:~:text=O%20trabalho%20em%20quest%C3%A3o%20apresenta,autarquias%20em%20quest%C3%A3o%20da%20sua>. Acesso em: 18 mar. 2020.

MORAIS, Janaina Jacolina. Princípio da eficiência na Administração Pública. **Ethos Jus**: Revista Acadêmica de Ciências Jurídicas, Avaré, v. 7, p. 99-105, 2009. Disponível em: https://www.eduvaleavare.com.br/wp-content/uploads/2014/07/principio_eficiencia.pdf. Acesso em: 23 mar. 2020.

MORITZ, Gilberto de Oliveira; PEREIRA, Maurício Fernandes. **Processo decisório**. Florianópolis: UFSC, 2012. *E-book*. Disponível em: http://arquivos.eadadm.ufsc.br/EaDADM/UAB_2011_1/Modulo_5/processo-decisorio/Livro%20texto%20-%20Processo%20Decisorio%20UAB%20ed%20Final%20Grafica.pdf. Acesso em: 13 jul. 2020.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. **O combate ao desperdício no gasto público**: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. 2010. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: http://www.recursoshumanos.sp.gov.br/Arquivos/Promocao/Biblioteca/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Alexandre%20Ribeiro%20Motta_Unicamp_Versao%20Final.pdf. Acesso em: 02 fev. 2021.

NOHARA, Irene Patrícia. **Críticas ao sistema das licitações brasileiro e sugestões de alteração em trâmite**: contratação direta. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

OLIVEIRA, Isaac Gezer Silva de. Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos. **Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 131-162, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rca/article/view/3636/pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Government at a Glance 2017**. Paris: OECD, 2017. *E-book*. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2017-highlights-en.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2020.

PATRUCCO, Andrea S. *et al.* Designing a public procurement strategy: lessons. **Public Money & Management**, [s. l.], v. 37, p. 269-276, mar. 2017.

PATRUCCO, Andrea Stefano *et al.* Which shape fits best? Designing the organizational form of local government procurement. **Journal of Purchasing and Supply Management**, [s. l.], v. 25, p. 1-17, 2019.

QUEIROZ, Isis. Burocracia x eficiência: o princípio do formalismo moderado como ferramenta de eficiência na Gestão Pública. *In*: JUSBrasil. Brasília, 2014. Disponível em: <https://isisqueiroz.jusbrasil.com.br/artigos/112105696/burocracia-x-eficiencia-o-principio-do-formalismo-moderado-como-ferramenta-de-eficiencia-na-gestao-publica>. Acesso em: 13 mar. 2020.

RAVENTÓS, Pedro; ZOLEZZI, Sandro. Electronic tendering of pharmaceuticals and medical devices in Chile. **Journal of Business Research**, [s. l.], v. 68, p. 2569-2578, 2015.

ROSA, Mônica Ventura. **Princípios norteadores da administração pública: uma visão moderna**. 2017. Dissertação (Mestrado em Justiça Administrativa) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/14795/1/Principios%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20Publica.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020.

ROSILHO, André Janjácomo. **Qual é o modelo legal das licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas**. 2011. Dissertação (mestrado em direito) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8824/20111018%20-%20Vers%C3%A3o%20Final%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20%28dep%C3%B3sito%29%20.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 29 out. 2020.

ROSSET, Andrea Cecília Soares *et al.* O regime diferenciado de contratações públicas: análise da nova modalidade de licitação do Governo Federal. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, Marechal Cândido Rondon, v. 17, n. 32, p. 127-145, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/view/17505/11668>. Acesso em: 13 ago. 2020.

SANEMATSU, Caroline Reis. **O processo de tomada de decisões no âmbito da Administração Pública: reflexões teórico-empíricas sob a perspectiva da Teoria da Decisão e da Teoria dos Jogos**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Tecnológica do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em: <http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/40659.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2020.

SANTANA, Jair Eduardo. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos**. Curitiba: Negócios Públicos, 2015.

SILVA, Francisco Xavier da. **Análise de processos de compras públicas: um estudo de caso no Instituto Federal de Mato Grosso do Sul – Campus Coxim**. 2018. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/190247/001088199.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 jan. 2020.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SODRÉ, Flavius Raymundo Arruda. **Ensaio sobre a eficiência dos gastos públicos, gestão municipal e corrupção no Brasil**. 2019. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/37033/1/TESE%20Flavius%20Raymundo%20Arruda%20Sodr%C3%A9.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2020.

SOUSA, Arllington Campos. O Princípio da Eficiência nas compras públicas e a avaliação da qualidade do produto. *In: ÂMBITO Jurídico*. [S. l.], 1º maio 2020. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o->

principio-da-eficiencia-nas-compras-publicas-e-a-avaliacao-da-qualidade-do-produto/. Acesso em: 13 set. 2020.

SOUZA, Silvia Regina; MACIEL-LIMA, Sandra; LUPI, André Lipp Pinto Basto. Aplicabilidade do compliance na Administração Pública em face ao momento político atual brasileiro. **Percursos**, Curitiba, v. 1, n. 24, p. 1-22, 2018. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/3274/371371782>. Acesso em: 31 jul. 2020.

TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas**: estudo de caso do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/6452/5/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20-%20Antonio%20Carlos%20Paim%20Terra%20-2016.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

TERRA, Antônio Carlos Paim. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão de compras governamentais. **Revista de Gestão Pública**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 46-70, jan./jul. 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3166/1/ARTIGO%20COMPRAS%20P%C3%9ABLICAS%20INTELIGENTES.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2020.

TORRES, Nilson Trevisan. **Compras governamentais**: proposta de um modelo multicriterial para licitações públicas. 2012. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://objdig.ufrj.br/60/teses/coppe_d/NilsonTrevisanTorres.pdf. Acesso em: 12 abr. 2020.

TRINDADE, Leandro Lopes. **Análise da eficiência dos processos de compras públicas**: um estudo de caso na Universidade Federal de Itajubá. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade) – Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2016. Disponível em: https://repositorio.unifei.edu.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/440/dissertacao_trindade_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 24 mar. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/24/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. *In*: JORNAL Oficial da União Europeia, Estrasburgo, 26 fev. 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>. Acesso em: 13 nov. 2020.

UNIVERSIDADE DO MATO GROSSO (UNEMATUNEMAT). **Anuário estatístico da UnematUnemat 2019**: ano base 2018. Cáceres: UnematUnemat, 2019. *E-book*. Disponível em: <http://portal.unematUnemat.br/media/files/PRPTI/ANUARIO-2019-ANO-BASE-2018-8.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2020.

UNIVERSIDADE DO MATO GROSSO (UNEMATUNEMAT). Fluxo de compras direta. *In*: UNEMATUNEMAT. Cáceres: UnematUnemat, 2021. Disponível em: <http://portal.unematUnemat.br/media/files/2-fluxocompradireta.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

VIEIRA, Luciana dos Santos; ANDRADE, Daniela Meirelles; FERREIRA, Patrícia Aparecida. Estudo do sistema de cotação eletrônica em uma empresa pública do estado de Minas. **Revista Gestão e Tecnologia**, Pedro Leopoldo, v. 18, n. 3, p. 252-274, 2018. Disponível em: <http://revistagt.fpl.emnuvens.com.br/get/article/view/1129>. Acesso em: 24 set. 2020.

VILLAFUERTE, Gustavo Alonso Medina; MURIEL, Jimena Mezarina. **Compras electrónicas**: el convenio marco de útiles de escritorio como herramienta para el funcionario público en el periodo 2012-2012. 2013. Tesis (Licenciado em Gestion Pública) – Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2013. Disponível em: http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/4779/MEDINA_GUSTAVO_MEZARINA_JIMENA_COMPRAS_ELECTRONICAS.pdf?sequence=1. Acesso em: 28 jul. 2020.

VONORTAS, Nicolás S. **Public procurement and innovation in The United States**. Washington: The George Washington University, 2011. *E-book*. Disponível em: https://www.ige.unicamp.br/spec/wp-content/uploads/sites/15/2015/07/Report_Public-Procurement_2011.pdf. Acesso em: 29 mar. 2020.

XAVIER, Redvânia Vieira. **Criação de valor público no processo de institucionalização da acreditação internacional em hospital público**: um estudo de caso. 2020. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2020. Disponível em: http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/9172/Redvania%20Xavier_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 17 fev. 2021.

YUKINS, Christopher R. The U.S. Federal Procurement System: na introduction. **GWU Law School Public Law Research Paper**, Washington, n. 75, p. 68-93, 2017. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3063559. Acesso em: 29 out. 2020.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**: ley, derechos, justicia. 10. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2011.

APÊNDICE A - REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA

A revisão sistemática foi de cunho qualitativo e com abordagem narrativa, com intuito de facilitar a inclusão de um levantamento maior de literaturas, possibilitando a criação de um resumo e a elaboração de conclusões sobre a situação atual do conhecimento da área específica de interesse. Compreendeu o período entre 2010 e 2020. Na primeira etapa, definiram-se os critérios de inclusão e exclusão dos artigos.

As palavras-chave para realizar as buscas dos artigos foram, respectivamente, “aquisições públicas”, “dispensa de licitação”; “eficiência”; “princípios constitucionais da administração pública”; “teoria dos princípios”; “*contratación pública*”, “*dispensa de licitación*”; “*eficiencia*”; “*principios constitucionales de la administración pública*”; “*teoría de los principios*”, “*public procurement*”, “*bidding waiver*”; “*efficiency*”; “*constitutional principles of public administration*”; e “*theory of principles*”. Essas palavras foram aplicadas por combinação (*strings*), e tomou-se como fonte o portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES),³ que oferece acesso a textos completos de artigos publicados em todo o mundo, em periódicos indexados em diferentes bases, tais como *Web of Science*, *Scopus*, *Emerald*, *Science Direct*, *Redalyc*, *Scielo*, entres outras.

Elaborou-se uma planilha Excel, consistindo das palavras-chave utilizadas, do número de resultados total devolvido pela busca e daqueles dos respectivos critérios aplicados, seguidos dos títulos de uma seleção de artigos potencialmente relevantes, do idioma de publicação, país de origem, periódico em que figura, resumo do conteúdo e *link* para o texto completo. Encontrou-se uma amostra inicial de 8.952 artigos, da qual foram excluídos os artigos em duplicidade, restando 6.522 artigos que serviram de base para a realização da revisão sistemática e para as triagens da pesquisa, utilizando os critérios de inclusão e exclusão demonstrados na Tabela 15, a seguir.

³ Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/>.

Tabela 15 - Critérios de inclusão e exclusão

Critérios de Inclusão (CI)	Critérios de Exclusão (CE)
CI1 Estudos publicados em inglês, português e espanhol.	CE1 Estudos que não foram publicados em inglês, português e espanhol.
CI2 Pesquisas publicadas em revistas e jornais científicos e conferências.	CE2 Estudos repetidos (duplicados) ou desatualizados.
CI3 Estudos publicados no período de 2010 até 2020.	CE3 Impurezas: livros completos, teses, dissertações, artigos de revistas e jornais não acadêmicos (não revisados por pares).
CI4 Estudos com os títulos e resumos relacionados às <i>strings</i> de pesquisa.	CE4 O título não está relacionado às palavras das <i>strings</i> de pesquisa.
CI5 O conteúdo relacionado à questão de pesquisa ou objetivos desse estudo.	CE5 O resumo não está relacionado às palavras chaves das <i>strings</i> de pesquisa. CE6 O conteúdo não está relacionado à questão de pesquisa ou objetivos desse estudo.

Fonte: elaborada pela autora.

Na sequência, utilizando-se os critérios de exclusão, foram deletadas as impurezas da amostra. Assim, permaneceram na amostra os artigos que continham no mínimo uma das palavra-chave da pesquisa no seu título. Após essa triagem, a revisão sistemática continuou com 74 artigos, cujos resumos foram lidos na íntegra.

Após a leitura dos resumos, sobraram 31 artigos que estão relacionados ao tema proposto nesta pesquisa. Trabalhos que foram desconsiderados na revisão tratam, em geral, de aquisições públicas sustentáveis, da promoção do desenvolvimento local por meio de aquisições públicas, da promoção da inovação por meio de aquisições públicas, do apoio à micro e pequenas empresas por meio de aquisições públicas, de competitividade e equilíbrio nas licitações, de aquisições públicas no apoio a políticas públicas, como o desenvolvimento da agricultura familiar, de aquisições públicas no campo da saúde, entre outras abordagens. Importante salientar que as análises dos textos revisados possibilitaram apresentar os principais temas relacionados com eficiência em aquisições públicas, o que permitiu destacar os atributos constituintes do princípio da eficiência, categorias, dimensões e indicadores, encontrados nos estudos teóricos e empíricos da área de aquisições públicas.

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO

PRINCÍPIOS ORIENTADORES EM AQUISIÇÕES PÚBLICAS:

Um estudo de caso na Universidade do Estado do Mato Grosso

Esta pesquisa está sendo desenvolvida pela pesquisadora ELISANGELA PIRES DA SILVA DE AMURIM, do Curso de DOUTORADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS da UNISINOS, sob a orientação da Profa. Dra. Clea Beatriz Macagnan e co-orientação do Prof. Dr. Tiago Wickstrom Alves, tendo como problema de pesquisa:

Quais atributos, segundo os princípios da administração pública, são considerados na tomada de decisão de contratação direta por licitação dispensável em organizações públicas?

Você foi selecionado(a) e está sendo convidado(a) para participar da pesquisa. Solicito sua colaboração para a realização do questionário, que ocupa um tempo médio de conclusão de cinco minutos. Suas respostas serão tratadas de forma anônima e confidencial. Esclareço ainda que sua participação no estudo é voluntária. A qualquer momento, você poderá decidir não participar do estudo ou desistir do preenchimento do questionário.

PERFIL DO RESPONDENTE

Nas questões 01 e 02, escolha apenas uma alternativa.

01. Qual a sua função na universidade?

- () Ordenador de Despesa
- () Coordenador de Planejamento
- () Supervisor de Aquisições
- () Colaborador Operacional da Supervisão de Aquisições
- () Coordenador de Licitação
- () Colaborador Operacional da Coordenadoria de Licitação
- () Outros: _____

02. Há quantos anos atua no cargo?

- () 01 a 03 anos
() 04 a 06 anos
() 07 a 09 anos
() Mais de 10 anos

03. Qual a sua formação acadêmica?

04. Qual o seu nível de escolaridade?

- () Graduado
() Especialista
() Mestrado
() Doutorado
() Outros: _____

Atributos dos Princípios da administração pública

O objetivo desta seção é coletar informações sobre a percepção do agente público em relação ao reconhecimento dos atributos dos princípios da administração pública. Dessa forma, leia as afirmativas abaixo e atribua uma nota entre 0 e 10.

Obs.: Considerar os decimais com ponto (.) e não vírgula (,).

5. A eficiência busca: qualidade, agilidade e menor custo dos serviços públicos. Todos esses aspectos estão presentes na contratação por dispensa de licitação.

6. No processo de decisão da dispensa de licitação, o agente público age baseando-se na agilidade dos processos por meio da utilização de seu rito procedimental menos burocratizado.

7. No processo de decisão pela contratação por dispensa de licitação, o agente público age baseando-se na redução significativa dos custos operacionais proporcionada nesse tipo de aquisição.

8. A dispensa de licitação permite aquisições com maior qualidade do processo.

Princípios da administração pública

O objetivo desta seção é coletar informações sobre sua percepção quanto aos princípios orientadores da administração pública com a adoção da dispensa de licitação na universidade. Dessa forma, leia as afirmativas abaixo e atribua uma nota entre 0 e 10.

Obs.: Considerar os decimais com ponto (.) e não vírgula (,).

9. Todas as aquisições devem ocorrer sempre de acordo com regras, normas e princípios fixados em lei. A dispensa de licitação garante essas observâncias.

10. Dentre as modalidades de aquisições previstas em lei, a dispensa de licitação proporciona a aquisição mais vantajosa.

11. Com a adoção da dispensa de licitação na universidade, houve aumento dos benefícios nas aquisições, pela simplificação do procedimento.

12. A dispensa de licitação reduz custos, pois dispensa despesas operacionais presentes nas modalidades de licitação.

13. Dentre as modalidades de aquisições previstas em lei, a dispensa de licitação está mais sujeita a apontamentos de irregularidades pelos órgãos reguladores.

14. A implementação da dispensa de licitação "por Registro de Preços" permite a melhoria contínua dos processos, com preços menores, de forma transparente e isonômica.

15. A implementação da dispensa de licitação "por no mínimo três orçamentos" permite a melhoria contínua dos processos, com preços menores, de forma transparente e isonômica.

16. A dispensa de licitação traz maiores benefícios, considerando maior rapidez na conclusão da aquisição.

17. A contratação por dispensa de licitação, considerando a impessoalidade e a publicidade da contratação, reduz a concorrência e aumenta a pessoalidade no processo.

18. O agente público sente-se seguro e amparado legalmente ao realizar a dispensa de licitação.

19. A morosidade no processo de aquisição é um dos motivos para a definição e troca das licitações por Aquisições Diretas.

20. A contratação por dispensa de licitação propicia uma análise conjunta entre os atores da tomada de decisão sobre a melhor forma de contratação de aquisição de bens e serviços.

APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE

Título da Tese: **PRINCÍPIOS ORIENTATIVOS DA DECISÃO ADMINISTRATIVA EM AQUISIÇÕES POR LICITAÇÕES DISPENSÁVEIS: Um Estudo de Caso na Universidade do Estado de Mato Grosso**

Prezado (a) Senhor (a)!

Você está sendo convidado a participar de uma pesquisa cujo objetivos do estudo são **identificar quais os atributos, segundo os princípios da administração pública, são considerados na tomada de decisão de contratação direta por licitação dispensável em organizações públicas**; verificar as motivações do agente público na escolha da forma de aquisição de bens e serviços e analisar os atributos efetivados nos processos de aquisições por licitação dispensável, tendo por base a teoria dos princípios. A finalidade do estudo é contribuir para o conhecimento dos atributos determinantes da adoção da dispensa de licitação como forma de aquisição.

Se você aceitar participar da pesquisa, os procedimentos envolvidos em sua participação são os seguintes: participar da entrevista semiestruturada, que será guiada por um roteiro de perguntas.

Não são conhecidos riscos para participação na pesquisa. Porém, alguns desconfortos podem ocorrer no momento da entrevista, por exemplo: o tempo excessivo de resposta entre uma pergunta e outra ou se por algum motivo o participante não souber responder alguma das perguntas abordadas.

A participação na pesquisa não trará benefícios diretos aos participantes, porém, contribuirá para o aumento do conhecimento sobre o assunto estudado.

Sua participação na pesquisa é totalmente voluntária, ou seja, não é obrigatória. Caso você decida não participar, ou ainda, desistir de participar e retirar seu consentimento, não haverá nenhum prejuízo ao seu vínculo institucional.

Não está previsto nenhum tipo de pagamento pela sua participação na pesquisa e você não terá nenhum custo com respeito aos procedimentos envolvidos, porém, poderá ser ressarcido por despesas decorrentes de sua participação (ex.: despesas de transporte e alimentação), cujos custos serão absorvidos pelo orçamento da pesquisa.

Caso ocorra alguma intercorrência ou dano, resultante de sua participação na pesquisa, você receberá todo o atendimento necessários, sem nenhum custo pessoal.

Os dados coletados durante a pesquisa serão sempre tratados confidencialmente. Os resultados serão apresentados de forma conjunta, sem a identificação dos participantes, ou seja, o seu nome não aparecerá na publicação dos resultados.

Assinatura da pesquisadora responsável

Considerando, que fui informado(a) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, dos procedimentos e riscos decorrentes deste estudo, declaro o meu consentimento em participar da pesquisa, como também concordo que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos (divulgação em eventos e publicações). Estou ciente que receberei uma via desse documento.

Cáceres/MT, ____ de _____ de _____

Assinatura do participante

Contato com a Pesquisadora Responsável: caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor ligar para a pesquisadora Elisangela Pires da Silva de Amurim, pelo telefone (65) 999629099, de segunda à sexta, das 8h às 17h.

APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA

PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA DECISÃO ADMINISTRATIVA EM AQUISIÇÕES POR LICITAÇÕES DISPENSÁVEIS: Um Estudo de Caso na Universidade do Estado de Mato Grosso

(Abertura)

Divulgação sobre o objetivo da pesquisa e coleta de informações sobre o entrevistado. Objetivo: Legitimação da entrevista, informação sobre o âmbito do trabalho que conduziu à realização da entrevista.

Sou a pesquisadora **ELISANGELA PIRES DA SILVA DE AMURIM**. Como se sabe, encontro-me a frequentar o doutorado em Ciências Contábeis na Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. As entrevistas realizadas pretendem dar resposta ao seguinte problema de estudo:

Quais atributos, segundo os princípios da administração pública, são considerados na tomada de decisão de contratação direta por licitação dispensável em organizações públicas?

Objetivo: Motivar o entrevistado; informar sobre a importância da participação do entrevistado; e da **utilização dos dados recolhidos**.

Necessito da sua colaboração para saber quais atributos dos princípios da administração pública, são considerados para a tomada de decisão na contratação direta por licitação dispensável em organizações públicas. Esta entrevista é importante para confirmar ou refutar a proposição da tese e, eventualmente, aprofundar a literatura existente acerca desta temática (**não existe respostas corretas ou erradas, não se preocupe**).

Objetivo: Garantir a confidencialidade e anonimato do sujeito, a sua proteção e a não difusão dos registos.

Os dados recolhidos serão tratados de forma a garantir a confidencialidade e anonimato assim, solicito o uso de maior sinceridade, sem qualquer tipo de preocupação com juízos de valor.

(continua)

O que desejam saber?	Qual elemento, conceito ou aspecto teórico será explorado? (se aplicável)	Referências (Literatura)	Questões
Perfil do Candidato			Fale-me de seus estudos formação acadêmica; e nível de escolaridade Área de atuação; tempo presta serviço na função Você foi Coordenador de Planejamento por quanto tempo? Por que você escolheu essa função? Em que seus estudos contribuíram para a função desenvolvida?
Perfil do Candidato			Fale-me de seus estudos formação acadêmica; e nível de escolaridade Área de atuação; tempo presta serviço na função Você foi Coordenador de Planejamento por quanto tempo? Por que você escolheu essa função? Em que seus estudos contribuíram para a função desenvolvida?
Percepção sobre a utilização da dispensa de licitação com questões que envolvam os princípios da administração pública.	Constructo: Princípios da administração pública	Brasil 1988, 1993, 2017; Hermann, 1999; Gonçalves Filho, 2010; Araújo; Rodrigues, 2012; Fiuza e Medeiros 2014; Oliveira, 2015; Bento, 2017; Gabardo, 2017; Albiero; Silva, 2018; Fiuza <i>et al.</i> ; Medeiros-Costa; Terra, 2019; Souza, 2020.	Fale um pouco sobre sua experiência com as formas previstas na lei para aquisição pública. Dentre as formas que você citou, quais as mais utilizadas em sua unidade?
		Brasil 1988, 1993, 2017; Hermann, 1999; Gonçalves Filho, 2010; Araújo; Rodrigues, 2012; Fiuza e Medeiros 2014; Oliveira, 2015; Bento, 2017; Gabardo, 2017; Albiero; Silva, 2018; Fiuza <i>et al.</i> ; Medeiros-Costa; Terra, 2019; Souza, 2020.	Fale um pouco sobre os princípios da Administração pública. Dentre os princípios que você citou, como a dispensa de licitação se relacionam com cada um deles? Na sua opinião, como a dispensa de licitação, pode contribuir para a efetivação dos princípios da administração pública na aquisição/ contratação de bens e serviços? Questão 05

(continuação)

O que desejam saber?	Qual elemento, conceito ou aspecto teórico será explorado? (se aplicável)	Referências (Literatura)	Questões
Percepção sobre a utilização da dispensa de licitação com questões que envolvam os princípios da administração pública.	Constructo: Princípios da administração pública	Meirelles (2005); Warra e Brocher; Ballou, 2006; Loureiro <i>et al.</i> , 2009; Moritz; Pereira, 2012; Di Pietro, 2015; Guimarães, 2016; Marinela, 2016; Castro, 2015; Sanematsu, 2016; Herrera-Viedma; García-Lapresta, 2014; Campana, 2017; Silva <i>et al.</i> , 2018;	As decisões de Contratação Diretas na Unemat são reguladas por normas e rotinas? Questão 09.
		Brasil 1988, 1993, 2017; Hermann, 1999; Gonçalves Filho, 2010; Araújo; Rodrigues, 2012; Fiuza e Medeiros 2014; Oliveira, 2015; Bento, 2017; Gabardo, 2017; Albiero; Silva, 2018; Fiuza <i>et al.</i> ; Medeiros-Costa; Terra, 2019; Souza, 2020.	Dentre as formas previstas em lei, qual ou quais você considera que pode(m) proporcionar a aquisição mais vantajosa? Questão 10. Como você definiria a aquisição mais vantajosa?
Avaliação do processo de aquisições pelos atores em relação a qualidade envolvida nas aquisições por dispensa de licitação	Constructo: Atributos do Princípio da Eficiência	Brasil 1988, 1993, 2017; Hermann, 1999; Gonçalves Filho, 2010; Araújo; Rodrigues, 2012; Fiuza e Medeiros 2014; Oliveira, 2015; Bento, 2017; Gabardo, 2017; Albiero; Silva, 2018; Fiuza <i>et al.</i> ; Medeiros-Costa; Terra, 2019; Souza, 2020.	Em comparação com as modalidades de aquisições por processo licitatório, a qualidade do processo de aquisições realizadas por dispensa de licitação é superior ou inferior? Questão 08.
Avaliação do processo de aquisições pelos atores em relação a economicidade envolvida nas aquisições por dispensa de licitação		Brasil 1988, 1993, 2017; Hermann, 1999; Gonçalves Filho, 2010; Araújo; Rodrigues, 2012; Fiuza e Medeiros 2014; Oliveira, 2015; Bento, 2017; Gabardo, 2017; Albiero; Silva, 2018; Fiuza <i>et al.</i> ; Medeiros-Costa; Terra, 2019; Souza, 2020.	Em comparação com as modalidades de aquisições por processo licitatório, o custo operacional das aquisições por dispensa de licitação é superior ou inferior? Questão 07; 12. Você notou melhoria nas aquisições com a adoção da dispensa de licitação?

(continuação)

O que desejam saber?	Qual elemento, conceito ou aspecto teórico será explorado? (se aplicável)	Referências (Literatura)	Questões
Avaliação do processo de aquisições pelos atores em relação a Celeridade envolvida nas aquisições por dispensa de licitação.	Constructo: Atributos do Princípio da Eficiência	Brasil 1988, 1993, 2017; Hermann, 1999; Gonçalves Filho, 2010; Araújo; Rodrigues, 2012; Fiuza e Medeiros 2014; Oliveira, 2015; Bento, 2017; Gabardo, 2017; Albiero; Silva, 2018; Fiuza <i>et al.</i> ; Medeiros-Costa; Terra, 2019; Souza, 2020.	De todas as modalidades de aquisição que já realizou, qual foi a mais célere? Como a dispensa de licitação contribui para atender as expectativas de diminuição dos prazos nas aquisições? Questão 06; 16; 19
Percepção sobre a utilização da dispensa de licitação com questões que evidencie benefícios ou desvantagens da adoção desse tipo de aquisição.	Constructo: Adoção da dispensa de licitação	Brasil, 1988; 1993, 2010, 2013; Justen Filho, 2005; Dezolt <i>et al.</i> ; Fenili 2016; Bento, 2017; Halpern; Frota, 2018; Medeiros-Costa; Terra; Marques e Fonseca, 2019.	Como você avalia a celeridade, a economicidade e a qualidade envolvidos nas aquisições realizadas por dispensa de licitação? Existe um processo (formal) na universidade para identificar a eficiência no processo por dispensa de licitação? Questão 5.
Percepção sobre a utilização da dispensa de licitação com questões que evidencie transparência e isonomia no processo.		Brasil 1988, 1993, 2017; Hermann, 1999; Gonçalves Filho, 2010; Araújo; Rodrigues, 2012; Fiuza e Medeiros 2014; Oliveira, 2015; Bento, 2017; Gabardo, 2017; Albiero; Silva, 2018; Fiuza <i>et al.</i> ; Medeiros-Costa; Terra, 2019; Souza, 2020.	Quais são as características fortes da contratação por dispensa de licitação? Esse tipo de aquisição traz benefícios para a instituição? Questão 11.
		Brasil 1988, 1993, 2017; Hermann, 1999; Gonçalves Filho, 2010; Araújo; Rodrigues, 2012; Fiuza e Medeiros 2014; Oliveira, 2015; Bento, 2017; Gabardo, 2017; Albiero; Silva, 2018; Fiuza <i>et al.</i> ; Medeiros-Costa; Terra, 2019; Souza, 2020.	O que você não gosta na contratação por dispensa de licitação, por favor diga os motivos? Esse tipo de aquisição proporciona transparência e isonomia no processo? Questão 14; 15.
		Brasil, 1988; 1993, 2010, 2013; Justen Filho, 2005; Dezolt <i>et al.</i> ; Fenili 2016; Bento, 2017; Halpern; Frota, 2018; Medeiros-Costa; Terra; Marques e Fonseca, 2019.	De forma geral, quão satisfeito ou insatisfeito está com a contratação por dispensa de licitação utilizada na Unemat? Esse tipo de processo beneficia a concorrência na contratação? Questão 17.

(conclusão)

O que desejam saber?	Qual elemento, conceito ou aspecto teórico será explorado? (se aplicável)	Referências (Literatura)	Questões
Percepção sobre a utilização da dispensa de licitação com questões que evidencie a legalidade na forma de aquisição.	Constructo: Adoção da dispensa de licitação	Brasil, 1988; 1993, 2010, 2013; Justen Filho, 2005; Dezolt <i>et al.</i> ; Fenili 2016; Bento, 2017; Halpern; Frota, 2018; Medeiros-Costa; Terra; Marques e Fonseca, 2019.	As contratações diretas frequentemente são questionadas pelos órgãos reguladores quais motivos fazem com que o agente público opte por essa forma de aquisição. Você se sente amparado legalmente na realização destes tipos de aquisição? (Questão 13; 18).
(Fechamento)		Brasil, 1988; 1993, 2010, 2013; Justen Filho, 2005; Dezolt <i>et al.</i> ; Fenili 2016; Bento, 2017; Halpern; Frota, 2018; Medeiros-Costa; Terra; Marques e Fonseca, 2019.	Quais as limitações você observa para a utilização da dispensa de licitação?
(Fechamento)		Brasil, 1988; 1993, 2010, 2013; Justen Filho, 2005; Dezolt <i>et al.</i> ; Fenili 2016; Bento, 2017; Halpern; Frota, 2018; Medeiros-Costa; Terra; Marques e Fonseca, 2019.	Que melhorias seriam importantes para alcançar a impessoalidade e publicidade na forma de contratação por dispensa de licitação?

Fonte: elaborado pela autora.

APÊNDICE E - DETERMINANTES DA OPÇÃO PELA CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO

Determinantes da opção pela contratação por dispensa de licitação

Cód. E	– Categoria de 1ª ordem: adoção da dispensa de licitação – Categoria 2ª ordem: Decisão – Categoria 3ª ordem ou unidade de registro: determinantes – Unidade de contexto: fragmentos essenciais
EA1	<i>“[...] compras rápidas, poucas também né, acho que é mais nesse sentido, [...] Então a gente comprou através da compra direta porque, se fosse esperar através da licitação, jamais iria conseguir fazer e isso é só um exemplo [...]”.</i>
EA2	<i>“[...] a compra direta acho que na redução da burocracia, no atendimento algumas particularidades que são inerentes àquela unidade regionalizada [...]”.</i>
EA3	<i>“[...] eu acho que depende da urgência daquilo que se queira, mas rapidamente, [...] essa necessidade da rapidez, o item específico torna um pouco mais eficiente [...]”.</i>
EA4	<i>“[...] a compra direta eu tenho acesso aos produtos de uma forma mais rápido, eu consigo de certa forma a inserir exigências que eu preciso, enquanto na ata, nem sempre eu tenho uma ata que tenha as exigências que eu preciso, então aí na compra direta isso é mais tranquilo [...]”.</i>
EA5	<i>“[...]na compra direta a gente tendo condições um pouco melhor de você descrever no processo orçamentário exatamente aquilo que você precisa, [...] na compra direta você tem mais autonomia de fazer a descrição do produto que você precisa [...]”.</i>
EA6	<i>“[...] eu penso que a compra direta a gente consegue mais agilidade [...]”.</i>
EA7	<i>“[...] a compra direta tem o procedimento de atividade mais rápida para atender as demandas que são urgentes do campus, [...] atendem alguns pontos específicos de demandas que surgiram nesse período e que também com valores menores....”.</i> “[...] o nosso campus ele não tem um setor específico de licitação, a gente depende... nós somos uma universidade com 13 campus e ainda tem outras funções dentro da universidade e que a gente só tem um corpo técnico específico para área de licitação e aí a gente centraliza para poucas pessoas, então isso se torna muito moroso [...]”.
EA8	<i>“[...] agora tudo depende da necessidade muitas vezes a gente acaba fazendo compra direta por que não tem ata e são emergenciais, até você fazer todo o processo para abrir uma ata, para ver as empresas, demora muito tempo... A compra direta, vantagem é de ser mais rápida, menor burocratização [...]”.</i>
EA9	<i>“[...] a gente acha que é muito mais prática, muito mais fácil, entre aspas, mas ela não é tão burocrática, [...] vejo que a compra direta para as questões para contratações ou para serviços urgentes, emergenciais [...]”.</i>
EA10	<i>“[...] na compra direta, o processo é mais rápido e ágil, e a gente consegue agilizar e atende as necessidades, [...] no nosso caso a compra direta ela sempre consegue atender com mais velocidade [...]”.</i>
EA11	<i>“[...] de modo geral uma compra direta ela tem de certa forma uma associação com essa falta de planejamento, [...] a compra direta ela costuma atender aquelas demandas emergenciais e de valor menor [...]”.</i>
EB1	<i>“[...] licitação, ela tem um processo burocrático né, enquanto que na compra direta ela tem um processo mais ágil e acaba sendo feito por aqui mesmo, [...] na compra direta você já monta o processo por aqui, geralmente o orçamento também é recolhido na maioria das vezes dentro da região [...]”.</i>
EB2	<i>“[...] a compra direta, por ser mais rápida, [...] a gente usa mais a compra direta porque é mais rápida. A licitação como a equipe a central é pequena a gente tem dificuldade, demora muito [...]”.</i>
EB3	<i>“[...] consegue uma melhor eficiência com a compra direta devido à demora que tem uns trânsito de licitação, [...] em relação a valores e a compra direta, acredito ser necessário para resolver as questões pontuais [...]”.</i>
EB4	<i>“[...] caso de compra de materiais muito específicos, [...]a compra direta ela tem essa característica do menor tempo, você atender uma demanda pontual, uma demanda crítica [...]”.</i>
EB5	<i>“[...] é uma compra mais prática, mais fácil de estar fazendo menos burocratizada, é uma situação que envolve somente a nossa unidade gestora, não envolve diretamente a iniciativa ou setor de licitação, [...] eu falo da eficiência porque ela se torna menos burocrática [...]”.</i>
EB6	<i>“[...] Ela é mais rápida... é bem mais rápido. Uma compra direta você tem imediatamente, na licitação vai uns dois três meses [...]”.</i>
EB7	<i>“[...] a compra direta ter um pouco mais de atendimento mesmo na questão das especificidades, mas, no caso dos campus menores, a gente consegue utilizar do processo de compra direta e consegue desenvolver com eficiência as demandas. [...] Na licitação gente enviar isso para um outro setor em outro local em setores que não compreende ou não estão presentes aqui diante da demanda [...]”.</i>

EB8	<i>"[...]uma demanda que só tem naquele município ou se é muito longe demanda tempo para ver [...]".</i>
EB9	<i>"[...] uma das normas que a gente definiu, é que as compras diretas sejam executadas em casos mais emergenciais [...]".</i>
EB10	<i>"[...] Por causa da burocracia, porque quando é por licitação o processo precisa além de levantar uma série de documentação, tanto da Unemat quanto do credor ou do órgão licitante inicial, além disso ainda tem que passar por vários setores da própria instituição para que seja realizado o empenho já a compra direta ela passa somente nos setores da unidade gestora [...]".</i>
EB11	<i>"[...] analisando a necessidade, a urgência e também o processo licitatório sendo impossibilitado por uma questão de mais demora e necessidade do campus [...]".</i>
EB12	<i>"[...] a compra direta eu acho que é muito específico quando é uma questão de emergência e urgência porque o que eu vejo o ideal seria o planejamento, [...] o que a gente faz a gente sempre deixou aquele aberto para as necessidades de urgência ou compras menores que a gente faz por compra direta e isso atende bem [...]".</i>
EB13	<i>"[...] na Reitoria nós trabalhamos com a licitação e com adesão à ata o restante trabalha principalmente com a compra direta, devido o orçamento dos campus não serem altos e devido também às necessidades dos campus diárias, então utiliza-se a compra direta para o serviço do pessoal jurídico, pessoa física, uma necessidade, uma emergência do campus, [...] a rapidez para resolver o problema dele, não é moroso, não é trabalhoso [...]".</i>
C1	<i>"[...] a gente tenta trabalhar de outra forma, mas por pela cidade ser pequena, pelo campus ser pequeno a gente tem dificuldade em realizar outros tipos de compras né, [...] buscando opções aqui dentro da própria da própria cidade da gente né, porque geralmente são compras de menor valor menor, não de volume virtuoso e sim de volume de valores menores né [...]".</i>
C2	<i>"[...] porque é a forma mais rápida e mais é fácil de compra né, [...] então é rápido e uma forma bem fácil da gente conseguir adquirir os produtos é permanente ou até mesmo material de consumo sem a necessidade de esperar meses e meses de repente por uma licitação que pode demorar esse tempo né [...]".</i>
C3	<i>"[...] A agilidade. Às vezes tem compra de pequeno valor e eu consigo dar uma eficiência porque e eu consigo comprar mais rápido através dessa dispensa e na licitação, às vezes é complicado vir para cá e montar o processo esse era analisado lá [...]".</i>
C4	<i>"[...] Eu acho que para um serviço mais específico uma coisa com o valor não tão alto, uma coisa mais específica, mais rápida, eu acho que ficaria até melhor porque acaba sendo um procedimento simplificado então não vai demandar tempo como fazer uma licitação, publicar edital, juntar documentos e na compra direta acaba sendo mais fácil, apesar de você ter que seguir umas exigências também mas acaba sendo muito mais rápido [...]".</i>
C5	<i>"[...] no caso a licitação nunca é empresa daqui, até chegar no contrato demora um tempão. Aí vai pra sede, não pode iniciar um processo aqui, [...] Seria um produto assim, específicos que eles estão precisando comprar... no quesito rapidez né. A rapidez e daí ter acesso com o comércio local ele vai até ver o produto na hora de cotar né, eu acredito que seja isso [...]".</i>
C6	<i>"[...] A gente utiliza muito a compra direta né que é a dispensa de licitação. É isso, pra pequenos vultos, né compras pequenas, [...] Então é só Cáceres que faz a licitação, por aqui eu só faço compra direta [...]".</i>
C7	<i>"[...] É só na questão de urgência mesmo, [...] na questão da velocidade de execução é muito útil, porque muitas coisas que acontecem no campus você precisa resolver rápido então não teria outra forma do que a compra direta para fazer [...]".</i>
C8	<i>"[...] é bastante resolutiva né quando você tem problemas emergenciais, urgente... eu, acho que o que eu posso te afirmar aqui é no tocante da celeridade... é a agilidade não há outra.... acho que nenhum gestor faria a compra direta se não pela agilidade, acho que é a variável que mais impacta na tomada de decisões do gestor é a agilidade e resolver o problema de forma rápida [...]".</i>
C9	<i>"[...] ela ocupa uma possibilidade dá mais agilidade, por mais que ela siga alguns ritos burocráticos e algumas etapas, mas ela ainda com certeza é mais ágil e mais rápida do que é um pregão, uma licitação, vamos se dizer assim o padrão né, então eu acredito que sim ela atende esse quesito da eficiência na questão da velocidade quando a gente necessita de uma compra mais rápida [...]".</i>
C10	<i>"[...] é para resolver algo do imediatismo, algo que seja rápido, que seja urgente, algo que acontece agora, aí a gente faz a compra direta, [...] a sede administrativa da universidade e reitoria não faz a compra direta ela faz uma outra em casos extremos porque todas as compras são direcionadas para fazer através da adesão ata de registro de preço ou licitar através de um pregão e licitar para compra, mas nos campos por exemplo os campos fazem [...]".</i>
C11	<i>"[...] A questão é que para compra direta, é uma coisa mais rápida, mas informal né. [...] quando for para atender uma demanda emergencial... A compra direta é você ir lá e comprar uma pequena quantidade para atender de forma emergencial, isso é uma compra direta! [...] Né, para fazer uma emergência... ocorreu, eu preciso urgente, não dá tempo de esperar uma licitação...É uma coisa imediata rapidão, você precisa comprar para repor estoque atender uma urgência que não pode esperar muito dias, né, então sem problema nenhum, ela é eficiente nesse caso [...]".</i>

Fonte: elaborada pela autora.

APÊNDICE F - DESVANTAGENS PROPORCIONADAS PELA ADOÇÃO DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

Desvantagens proporcionadas pela adoção da dispensa de licitação

Cód. E	– Categoria de 1ª ordem: adoção da dispensa de licitação – Categoria 2ª ordem: Decisão – Categoria 3ª ordem ou unidade de registro: Desvantagens – Unidade de contexto: fragmentos essenciais
EA1	<p>“[...]Tem o limite, eu não sei o valor lá não sei se é 7000 ou se é 30 mil, 29000... tem limite por elemento para compra direta... [...] só que não é porque é mais rápido que é o mais seguro também, pode acontecer de empresas darem orçamentos casados né... o ponto fraco seria essa vulnerabilidade, é fácil de ser burlado né. agora eu não me lembro o valor certinho, tem que se estourar esse limite tem apontamento no tribunal de contas...mas ele também questão de negatividade ele é bastante vulnerável, as pessoas que quiserem fazer manobras pode facilitar também [...]”.</p>
EA2	<p>“[...] agora o aspecto que a gente fica bastante preocupado particularmente eu com as compras diretas, é a questão dos limites dela, às vezes esses limites não são muito claro em alguns casos limites são por elementos, em outros casos os limites são por subelementos, fico meio atento com essa questão de limite, não procurando fazer despesas na compra direta que esteja muito próxima da margem de limite questionável. [...] já houve situações de se ter um entendimento diferente dentro dos próprios órgãos que fiscalizam essas compras, onde alguns dizem que o limite é x e o outro diz que o limite é isso e a gente fica sem saber, as vezes a gente vai lá e gasta o y e depois recebe um apontamento dizendo que a gente gastou y e na verdade era x e a gente responde e aí recebe uma outra “ não vocês nem precisavam ter justificado”, tem essas nuances. [...] a gente tem que observar algumas questões, por exemplo quando você tem um volume considerável, uma compra de um volume considerável talvez a compra direta ela não seja de fato melhor estratégia [...]”.</p>
EA3	<p>“[...] Acho que ela é limitada né, ela tem que ter uma justificativa né, ela não é um normal [...]. O limite é [...] o quantitativo que a gente tem, é valores, o que se pode né... não é um negócio aberto indefinidamente né, é uma excepcionalidade não é uma normalidade”.</p>
EA4	<p>“[...] O que eu não gosto na compra direta [...] porque assim, às vezes nem todo o produto eu tenho aqui na região, então quando você vai fazer um levantamento às vezes é difícil você encontrar três orçamentos para atender essa compra. Quando são valores maiores eu fico muito receoso porque não está muito claro, nos valores menores... não é que a gente não tem amparo, mas que se der algum problema em valores menores a gente ainda consegue ressarcir ou fazer alguma coisa, então a clareza a qualquer valor mais elevado a gente evita na compra direta (risos) porque eu não me sinto bem amparado para isso [...]”.</p>
EA5	<p>“[...] penso que a compra direta deveria ter um pouco mais de autonomia e recursos para você realizá-la. [...] Eu não gosto... do valor (risos), o limite. Se o limite fosse um pouco maior, eu entendo para quê criar esse limite já foi pensado para ele não se tornar tão volumoso quanto a licitação e acabar por dando oportunidade a improbidade administrativa, eu entendo que ele é limitado por esse aspecto por outro lado ele ainda não atende necessidades básicas dependendo porte da instituição pública, se for uma instituição com o menor volume, que tenha polos menores talvez seria um valor que resolveria mas para nós enquanto universidade e temos um grande volume de necessidades [...] eu ainda penso que o valor disponível legal para compra direta ele está a quem do valor relevante para você conseguir uma gestão mais eficiente porque esse valor deveria ser maior e ter uma projeção com maior eficiência”.</p>
EA6	<p>“[...] O valor que é baixo [risos], [...] de repente se a universidade fizesse um portal, tipo um portal da transparência aonde ela colocasse do que ela pretende fazer compra e as empresas olhassem regularmente né, igual é feito o processo licitatório mas eu não sei... até que ponto a gente teria agilidade dessa forma né, mas eu não penso que é um processo não transparente”.</p>
EA7	<p>“[...] você atende a legislação, mas você tem também um processo da cobrança para que você não desenvolva esse tipo de ação da compra direta, ainda que ela seja legalizada e que você possa desenvolver, não sei se é uma tradição ou costume da universidade de você não fazer dessa forma porque você já fica como se tivesse infringindo a lei, na verdade você não está você só está fazendo o processo que a lei te permite mas que diz que é excepcional [...] comprar direto, e aí não é priorizando ela mas ela é um dos meios mais rápidos hoje na universidade ainda que não seja ou que é recomendado, por que? Porque nós temos tomado cuidado, quando nós sofremos a fiscalização no tribunal de contas nós podemos sofrer alguns apontamentos que esses apontamentos para nós enquanto universidade e gestor não são bons, por quê? Porque eles vão apontar dizendo que nós enquanto gestores não nos atentamos para alguns princípios, para que houvesse essa questão de compra direta, uma vez que ainda sim nós seguimos todos os trâmites”.</p>
	<p>“[...] a gente também está amparado por lei mesmo sendo compra direta tem um amparo legal, muitas vezes a gente tem que justificar né, nem sempre você fala “nossa eu compro tranquilamente</p>

EA8	<i>por compra direta” porque na verdade para você fazer compra direto você tem que justificar por que você está fazendo, então é algo que nos dá um conforto... um conforto você teria se não precisasse de justificar como no caso a licitação. [...] na compra direta... acaba que toda vez a gente precisa justificar, fazemos com justificativa só, se fosse sem justificativa seria mais tranquilo né, mas a gente tem que justificar por que que tá fazendo e não abrindo uma ata, então não nos dá uma tranquilidade”.</i>
EA9	<i>“[...] as limitações para compra direta é essa negatividade que a compra direta tem em relação aos órgãos que fiscalizam, os órgãos do Estado fiscalizam o que não é recomendado, o que é colocado apenas determinadas circunstâncias emergenciais então isso é uma grande dificuldade. [...] A questão teoricamente da licitação pode dar toda essa segurança se você faz direitinho você fica mais seguro, a compra direta é sempre um olho aberto e outro fechado, mas que ela é prática ela é”.</i>
EA10	<i>“[...] A questão da compra direta é o limite, mas infelizmente a gente sabe que isso em função de desvios que a gente veio tanto a nível estadual, federal e municipal. [...] Basicamente, a limitação do valor. A compra direta acaba conseguindo atender os princípios um pouco e dependendo do gestor a intencionalidade acaba sendo transgredida”.</i>
EA11	<i>“[...] Agora eu vejo mais a compra direta como o resultado da ausência de planejamento, mas ao mesmo tempo eu vejo que não possa ser vista com tanta dureza assim porque existe esporadicidade nas ações de uma unidade gestora ou de uma unidade orçamentária, nem tudo é possível ser planejado [...] o que mais nos preocupa na compra direta é o apontamento dos órgãos de controle, sempre que você faz aquisição por compra direta o tribunal quer saber porque você fez”.</i>
EB1	<i>“[...] Primeiramente o limite né, a gente trabalha com limite que não favorece e muitas vezes atrapalha né, porque é um limite muito baixo... tirando a parte do limite opinião é dos melhores processos para compra. A primeira é o limite né, limite para compra e depois às vezes a falta de concorrente na região”.</i>
EB2	<i>“[...] tem um limite máximo por ano, né, que pode fazer a compra direta, então isso nos limita um pouco, mas eu acho isso muito mais viável. [...] as pessoas não são confiáveis, de repente o setor de compras poderia de alguma forma levar vantagem, mas hoje em dia não tem como porque tudo é prestado conta, tudo é no documento e no processo é tudo muito fiscalizado, então eu não vejo como alguém levar vantagem na compra direta”.</i>
EB3	<i>“[...] Seria limite de valores. Seria o limite de valores né... eu acho que o limite de valores é o que mais impacta que a gente entende que a compra direta também é para resolver questões pontuais, né [...]”.</i>
EB4	<i>“[...] Eu acho que para mim seria essa questão de você conseguir fornecedores que realmente atendam os prazos e como a gente ter uma disponibilidade maior de estar escolhendo os materiais que a gente precisa, a limitação seria mais essa né de fornecedores que possam te atender com mais eficiência por exemplo. [...] Eu acho que a grande questão de verdade é a transparência ela é essencial, os processos deviam ser públicos, transparentes, deveriam estar em e-mail digitais de consulta mas isso é muito difícil de se acontecer, a gente tem aquela coisa que os setores acham que o recurso é deles e que só eles podem decidir como vai ser feito, é difícil você ter essa questão da publicidade, se você tem e se tiver chegado e quiser ir lá e pedir informações sobre o processo X de compras”.</i>
EB5	<i>“[...] como eu disse falta umas normas porque diante do que eu faço aqui falta uma rotina porque o que eu faço aqui de compra direta é diferente do que os outros fazem e também falta a questão de uma capacitação porque assim é muito mais fácil e seria muito mais produtivo uma capacitação explicando como funciona, de forma mais prática do que você interpretar a lei, até porque eu falei que ela é de 96 e ela já tá um pouco defasada né. [...] aqui pelo menos quando nós vamos fazer uma e seguimos à risca a 866 né, porém eu não me sinto amparado pela Universidade porque nós nunca sabemos o planejamento dela e aí vem aquela questão que eu poderia ter feito uma licitação em comum com outros campus”.</i>
EB6	<i>“[...] as questões que eu vejo mais difícil são os apontamentos externos dos órgãos de controle, referente as compras de compra direta. [...] como a gente tem um maior controle dos órgãos externos em cima desses processos, às vezes você acaba optando pela outra modalidade por se tornar algo mais cômodo”.</i>
EB7	<i>“[...] Parte ruim de compra em compra direta é os valores né... a gente tem que ficar atrelado aí a esses valores, ficar cuidando dos valores pra a gente não ultrapassar os limites que a gente tem na compra direta [...] vejo também que os órgãos de controle batem em cima né, da modalidade de compra de compra direta, acredito que pensando em maior probabilidade de fraude mas não vejo muito sentido nisso, porque a gente tem fraldes em todos os processos. [...] a gente acaba que encara essa fiscalização rigorosa do tribunal de contas em cima das compras direta... os apontamentos geralmente são por estar fazendo a compra direta...a gente se sente meio fragilizado, se você segue o estado de repente você pode ter um apontamento do federal e assim a gente fica meio fragilizado na hora de tomar essa decisão [...]. A maior dificuldade que temos aqui é ‘tá’ pegando esses orçamentos locais por ter um número reduzido de empresas”.</i>
EB8	<i>“[...] porque o Tribunal de Contas fica apontando, ele acha que não há concorrência né, apontamentos vem sobre isso que não há concorrência, então eu, optamos nesse sentido de fazer adesão à ata, ata carona, licitação e só em últimos casos, excepcionais que a gente busca essa</i>

	forma”.
EB9	“[...] um dos pontos fracos é a questão do valor máximo que a gente pode usar, mas isso é uma questão de segurança para que não se execute demais essa modalidade e [...] a gente trabalha com um limite pequeno”.
EB10	“[...] O valor porque existe um limite de valor que hoje pela legislação é até 17600 por elemento no entanto isso causa um pouco de preocupação. [...] Eu pessoalmente não há nada que eu não goste na aquisição por compra direta mas a gente encontra algumas dificuldades com relação a encontrar credores que queiram fornecer para instituição... [...] nós não sabemos se na interpretação dos órgãos de fiscalização esse valor é por sub elemento ou se é por elemento de despesa, pelo que estou me recordando na última vez que a gente conversou sobre isso o servidor responsável vel pela licitação em Cáceres ele informou e até apresentou um documento que dizia que era por sub elemento esses 17600 e além disso o que precisa observar é o fracionamento de valores [...]”.
EB11	“[...] Eu acho que por ter outro modelo mais adequado né, a gente evitar ao máximo a utilização desse recurso, porque existe um outro processo então evita pelo menos uma decisão nossa aqui de gestões anteriores que a gente ingressando segue também utilizar quando não há uma outra alternativa né”.
EB12	“[...] A questão que a gente fica limitado com os valores, né, acho que é o principal [...] então, dependendo do que a gente quer do serviço, a gente fica meio limitado a isso”.
EB13	“[...] É um ponto que eu digo aqui que ela não deve ser utilizada e eu olhando como gestor uma limitação a valor baixo, mas ele deve ser baixo mesmo, ele deve ser baixo porque se o valor é alto ele se torna mais vulnerável ainda, então muito do que a gente vê dos gestores reclamando é do valor. [...] temos apenas um CNPJ [...]. Esse é outro problema que a gente já vem enfrentando é o da sobreposição, fracionamento de compra. É que o Tribunal de Contas entende a realidade da Unemat, sabe que é multi campus mas agora se a gente for olhar o rigor da lei aos olhos da lei a gente comete fracionamento. [...] O fator que mais chama a atenção e provoca até certo ponto o mal-estar é a pessoalidade da compra... essa pessoalidade de compra e financeiro é muito grande. [...] o que você faz né durante a compra direta você publica no órgão do Estado e o estado gera 24 horas para dar o lance e ninguém dá o lance, as empresas não ficam 24 horas olhando o sistema do Estado, então eu acredito que essa transparência e a eficiência deixa a desejar principalmente a economicidade”.
EC1	“[...] Então [...], eu penso que é a questão de volume mesmo, de volume [...]. Eu acho que ela engessa um pouco a gente né, na questão de valores... Eu acho que ela deveria ter um pouco mais de amplitude, porque ela, você pode ir nela e ela tem um certo comodo né... poderia abrir mais valores, mais espaço em valores, um pouco mais para a gente poder atender e poder comprar, poder suprir todas as necessidades da instituição. [...] eu acho que ela não deve ser utilizada em todo tipo de compra, ou compras maiores, negócios assim, até para evitar corrupção, evitar alguma coisa nesse sentido, burlar a lei”.
EC2	“[...] as limitações é elas são referentes ao valor né. Então você tem um valor e você não pode adquirir... ahhh... acima daquilo então você tem que se encaixar naquilo, o que for acima daquilo já tem que ser outra modalidade né a licitação”.
EC3	“[...] então não é tudo que a gente aquisição por compra direta porque é vinculado a lei né o valor... muita coisa eu não consigo comprar porque eu fico vinculado a lei né, a do valor... às vezes a gente tem dificuldade para pegar esses orçamentos para balizar o preço”.
EC4	“[...] que eu acho mais difícil é conseguir o comércio [...] o orçamento né, junto ao comércio né”.
EC6	“[...] Igual eu falei, a gente, tem que ver é qual é o valor tá atendendo o limite, a gente tenta fazer da melhor forma possível [...] A limitação de valor”.
EC7	“[...] já em questão de valores aí eu acho que ela não funciona muito. Quando você pega três orçamentos e às vezes na cidade você não tem nada além dos três, acaba saindo um valor mais alto do que seria no pregão por exemplo, na velocidade de execução ela funciona mas quando ao valor eu sinto que não funciona muito. [...]...aí tem o limite... A gente tem a limitação de valores, você não pode fazer ela com valor muito alto, né, tem que seguir os 10% do convite, então é a limitação de valores que tá na lei [...] o que mais prejudicava é a questão de transparência, que não é tão transparente quanto o pregão, não é tão público também quanto o pregão”.
EC8	“[...] mas relacionado a outros itens eu acho que prejudica um pouco a questão da impessoalidade e a questão da publicidade porque você tem que tornar público o máximo de publicidade e transparência possível em todos os âmbitos da administração e quando você faz a compra direto você se limita a uns 3 ou 5 orçamentos, então de certa forma segmenta muito a concorrência né porque não se torna público”.
EC9	“[...] então eu acho que ela tem essa limitação para procedimentos que sejam um valor muito alto de quantidade de produtos e serviços muito grandes ela tem essa limitação.”
EC10	“[...] o limite para fazer a compra direta é um limite muito baixo, aí é para questões de pequeno valor. [...] Direcionamento (risos), direcionamento de fornecedor”.
EC11	“[...] considerando o tamanho da universidade na compra que seja virtuosa o pregão eletrônico sempre vai conseguir atingir um número maior de empresas, então acredito que à princípio deveria ser sempre o método a ser primeiro pensado, utilizar o pregão e preferencialmente o pregão eletrônico”.

Fonte: elaborada pela autora.

APÊNDICE G - INFLUÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Importância dos princípios da administração pública

E	<ul style="list-style-type: none"> – Categoria de 1ª ordem: adoção da dispensa de licitação – Categoria 2ª ordem: Grau de importância – Categoria 3ª ordem ou unidade de registro: Princípios da administração pública – Unidade de contexto: fragmentos essenciais
EA1	“[...] Sinceramente eu acho que, se fosse compra direta, seria mais eficiente, [...] um ponto forte eu acho que é eficiência na rapidez, [...] ela é positiva nessa questão de agilidade, mas ele também, questão de negatividade, ele é bastante vulnerável, as pessoas que quiserem fazer manobras pode facilitar. [...] para você não ter que ir em outras lojas eu já te dou três orçamentos aqui [...]”.
EA2	“[...] então a gente toma um certo cuidado para garantir que todo o processo está sendo feito conform e a legislação. [...] posso estar errando mas a gente sabe da eficiência, economicidade, transparência, [...] uma vez que você segue os procedimentos e usa o próprio sistema do Estado, o sistema é público qualquer empresa ela pode ter acesso a isso... dentro da questão de eficiência eu acho que essa questão de você poder adquirir os produtos que são mais adequado às necessidades daquilo que se precisa dentro daquela região [...]”.
EA3	“[...] as partes legais e éticas eu não consigo fazer uma listagem, [...] tem normas, né, que regulam, então tem todo o conjunto de normas para cada item e especificidade, com a compra direta [...]. Tem a questão da publicidade também que feita no sistema é atendida, [...] então fica mais fácil observar, monitorar fiscalizar e promover publicidade [...]”.
EA4	“[...] a compra direta, ela é importante para nós, talvez pudesse ter algum a melhoria principalmente em relação a visibilidade porque a compra direta fica aparecendo que ela tem alguma coisa obscura e na verdade não é [...]”.
EA5	“[...] Na compra direta tem que cumprir a questão da legalidade pensando no orçamento que temos disponível para usar e a questão da legalidade e quantidade de uso né, [...] que eu saiba, o processo formal que nós temos é o legal, que é a constituição do processo de compra que vai lá na comanda do setor e perpassa por todos os processos de legalidade, orçamentário, financeiro. [...] ser impessoal porque as empresas elas têm que atingir os princípios legais para serem concorrentes. [...] compra direta é mais eficiente porque você consegue maior agilidade nos processos de compras, você consegue maior possibilidade de descrição daquilo que você realmente precisa dentro do seu contexto local. [...] talvez no princípio de eficiência a compra direta seja superior por conta daquelas discussões que já coloquei das vantagens, por outro lado se você colocar todo o seu orçamento em compra direta você pode dar margem e com o passar do tempo perder eficiência no preço também [...]”.
EA6	“[...] olha o que eu penso muito enquanto gestora pública é na eficiência e na otimização do recurso público. [...] eu achei muito mais normas na compra direta do que na licitação, eu tive mais dificuldade na compra direta na organização de documentos e seguir todas as normas da UNENAT e do Estado do que com a licitação, [...] se tivesse um mecanismo igual no processo licitatório que as empresas pudessem ver o que estamos precisando em um curto período de tempo eu penso que teria mais impessoalidade e transparência [...]”.
EA7	“[...] no trâmite da compra direta que a lei permite que a gente faça, nós não fazemos fora da lei, a gente atende a legislação. [...] na compra direta você deve ser impessoal você não pode resolver isso como se fosse atender questões pessoais [...] mas você lança também no SIAG, então ele tem essa publicidade, ele não é um processo que chama de indicatório ele é aberto para todas as empresas que quiserem participar. [...] a compra direta ela tem as mesmas eficiências, economicidade, qualidade [...], mas a divulgação você faz, a transparência, a economicidade, eficiência, impessoalidade, tudo isso está diretamente ligado à compra direta e está diretamente intrínseco nesse processo [...]”.
EA8	“[...] legalidade tem que agir com legalidade né [...] seguindo os princípios da lei, quando você age dentro da legalidade você está cumprindo os requisitos da lei. [...] impessoalidade a gente não pode dar preferência para uma outra empresa. [...] Tem vários princípios a lei né então dentro daquilo vamos pegar lá a compra direta, com três orçamentos naquele momento eu também tenho que agir com impessoalidade. [...] então agir dentro dos princípios da moralidade como a gente fala é ter moral e agir de forma idônea, de forma correta... e moralidade né, não dar preferência para ninguém né, [...] porque acaba proporcionando publicidade, você faz lá coloca no sistema, registro de preço e as pessoas que aderirem lá e que tiverem acesso ao sistema eles vão concorrer né, existe uma concorrência na qual eles vão ofertar o preço e o melhor acaba ganhando, por isso vejo que existe concorrência [...]”.
EA9	“[...] os princípios da administração pública é justamente que eu vejo do meu jeito é a transparência, a coerência, a lealdade. [...] porque existe uma legislação para compra direta, há uma regra para comprar direta então ela tem que ser feita. [...] isso em termos de celeridade e termos de eficiência, de rapidez das coisas em estar aqui eu imagino que a compra direta seria ideal [...]”.
EA10	“[...] todos são iguais, mas basicamente a base norteadora é a legalidade. a aquisição por compra direta basicamente é legal. [...] as vezes a compra direta acaba de alguma maneira ultrapassando a impessoalidade porque se você conhece a pessoa da compra direta. [...] A compra direta acaba

	esbarrando na moralidade e a compra direta, também tem a publicidade [...]”.
EA11	“[...] por exemplo vai fazer uma compra direta, você precisa informar para o sistema do Estado que é o sistema de compras, tem os três orçamentos e o valor, você precisa lançar nesse sistema que você precisa fazer essa compra então qualquer fornecedor do estado ele tem acesso a esse sistema... [...] quando eu falo para você que a compra direta é mais rápida e mais eficiência ter a compra rápida mas ela não tem toda outra eficiência da licitação que é preciso respeitar como gestor público não é só para isso que a gente precisa olhar, a gente precisa olhar para outras coisas, “ah ela é melhor e tal” pode ser que seja mas eu também preciso respeitar os outros princípios da administração pública por mais que seja comprometido [...]”.
EB1	“[...] eu acho que ela se relaciona na moralidade, porque ela tem atendido aos princípios da legalidade, moralidade e publicidade por ter uma compra que apesar de ser direta ela é complicada, ela fica por concorrência, menor preço, então eu acho que a relação dela com esse princípio basicamente aí com eficiência porque acaba sendo um processo mais rápido. [...] o processo de compra direta também tem a publicidade divulgada, pessoas concorrem e de maneira igual para todo mundo, todo o mundo tem a mesma oportunidade [...]”.
EB2	“[...] na verdade agora os princípios da gestão pública eu não estou lembrada porque faz tempo que eu não leio nada a respeito. [...] A compra direta ela é legal, ela é mora.
EB3	“[...] que seria o princípio da eficiência né... que a gente procura dar seriedade a todos os processos, dando transparência também a eles e que a gente não... não gaste o dinheiro público com coisas ineficientes né. Esses são os principais princípios que adota. [...] temos critérios que tem que ser seguidos e são as publicações, nos sistemas governamentais né, onde todos os fornecedores têm acesso. [...] atualmente as formas de publicações e publicidade acho que tá contendo, acredito que atende a transparência dos processos [...]”.
EB4	“[...] Eu acho que os princípios estão muito explícitos em todas as ações da administração pública né, a moralidade, economicidade, eficiência, transparência [...] hoje em dia é o que a gente mais pensa nos princípios é a moralidade né e a eficiência, [...]. Com relação à impessoalidade o que acontece que às vezes isso não é fato, existe o vício de você estabelecer uma empresa X [...]”.
EB5	“[...] o caso do SIAG, se você olhar direito, praticamente você tem todos os fornecedores da capital lá, são cadastrados e talvez esta esse banco de preços dele também teria muito mais transparência, o sistema favorece isso com certeza a transparência, publicidade e a eficiência [...]”.
EB6	“[...] Então, nós como gestores nós temos que observar né... a questão da transparência, da eficiência, dentro do órgão público [...] ser impessoal, tem que ter uma moralidade né, eficiência, transparência [...]”.
EB7	“[...] com relação à legalidade a gente segue descrito na lei 866, os decretos aí posteriores a nível federal, pra compra direta, então... Seguindo os parâmetros que a lei exige, [...] compra direta ele se torna um processo lícito, claro e aberto para as empresas e para a própria sociedade. [...] como eu falei a compra direta ela também possibilita a participação de várias empresas ao mesmo tempo, [...] nós fazemos a publicação da compra direta no SIAG abrindo pra todas as empresas darem um lance [...]”.
EB8	“[...] A gente faz compra de acordo com as leis e com aquelas normas instituídas, [...] hoje no sistema SIAG você faz os três orçamentos e a gente publica no SIAG então ele fica aberto para quem quiser participar, é dessa forma que a gente faz as compras aqui no campus, tanto do município pode participar então aí tem a publicidade a legalidade, impessoalidade também porque se não tem esse contato assim né, então eu acho que atinge os princípios da administração pública [...]”.
EB9	“[...] o princípio da economicidade, o que é o que a gente mais se norteia, principalmente para comprar aqui... legalidade, impessoalidade. A compra direta nem sempre ela tem a publicidade que deveria ter igual a licitação, talvez isso seja uma das coisas que contemplem um pouco, deixa a desejar no processo de compra direta”.
EB10	“[...] legalidade sim se seguir os trâmites legais conforme prevê a legislação... A norma que se utiliza é somente da legislação Federal. “[...] todos esses princípios na verdade na dispensa de licitação ela é possível de ser alcançada só que a gente não tem muito controle, da impessoalidade por exemplo é algo que a gente não consegue controlar... a impessoalidade acho que é a questão da própria pessoa, da pessoa que tem que saber quais os limites dela dentro da administração pública, [...] acho que moralidade não se aplica tanto aqui. [...] Mas quando não é divulgado muitas vezes não porque a gente pega os três orçamentos e os demais credores do município da região não fica nem sabendo da compra [...]”.
EB12	“[...] Eu acho que não é norma da instituição, ela entra no estado como um todo eu sei que nosso setor de compras a gente segue as leis estaduais e federais. [...] todo o processo tem que entrar no sistema do governo, tem o um sistema de compras, entra no processo e fica aberto, então sim é bem claro a forma de compra [...]”.
EB13	“[...] eu considero, não é mas eu acho que ele tem que estar como princípio básico a economicidade. [...] então, se a gente for ver a legalidade, a compra direta é legal ela tem base jurídica para fazer compra, ela é legal. [...] A localidade ela tira a impessoalidade, então eu não consigo ver um sistema que tire esse fator dentro da compra direta, [...] assim como a impessoalidade muitas vezes ela é atingida. [...] ela é moral, ela obedece ao princípio básico da moralidade, ela não é imoral nem e ilegal. [...] Por causa da publicidade, se você vai fazer uma compra direta você não precisa publicar o edital,

	<p>“você não precisa publicar na página do portal, você não precisa publicar edital nos órgãos de imprensa oficial [...]”.</p>
EC1	<p>“[...] ela busca a lei 866 né, mas sempre pautada pela lei 866 e também tem leis específicas do Estado né, [...] a impessoalidade também né. Por mais que a gente faça dispensa de licitação... é... tenta não, a gente sempre faz pela impessoalidade, sem ser pessoal mesmo, [...] a gente sempre busca pegar muito mais que três né, até para a gente ficar mais impessoal possível né, imparcial possível e sempre pautando dentro da ética, da moral... moral, eu acho que não é porque você tá fazendo uma compra direta que você não pode deixar de trabalhar dentro desses princípios, [...] mesmo sendo uma compra direta a gente... a gente consegue, fazer ela da maneira mais eficiente possível e usar todos os trâmites necessários para, que ocorra transparência né... ela é feita dentro de um sistema... ele é, ele consegue abranger muitos fornecedores dentro do Estado, dentro do Estado ou dentro do País”.</p>
EC2	<p>“[...] existem é regras a seguir a gente não faz é uma coisa assim de qualquer jeito, a gente tem que seguir os trâmites, as normas, as leis, pra que a gente faça tudo dentro da legalidade qaq, [...] a impessoalidade né que a gente não pode é dar preferência para ninguém, a gente tem que ser impessoal nas compras e moralidade né agir sempre com moral em tudo que a gente faz para não ter nenhum problema [...]. É dar publicidade, né, é [...] a tudo que a gente faz para que realmente as pessoas saibam de que aquilo está ocorrendo não uma coisa que a gente faz escondido né... Então tem que ser público [...]”.</p>
EC3	<p>“[...] pegando a legalidade artigo 24 que tá previsto dentro da lei e tá autorizado a fazer essa dispensa né, em cima do valor, [...] a impessoalidade a gente sempre usa na dispensa porque aqui é um município pequeno e tem pouco fornecedor, muitas vezes eu pego orçamento com o pessoal de fora, [...] normalmente eu acabo nem comprando com as pessoas que eu peguei o orçamento né, às vezes é um fornecedor que eu nem conheço que dá um lance e acaba depois ganhando o preço né. [...] a moralidade eu sempre procuro fazer o que a lei diz, não beneficiar ninguém, fazer a compra para maior eficiência, visando a qualidade do produto. [...] A publicidade é uma coisa importante porque, sempre quando eu pego os três orçamentos para analisar o preço na compra direto eu dou publicidade no site do SIAG, público lá e deixo 48 horas publicado [...]”.</p>
EC4	<p>“[...] porque tem que ter a lei para administrar conforme a lei, então tem a previsão moral, ocorre a impessoalidade que tem a reunião dos orçamentos que solta para os outros fornecedores verificarem, publicidade também e acaba tendo eficiência em certas coisas [...]”.</p>
EC5	<p>“[...] após juntar todos os orçamentos a gente publica no sistema e nisso a gente notifica todos os fornecedores cadastrados no sistema do Estado [...]”.</p>
EC6	<p>“[...] Aí seria uma imparcialidade assim né. Não dá é... Não dá é vantagem para nenhum no caso né. E aí quando lança lá no SIAG aí já... Não é eu que faço né que lá o SIAG ele respeita a média dos três orçamentos que eu fiz no caso né. [...] porque uma que é no sistema né, O sistema é... é... Tipo por exemplo público né. Todos têm acesso, né [...]”.</p>
EC7	<p>“[...] O princípio que a gente, pelo menos a gente tenta, ali sempre cumprir né... É o princípio da eficiência né. É da economicidade, da publicidade, é a gente sempre procura é ‘tá’ atendendo isso... A celeridade é a busca pela eficiência, pela economicidade e a gente preza também pela publicidade e, ali da divulgação da utilização dos recursos públicos. [...] O princípio da legalidade que a gente utiliza é um meio legal que a lei nos permite utilizar esse sistema né de dispensa pelo valor, a impessoalidade que é que não tem distinção de pessoas né. [...] o portal do sistema de compra do governo o SIAG. Ali é publicado e ele atinge um número assim significativo de pessoas que são cadastradas e que estão disponíveis a participar dessa compra [...]”.</p>
EC8	<p>“[...] Os princípios básicos são a legalidade, a impessoalidade, moralidade, a transparência e eficiência. [...] com a legalidade porque você consegue fazer com que está escrito na lei, já a Impessoalidade e eu acho complicado porque em uma cidade pequena você conhece todo mundo né... é de servidor mesmo né, ele trabalhar com a moralidade. Mas acaba que o pessoal, os fornecedores acaba sendo todos conhecidos de quem está executando, todos próximos mesmo. [...] o processo também é publicado, fica 48 horas que é o prazo que ele tem pelo sistema, mas não é tão público assim porque só quem tá cadastrado lá que consegue ver.. a uma certa publicidade, mas é bem limitada também [...]”.</p>
EC9	<p>“[...] Antigamente essa questão da compra direta como ela não passava pela parte do sistema online, era feito um processo todo físico e que ficava fechado dentro do órgão existia a possibilidade de má-fé por parte de quem faz o controle disso e havia possibilidade de você direcionar, mas hoje como a gente tem a obrigação de inserir tudo online e deixar aberto para população e as empresas participarem. [...] já tem algum tempo que todo esse procedimento que a gente faz a gente tem que inserir passo a passo no sistema de compras do governo e por lá qualquer pessoa com acesso à internet pode entrar e ver todo o processo [...]”.</p>
EC10	<p>“[...] na Unemat não possui uma legislação específica. A gente segue a legislação Federal, acho que liberou agora 16000 e pouco o limite de fazer compra direta e é Legislação Federal, [...] depende muito do servidor que vai estar realizando o procedimento por compra direta, para não haver direcionamento, para não haver vantagem para determinado fornecedor, [...] ele tem que ser extremamente imparcial, impessoal para não estar cometendo erros. [...] hoje é divulgado igual eu falei para você no sistema do SIAG, ele é divulgado e da publicidade então o Estado inteiro tem acesso no SIAG; [...]”.</p>
EC11	<p>“[...] você precisa cumprir todos os trâmites da Lei 8666. Você tem que ir lá e [...]. Aí, juntar toda</p>

documentação aí na hora de publicar ela fala que até esse valor de 8000, não se faz necessário fazer a publicação, [...] Impessoalidade, você tem que fazer as coisas sem, não pensando em... Na numa pessoa ou permitir-se, você tem que pensar de uma forma impessoal né, [...] porque você acaba tendo um contato, você, servidor, acaba se responsabilizando junto ao fornecedor, sobre o que que é necessário... Então você acaba tornando pessoal as suas compras [...]. Você acaba tendo uma personalidade porque você acaba fazendo umas regras orais com o fornecedor [...]. Moral também. Você pode até às vezes adquirir uma coisa que é [...] legal [...]. Vamos Comprar um avião para Universidade, mas para que vai comprar um avião né... Não se faz necessário então aí não é moral, comprar um avião. [...] Se você fizer a publicação, dando prazo de 48 horas que nós temos que é disponível no SIAG do Estado de Mato Grosso - sistema de compras governamentais do Estado de Mato Grosso [...]. Você acaba proporcionando a concorrência sim, porque você publica e deixa disponível on line... para que qualquer empresa no mundo possa participar [...] então [...]. Nesse caso em que há publicação ok, também propicia a concorrência. [...] a eficiência é [...] que que é eficiente é [...]. Você comprar de forma eficiente, né, na 8666 já tem esses critérios [...]"

Fonte: elaborada pela autora.

APÊNDICE H - INFLUÊNCIA DOS ATRIBUTOS DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Importância dos atributos dos princípios da administração pública

E	<ul style="list-style-type: none"> – Categoria de 1ª ordem: adoção da dispensa de licitação; – Categoria 2ª ordem: Grau de importância – Categoria 3ª ordem ou unidade de registro: atributos dos princípios da administração pública – Unidade de contexto: fragmentos essenciais.
EA1	“[...] a gente percebe que agiliza mais o processo... acho que se demorasse, demoraria um mês para chegar... e isso se a empresa não tivesse pronta entrega [...] a compra direta foi bem mais rápida né, na compra [...]. Tem também a ata de registro de preço [...]. Não foi 15 dias eu acho. [...] tem as pessoas envolvidas no processo também né (risos) se for para analisar para montar a ata, montar os processos acho que deve ser um gasto maior com a ata... eu imagino que compra direta ela vai ser mais em conta. Quanto a qualidade do processo não sei medir, para mim é a mesma forma... não vejo diferença não [...]”.
EA2	“[...] na compra direta também é vista como um processo mais rápido...Mais célere foi a compra direta, pela própria tramitação, [...] Apesar dos questionamentos que eventualmente surgem o principal fator é atender as necessidades da instituição de forma mais rápida mantendo também ali a questão de economia, atender as demandas que são pontuais de uma forma mais eficiente. [...] na compra direta ao custo operacional ele é menor sobretudo porque o processo de licitação na realidade da Unemat ele é conduzido em sua maioria pela Sede Administrativa que muitas vezes envolve o custo de logística [...]”.
EA3	“[...] Eu acho que pela especificidade e as demandas, a celeridade do processo. [...]A demanda existente ela é rapidamente atendida”.
EA4	“[...] A compra direta é muito mais rápida, a compra direta é mais célere. [...] O custo operacional da compra direta é muito menor, tanto que por exemplo para fazer uma compra direta eu consigo fazer aqui no campus, enquanto para uma adesão a ata ou para um processo licitatório da Unemat, ele só é feito em Cáceres, [...] por isso ele é mais lento. [...] enquanto a compra direta é dividida por cada campus, né [...] eu digo assim a compra direta tem uma qualidade melhor, mas nem sempre ela tem o custo do produto melhor [...]”.
EA5	“[...] é mais célere do que o processo licitatório que tem prazos, [...] tem todo um contexto de processo com maior tempo do que o processo de aquisição por compra direta. [...] Compra direta tem um custo menor em meu ponto de vista por que o processo licitatório cobra uma estrutura de gestão, envolve todo um processo de tempo, técnico e você na compra direta você trabalha com os recursos mais localizados e com menor fluxo de trabalho de um modo geral, então em meu ponto de vista a compra direta é mais barata que o processo licitatório [...]”.
EA6	“[...] A gente consegue comprar algumas coisas mais rápida né, porque você vai e faz os três orçamentos, você analisa qual o melhor preço e você compra, enquanto um processo de licitação e ele pode demorar meses ou até ano. [...] A compra direta é mais célere, pelo tempo que demorou do início do processo ao fim, a entrega do equipamento”.
EA7	“[...] a compra direta ela tem esse processo célere de encurtamento dos prazos. [...] a diferença entre um processo e outro tá no tempo, tá no processo de tempo e aí quando a gente fala em tempo a gente volta novamente nesse processo de economicidade, porque tempo para a universidade também é ganho de recurso, então você consegue atender o seu serviço da melhor forma para a sua comunidade e você também ganha por isso e tem também a relação dos trâmites de custo porque quanto mais moroso, mais burocrático você torna isso mais fica oneroso para a universidade, porque você demanda de um quadro maior de pessoas, você gasta tempo nesse processo e aí você acaba onerando”.
EA8	“[...] Mais rápido é por compra direta...Dá agilidade, [...] te dá mais agilidade até para o profissional técnico que tá trabalhando no setor, ele consegue fazer mais processos, ele consegue desempenhar melhor função do processo e de toda a equipe envolvida, acaba que você inicia e finaliza com prazo menor...Agilidade (risos), a mais forte é agilidade eu acho, eu acho que a velocidade. [...] Em relação ao custo do processo geralmente o processo licitatório pelo fato dele ser mais burocrático acaba sendo mais oneroso né do que é compra direta. [...] Com relação ao processo eu tenho toda uma normatização, mas amparada talvez para licitação tem toda essa burocratização...a gente consegue detalhar melhor, no final do processo algo de melhor qualidade”.
EA9	“[...] A mais célere com certeza é compra direta. [...] eu posso dizer é porque a burocracia institucional da administração pública é muito grande, você passa por vários trâmites para poder comprar e fazer por exemplo a cobertura de um telhado por licitação, é muito moroso. [...] você tem praticamente mais despesas tratando por um processo de licitação, entra a despesa de recursos, o próprio recursos humanos, pessoas envolvidas, como gastos da documentação, edital, um bocado de coisa [...]”.
EA10	“[...] Na compra direta, o processo é mais rápido e ágil e a gente consegue agilizar e atende as necessidades.... e atendendo as necessidades administrativas e pedagógicas no nosso caso a compra direta ela sempre consegue atender com mais velocidade. [...] o custo operacional das compras por

	compra direta... É bem inferior, das tradicionais compras [...] direta ela é bem inferior. Em relação a qualidade do processo, a qualidade para mim elas são equivalentes, não é nem superior nem inferior [...]”.
EA11	“[...] A mais rápida sempre é compra direta. No processo de aquisição por compra direta de fato necessita-se uma estrutura gerencial menor que o processo licitatório, não preciso de um pregoeiro capacitado para uma aquisição por compra direta, a compra direta basicamente eu tenho lá assessoria administrativa “preciso de tal e tal produto”, procura-se três orçamentos, procura-se atas disponíveis, ver os benefícios, lançar no sistema. [...] todos os tipos de compra têm característica parecidas talvez a diferença maior é a complexidade e a exigência legal dos fatos que são necessários para um comparados com a outra, mas no final o produto e o serviço adquirido eu não consigo enxergar a diferença nos dois processos [...]”.
EB1	“[...] justamente porque a gente pode ter um processo mais rápido e a gente pode também ter um serviço de melhor qualidade [...]. Na minha opinião o processo de compra direta é mais econômico, [...]e acredito que a compra direto traz uma qualidade superior em comparação com a modalidade de compra por processo licitatório.
EB2	“[...] entre licitação e compra direta, compra direta logicamente é mais célere porque não precisa edital, não precisa de diário oficial, para a gente na gestão é muito mais prático, com certeza, não tenha dúvida. [...] a compra direta é o servidor do campus que faz, pega os três orçamentos, faz a tomada de preços e é rápido, não tem deslocamento de pessoas da sede para cá, obviamente é bem inferior.com certeza a compra direta, em termos de custo para instituição ela é mais barata[...]”.
EB3	“[...] Em relação a valores... A compra direta, o processo é mais... é mais compacto, então acredito que o custo para se fazer um... o processo a construção do processo ela é mais compacta demais, m en os custos [...]. Em relação à qualidade a licitação! Ela traz mais qualidade porque ela é um processo que requer mais análise é... passa pelo setor da licitação... passa pela assessoria jurídica, então a gente se sente muito além da qualidade, sente muito mais seguro em estar fazendo uma licitação’.
EB4	“[...] Eu acho que é mais célere né, na compra direta. [...] enquanto o processo de compra direta eles são mais automáticos, formatados, então você já tem uma forma de sistematizar os processos de compra direta, então você gasta muito menos tempo, você cria um padrão de compras e aí você diminuir muito retrabalho e o tempo que você tem para montar o processo e envia. O processo de compra licitatório é muito custoso no sentido de tempo, de trabalho, o servidor tem uma dedicação muito maior durante o processo de licitação e gasta muito mais horas de trabalho e às vezes retrabalho no processo de licitação e quase que fica exclusivo o período para fazer esse processo... então se você for pensar no custo de horas de trabalho o impacto de você ter um servidor para ficar exclusivamente para fazer esse processo licitatório e saiba a função que ele exerce a licitação realmente é mais cara [...]”.
EB5	“[...] Como a compra direta contribui para atender essa diminuição nos prazos, [...] acaba que tendo menos pessoas envolvidas você faz mais rápido, por mais que você tem que respeitar o trâmite, da publicação que demora hoje 48 horas, enfim, ela acaba sendo mais rápida. [...] O custo que envolve o processo de compra na licitação e na compra direta hoje pelos parâmetros a compra direta é mais vantajoso do que você... por exemplo, o custo de trabalho das pessoas envolvidas é muito maior. Quando comparamos a modalidade de compra por licitação e por compra direta a qualidade envolvida no processo de compra é superior a licitação e a qualidade do produto é superior [...]”.
EB6	“[...] O processo da compra direta ela é um processo célere... se você necessita urgente... o prazo de uma compra direta é rápido, enquanto a licitação vai ser uns dois a três meses. [...] Ah, é bem inferior né! Toda a tramitação de um processo de compra direta é bem inferior a uma compra através de uma licitação [...]”.
EB7	“[...] Com certeza a compra direta além de muito mais rápido, ela acaba passando por menos setores, né. [...] na Unemat, uma licitação, nós temos um setor só para atender os 13 campus da Universidade então a demanda é muito alta né e a morosidade é grande. Em segundo plano é as adesões a ata, que também ela se torna bem rápida, são processos que já existem e a gente só precisa das autorizações dos órgãos competentes para fazer a compra. [...] por causa da burocracia envolvida no processo e se for comparar, nesse sentido, aspecto quantidade o pregão acaba saindo até mais caro que a própria compra direta... Eu vejo que a grande diferença que não acontece aqui é a própria passagem pelo jurídico, mas os restantes dos setores, a compra direta que no nosso caso ela passa eu vejo que ela não perde muito no sentido de parâmetros né, e legalidade, não perdemos em nenhum ponto para o pregão eletrônico [...]”.
EB8	“[...] eu acho assim que ela é rápida porque não demanda ficar esperando vários prazos porque hoje o pregão eletrônico também está sendo rápido só que tem que esperar aquele tempo que é determinado nele. [...] É como eu falei para você hoje a compra direta é dentro de um sistema, ela é aberta ao público, tem publicidade, quem participa que nem o pregão eletrônico lá você também tem o edital, tem as características do produto todos da mesma forma para adquirir [...]”.
EB9	“[...] Compra direta, como já foi dito a gente executa as vezes com uma semana e dependendo do fornecedor ele já entrega. [...] Na compra direta geralmente a gente consegue executá-la quase toda dentro do campus, [...] consegue fazer com menos pessoas envolvidas em um menor tempo, em termos de custo operacional a compra direta fica bem mais viável do que as licitações...dentro da economicidade a compra direta promove sim a economicidade e grande. O maior custo seria da

	licitação, até por demanda de pessoal, acaba que acontece que a gente inicia um processo aqui, para repassar para sede administrativa... então assim, tem mais pessoas envolvidas do que na compra direta [...]”.
EB10	“[...] Na modalidade de aquisição por compra direta [...] a qualidade do processo de compra é inferior! [...] Eu acredito que a celeridade e economicidade... Eu acho que a celeridade e praticidade, um processo licitatório é muito burocrático e também conhecimento técnico [...]”.
EB11	“[...] Das modalidades de compra que já realizei a mais célere foi por compra direta. Pela análise do decorrer do processo mesmo... [...] O custo operacional da compra direta, acredito que o custo é inferior. Por toda a demanda de ser mais rápido né e não envolver a questão de parte do processo licitatório necessário do processo, a execução do processo se torna mais barata [...]”.
EB12	“[...] Na demanda da compra direta, então o prazo é bem inferior [...] ele é mais curto também né [...] Das modalidades de compra a compra direta é a mais célere. Porque eu acho que o início e o final do processo ela é no campus, [...] não dependemos da sede ou outros setores fora do campus, até essa questão de logística de processo físico na sede dependendo do malote tudo, dependendo é uma semana se você quiser acelerar o processo tem custo de diária né só para levar um processo. [...] Por isso o custo do processo é inferior, porque finaliza aqui né nessa demanda, então é bem inferior [...] ele é mais curto também né. [...] Principalmente a qualidade de tempo né (risos), que eu acho que supera bastante, a qualidade do produto também eu acho que influencia [...]”.
EB13	“[...] Das modalidades de compra a mais célere é a compra direta, [...] mais tardar 15 dias e muitas vezes era porque o fornecedor não tinha o produto a pronta entrega e quando o produto é em pronta entrega conseguia fazer compra direta em uma semana. [...] Porém, existe um pré-conceito, um conceito formado que a licitação na universidade não anda, a licitação é demorada, a licitação não dá certo, é melhor fazer a compra direta, [...] na compra direta porque às vezes você tem que sair, você tem que pegar o carro e ir em uma outra cidade porque só ali tem aquele só aquele fornece dor então você vai ter que pagar diária para o servidor, hoje a maioria dos pregões são online e uma das coisas que encarecia as nossas publicações, as nossas publicações eram no Diário Oficial a partir de 2020 os órgãos públicos serão isentos então isso vai barateando o custo também e muitas das nossas licitações são licitações eletrônicas que facilita muito e torna mais em conta, eu acho assim que elas são caras mas não muito superior. [...] A qualidade do produto [...]. Esse é o único ponto que eu acredito que a licitação perca para a compra direta [...]”.
EC1	“[...] Então, todo o trâmite ele ocorre de maneira mais rápida é.... até porque a gente precisa ficar só 48 horas com ela no sistema, não precisa de publicações de editais que vão ficar ali 30, 40 dias [...]. Acho que ela, ela tem essa rapidez [...]”.
EC2	“[...] Então, eu consegui comprar é compra, fazer compras em menos de uma semana. Foi realmente muito rápida a compra direta mesmo. Benefícios que você dificilmente teria com a licitação porque o processo é bastante demorado. [...] Aquisição por compra direta ela é muito mais é vantajosa nesse sentido porque a economia é dos processos é muito melhor, né, porque você não vai ter toda aquela [ahh] despesa de pessoal para trabalhar em cima de um processo licitatório é o tempo que isso vai demandar é muito grande então você. realmente com a compra direta você vai ter essa economia, tanto de tempo como de despesa com esse processo [...]”.
EC3	“[...] O custo operacional da compra direta normalmente é inferior...porque quando a gente tem que fazer... pedir uma licitação, as vezes a gente tem que estar deslocando do campus para sede ou quando a gente vai fazer uma adesão à ata...na compra direta o prazo é bem menor, é bem mais eficiente para os campus, né [...]”.
EC4	“[...] Na compra direta é aquilo que falei desde o começo, eu acho bem menos burocrático [...]. O custo do processo em si eu acho que a compra direta acaba sendo mais barata [...]”.
EC5	“[...] Melhoria assim no sentido de... No sentido de rapidez eu acho que pela compra direta daí, né. Melhoria, porque loguinho você vai ter o produto né. Depois que aprovou tudo lá que o sistema já fez toda a parte dele vai demora o máximo uma semana e o produto já vai tá aqui no campus né. [...] A eu acredito que os dois são meio iguais... porque o que nós vamos usar para montar o processo seria mais ou menos igual... Que seria mais ou menos papeis né... tinta... Seria mais ou menos igual [...]”.
EC6	“[...] Ah, eu acredito que o compra direta pode ser que saia mais em conta...A compra direta aqui é mais célere. [...] um pregão você tem os custos de publicação e a compra direta você não tem isso... né. uma outra coisa é a equipe, não sei por que, está em outra localidade a gente também sabe é que ali pra eles é tudo centralizado ali, e eles atendem diversos campus. Então pra nós isso aí ele se torna é um pouco mais demorado [...]”.
EC7	“[...] A compra direta em questão de celeridade sim, para mim é o mais célere. [...] Quando eu me refiro a valor, que é um processo que não é muito caro na sua execução e a velocidade, o tempo de contratação não é muito demorado. Nesse caso é bem inferior, é um processo bem rápido e pouco custo. [...] A compra direta, por ser um processo mais simples, acredito que seja inferior em questão de qualidade... A qualidade também acredito que dá para pegar coisa boa [...]”.
EC8	“[...] Porque, um processo licitatório convencional ele demanda prazos pré-estabelecidos, [...] O custo operacional da dispensa é inferior porque ele demanda menos trabalho, menos custo. Então menos burocracia, o termo de referência é mais simplificado, a gestão do processo é mais simplificada então o trabalho é menos a lógica não é unanimidade, mas é universal [risos] [...]”.
EC9	“[...] A compra direta envolve menos setores, então a gente não precisa enviar para Sede

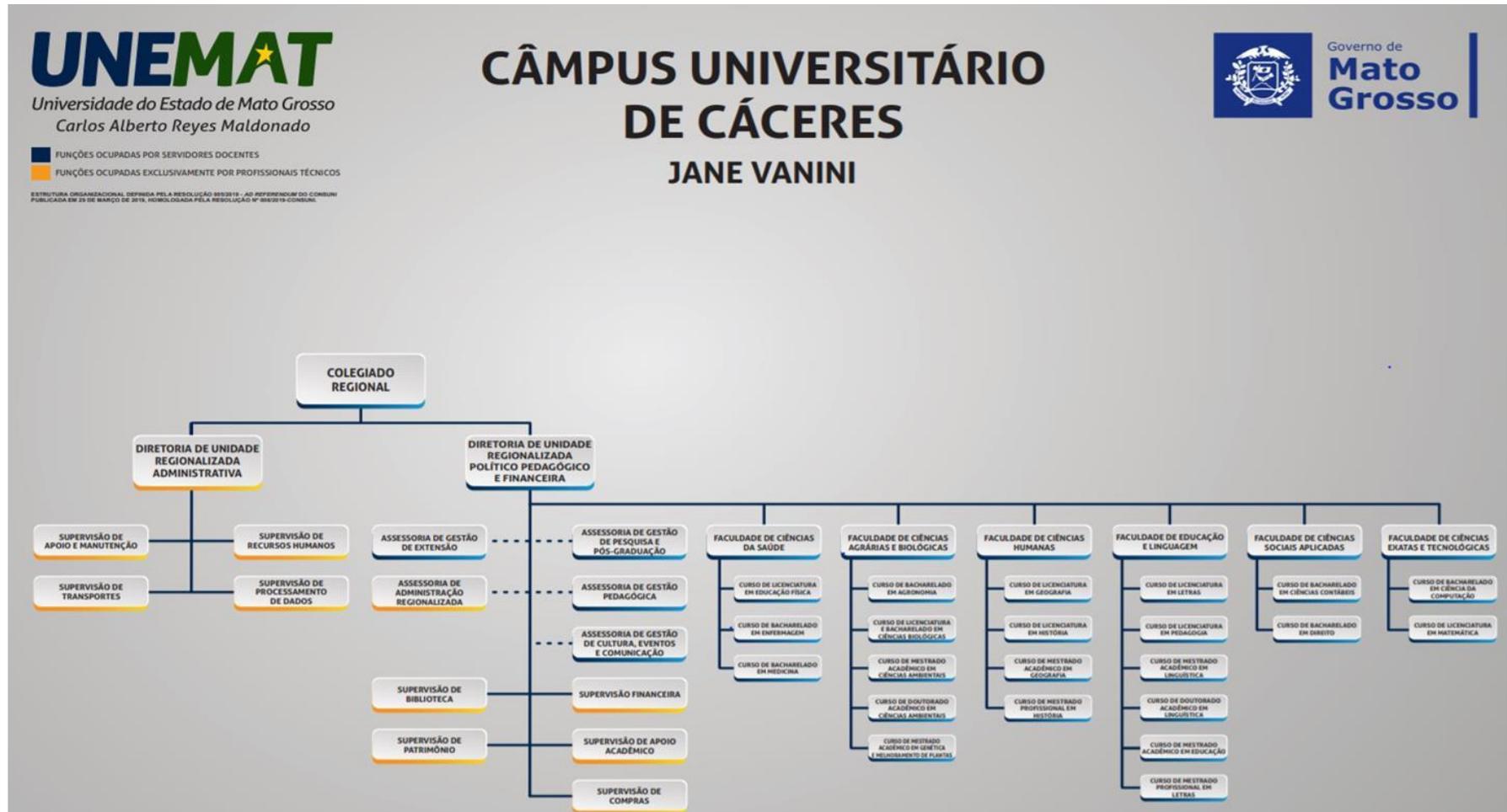
	Administrativa, [...] e por estar sempre com a gente conseguimos perceber que ele anda muito mais rapidamente. [...] não consigo ver muita diferença porque a partir do momento que você define qual procedimento é o mais indicado para aquele processo eu acho que os dois têm o básico que você tem que seguir e você tem que exigir do fornecedor para entregar com aquela qualidade, então eu acredito que é semelhante não vai influenciar muito na qualidade daquilo que a gente vai receber [...]”.
EC10	“[...] Por compra direta é inferior, é mais rápido, é menos papel, menos tempo do Servidor para trabalhar com ele, é muito mais rápido e tenho custo muito menor. Sobre a qualidade operacional da aquisição por compra direta na minha opinião vai ser inferior [...]”.
EC11	“[...] Na rapidez o pregão seria 02 a compra direta seria um 10. O custo da compra direta é bem inferior, é inferior, bem inferior. Porque, a compra direta é feita em cada Campus. [...] Aqui no interior, que você tem distância continental, o custo do frete tem que ser embutido né, nesse produto ele é acaba que tendo preço um pouquinho maior que a compra direta. [...] Então não tem como definir aqui se você comprou melhor porque você comprou direto [...]. Não tem isso não [...]. Se foi mal definido lá no planejamento ou no termo de referência... No projeto que foi mal definido, foi comprado mal na hora da licitação [...]”.

Fonte: elaborada pela autora.

ANEXO A - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA UNEMAT



ANEXO B - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE CAMPUS DA UNEMAT



ANEXO C - LOTACIONOGRAMA

LOTACIONOGRAMA

A REITORA DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO, no uso de suas atribuições legais e, considerando o Decreto Estadual nº 1.093 de 17/04/2012, que Estabelece normas de padronização para elaboração e publicação dos lotacionogramas dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso e dá outras providências, torna público o Lotacionograma da Universidade do Estado de Mato Grosso, no período abaixo relacionado:

LOTACIONOGRAMA DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO - UNEMAT						
4º TRIMESTRE - 2019						
CARREIRA	CARGO	CARGOS CRIADOS	CARGOS OCUPADOS	CARGOS VAGOS	CONTRATADOS	SUBSÍDIO
DOCENTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR Lei Complementar nº 320 de 30/06/2008	PROFESSOR DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	1058	786	272	793	Lei Complementar 534/14 Lei Nº 10.410/16
PROFISSIONAIS TÉCNICOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR Lei Complementar nº 321 de 30/06/2008	AUXILIAR UNIVERSITÁRIO	150	105	45	11	Lei Complementar 501/13 Lei Nº 10.410/16
	AGENTE UNIVERSITÁRIO	700	450	250	153	
	TÉCNICO UNIVERSITÁRIO	150	57	93	06	

* Obs: ao total de **793** (setecentos e noventa e três) contratados, acrescentam-se 515 (quinhentos e quinze) contratos decorrentes da necessidade de substituição de professores efetivos que estão em cargo de gestão, afastados ou licenciados, coordenação de cursos, Diretor de faculdades e disciplinas e orientação na pós graduação.

SERVIDORES DE OUTROS ÓRGÃOS/ENTIDADES/PODERES CEDIDOS A UNEMAT		
ÓRGÃO/ENTIDADE CEDENTE	CARGOS	QUANTIDADE
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	APOIO ADM EDUC PROFISSIONALIZADO	1
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	TÉCNICO APOIO EDUCACIONAL	1
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	PROFESSOR DA EDUCAÇÃO BÁSICA	13
INSTITUTO DE DEFESA AGROPECUÁRIA - INDEA	AGENTE FISCAL DEF. AGROP. FLORESTAL	1
CASA CIVIL	ANALISTA ADMINISTRATIVO	1
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	ANALISTA ADMINISTRATIVO	1
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	GESTOR GOVERNAMENTAL	2

Fonte: Diretoria Administrativa de Gestão de Pessoas – DAGP/PRAD/UNEMAT (SEAP)

Cáceres, MT, 14 de Outubro de 2019.

* Original Assinado.

ANEXO D - SUBSÍDIOS PROFISSIONAIS TÉCNICO DO ENSINO SUPERIOR

ALTERAÇÃO REALIZADO CONFORME LEI Nº 10.572, DE 04 DE AGOSTO DE 2017 - (2,20%) SETEMBRO 2018 FOLHA 09/2018													
RGA - 2017/2018													
AUXILIAR UNIVERSITÁRIO - 40H				AGENTE UNIVERSITÁRIO - 40H				TÉCNICO UNIVERSITÁRIO - 40H					
NIVEIS	A	B	C	D	Am	Ap	B	C	D	A	B	C	D
1	R\$ 1.949,81	R\$ 2.534,75	R\$ 3.219,13	R\$ 4.088,31	R\$ 3.366,86	R\$ 3.871,88	R\$ 4.252,88	R\$ 5.316,08	R\$ 6.645,11	R\$ 6.271,92	R\$ 7.651,73	R\$ 9.335,12	R\$ 11.388,86
2	R\$ 2.041,45	R\$ 2.653,89	R\$ 3.370,45	R\$ 4.280,48	R\$ 3.518,37	R\$ 4.046,13	R\$ 4.444,26	R\$ 5.555,34	R\$ 6.944,14	R\$ 6.554,15	R\$ 7.996,06	R\$ 9.755,21	R\$ 11.901,35
3	R\$ 2.137,40	R\$ 2.778,62	R\$ 3.528,82	R\$ 4.481,61	R\$ 3.676,71	R\$ 4.228,18	R\$ 4.644,23	R\$ 5.805,29	R\$ 7.256,65	R\$ 6.849,09	R\$ 8.355,89	R\$ 10.194,21	R\$ 12.436,90
4	R\$ 2.237,88	R\$ 2.909,23	R\$ 3.694,74	R\$ 4.692,30	R\$ 3.842,12	R\$ 4.418,43	R\$ 4.853,24	R\$ 6.066,52	R\$ 7.583,16	R\$ 7.157,31	R\$ 8.731,90	R\$ 10.652,92	R\$ 12.996,57
5	R\$ 2.343,04	R\$ 3.045,94	R\$ 3.868,36	R\$ 4.912,79	R\$ 4.015,04	R\$ 4.617,29	R\$ 5.071,62	R\$ 6.339,53	R\$ 7.924,41	R\$ 7.479,39	R\$ 9.124,85	R\$ 11.132,31	R\$ 13.581,40
6	R\$ 2.453,18	R\$ 3.189,14	R\$ 4.050,21	R\$ 5.143,77	R\$ 4.195,73	R\$ 4.825,09	R\$ 5.299,87	R\$ 6.624,84	R\$ 8.281,05	R\$ 7.815,96	R\$ 9.535,46	R\$ 11.633,26	R\$ 14.192,57
7	R\$ 2.568,43	R\$ 3.339,01	R\$ 4.240,53	R\$ 5.385,47	R\$ 4.384,51	R\$ 5.042,20	R\$ 5.538,36	R\$ 6.922,95	R\$ 8.653,66	R\$ 8.167,66	R\$ 9.964,54	R\$ 12.156,75	R\$ 14.831,21
8	R\$ 2.689,19	R\$ 3.495,96	R\$ 4.439,85	R\$ 5.638,62	R\$ 4.581,83	R\$ 5.269,09	R\$ 5.787,57	R\$ 7.234,47	R\$ 9.043,08	R\$ 8.535,22	R\$ 10.412,95	R\$ 12.703,80	R\$ 15.498,63
9	R\$ 2.815,59	R\$ 3.660,26	R\$ 4.648,53	R\$ 5.903,65	R\$ 4.788,01	R\$ 5.506,20	R\$ 6.048,00	R\$ 7.560,00	R\$ 9.449,99	R\$ 8.919,29	R\$ 10.881,54	R\$ 13.275,49	R\$ 16.196,07
10	R\$ 2.947,90	R\$ 3.832,26	R\$ 4.866,96	R\$ 6.181,05	R\$ 5.003,46	R\$ 5.753,99	R\$ 6.320,18	R\$ 7.900,22	R\$ 9.875,27	R\$ 9.320,66	R\$ 11.371,22	R\$ 13.872,86	R\$ 16.924,90
11	R\$ 3.086,45	R\$ 4.012,40	R\$ 5.095,74	R\$ 6.471,58	R\$ 5.228,62	R\$ 6.012,91	R\$ 6.604,57	R\$ 8.255,72	R\$ 10.319,67	R\$ 9.740,12	R\$ 11.882,92	R\$ 14.497,17	R\$ 17.686,55
12	R\$ 3.231,52	R\$ 4.200,96	R\$ 5.335,22	R\$ 6.775,73	R\$ 5.463,91	R\$ 6.283,50	R\$ 6.901,78	R\$ 8.627,23	R\$ 10.784,04	R\$ 10.178,39	R\$ 12.417,66	R\$ 15.149,55	R\$ 18.482,42
AUXILIAR UNIVERSITÁRIO - 30H				AGENTE UNIVERSITÁRIO - 30H				TÉCNICO UNIVERSITÁRIO - 30H					
NIVEIS	A	B	C	D	Am	Ap	B	C	D	A	B	C	D
1	R\$ 1.462,35	R\$ 1.901,05	R\$ 2.414,35	R\$ 3.066,24	R\$ 2.525,14	R\$ 2.903,90	R\$ 3.189,67	R\$ 3.987,05	R\$ 4.983,83	R\$ 4.703,94	R\$ 5.738,82	R\$ 7.001,33	R\$ 8.541,63
2	R\$ 1.531,11	R\$ 1.990,41	R\$ 2.527,85	R\$ 3.210,35	R\$ 2.638,78	R\$ 3.034,59	R\$ 3.333,19	R\$ 4.166,49	R\$ 5.208,11	R\$ 4.915,63	R\$ 5.997,06	R\$ 7.316,41	R\$ 8.926,00
3	R\$ 1.603,04	R\$ 2.083,94	R\$ 2.646,62	R\$ 3.361,20	R\$ 2.757,52	R\$ 3.171,15	R\$ 3.483,20	R\$ 4.353,99	R\$ 5.442,49	R\$ 5.136,83	R\$ 6.266,93	R\$ 7.645,65	R\$ 9.327,69
4	R\$ 1.678,39	R\$ 2.181,93	R\$ 2.771,05	R\$ 3.519,24	R\$ 2.881,61	R\$ 3.313,85	R\$ 3.639,91	R\$ 4.549,89	R\$ 5.687,36	R\$ 5.367,97	R\$ 6.548,91	R\$ 7.989,69	R\$ 9.747,43
5	R\$ 1.757,27	R\$ 2.284,47	R\$ 2.901,25	R\$ 3.684,62	R\$ 3.011,28	R\$ 3.462,99	R\$ 3.803,73	R\$ 4.754,65	R\$ 5.943,32	R\$ 5.609,55	R\$ 6.843,63	R\$ 8.349,24	R\$ 10.186,07
6	R\$ 1.839,88	R\$ 2.391,87	R\$ 3.037,65	R\$ 3.857,81	R\$ 3.146,80	R\$ 3.618,80	R\$ 3.974,92	R\$ 4.968,62	R\$ 6.210,80	R\$ 5.861,98	R\$ 7.151,61	R\$ 8.724,95	R\$ 10.644,45
7	R\$ 1.926,34	R\$ 2.504,26	R\$ 3.180,37	R\$ 4.039,10	R\$ 3.288,40	R\$ 3.781,66	R\$ 4.153,79	R\$ 5.192,19	R\$ 6.490,25	R\$ 6.125,74	R\$ 7.473,40	R\$ 9.117,57	R\$ 11.123,40
8	R\$ 2.016,90	R\$ 2.621,97	R\$ 3.329,89	R\$ 4.228,96	R\$ 3.436,37	R\$ 3.951,82	R\$ 4.340,67	R\$ 5.425,85	R\$ 6.782,30	R\$ 6.401,39	R\$ 7.809,69	R\$ 9.527,84	R\$ 11.623,96
9	R\$ 2.111,69	R\$ 2.745,20	R\$ 3.486,41	R\$ 4.427,73	R\$ 3.591,01	R\$ 4.129,64	R\$ 4.536,00	R\$ 5.669,99	R\$ 7.087,48	R\$ 6.689,46	R\$ 8.161,16	R\$ 9.956,60	R\$ 12.147,07
10	R\$ 2.210,92	R\$ 2.874,19	R\$ 3.650,24	R\$ 4.635,80	R\$ 3.752,59	R\$ 4.315,48	R\$ 4.740,15	R\$ 5.925,16	R\$ 7.406,45	R\$ 6.990,50	R\$ 8.528,40	R\$ 10.404,64	R\$ 12.693,67
11	R\$ 2.314,82	R\$ 3.009,27	R\$ 3.821,80	R\$ 4.853,68	R\$ 3.921,47	R\$ 4.509,69	R\$ 4.953,43	R\$ 6.191,81	R\$ 7.739,73	R\$ 7.305,08	R\$ 8.912,20	R\$ 10.872,86	R\$ 13.264,92
12	R\$ 2.423,61	R\$ 3.150,70	R\$ 4.001,41	R\$ 5.081,79	R\$ 4.097,92	R\$ 4.712,62	R\$ 5.176,34	R\$ 6.470,39	R\$ 8.088,03	R\$ 7.633,82	R\$ 9.313,23	R\$ 11.362,14	R\$ 13.861,82