



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA  
CENTRO DE ARTES HUMANIDADES E LETRAS  
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

**CAÍQUE CERQUEIRA DE JESUS PEREIRA**

**FATORES RELACIONADOS A COMPRAS POR DISPENSA DE LICITAÇÃO:  
ESTUDO DA EMBRAPA MANDIOCA E FRUTICULTURA**

**CACHOEIRA – BA**

**2019**

**CAÍQUE CERQUEIRA DE JESUS PEREIRA**

**FATORES RELACIONADOS A COMPRAS POR DISPENSA DE LICITAÇÃO:  
ESTUDO DA EMBRAPA MANDIOCA E FRUTICULTURA.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB como requisito para obtenção do nível superior.

Orientadora: Prof. Dra. Doraliza Auxiliadora  
Abranches Monteiro

**CACHOEIRA – BA**

**2019**

**CAÍQUE CERQUEIRA DE JESUS PEREIRA**

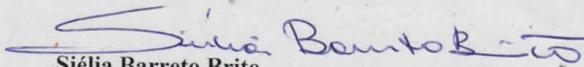
**Fatores relacionados a compras por dispensa de licitação: estudo da  
Embrapa Mandioca e Fruticultura**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

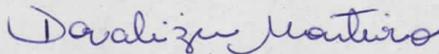
Aprovado em 26 de julho de 2019.



**Edgilson Tavares de Araújo**  
Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica  
de São Paulo  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia



**Síliá Barreto Brito**  
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia



**Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro**  
Professora Orientadora  
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Dedico esta pesquisa primeiramente a Deus por ser meu guia, ao meu porto seguro que são meus pais, a minha família que me faz mais forte, aos meus professores do Curso de Gestão Pública que contribuíram para a minha formação. Minha gratidão a todos!

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por me mostrar a força necessária para concluir mais uma fase importante na minha vida.

Ao meu anjo da guarda, meu avô, José Souza Pereira (*in memoriam*), por sempre me acompanhar.

A meus pais, José Roberto e Kátia, que são meus alicerces, e que desde o início acreditaram e me incentivaram a estar na universidade, além de terem sido essenciais para minha permanência no curso.

A minha irmã, Mel, que sempre está presente quando preciso. Me acompanhando também nos momentos de bastante estresse devido à grande carga horária dedicada ao TCC, e me distraía com momentos lúdicos iniciadas por partidas de futebol no videogame. Foi fundamental para me dar folego para finalizar mais esta etapa da minha vida.

Aos meus avós, José Pereira (*in memoriam*), Neide, Tereza e José por desde pequeno contribuírem em minha educação, e por isso estão diretamente ligados a quem sou hoje.

A TODA a minha família, por acreditarem em meu potencial, me ajudando a alcançar esse objetivo.

A Alice Baptista, minha namorada, por ter sido minha maior aconselhadora nos momentos difíceis, me dando força e confiança para seguir em frente, a quem sou grato também pela paciência e companheirismo.

Aos meus amigos de sempre, por todos os anos de convivência e apoio.

Aos meus amigos e colegas da universidade por todo companheirismo e aprendizado.

A minha orientadora, Doraliza Monteiro, que me acompanha desde o início da graduação, me proporcionando fazer parte de grupos de pesquisa, e até o final, me orientando no TCC, no qual me mostrou o melhor caminho para finalizar minha pesquisa, além de me incentivar a todo tempo.

A todos os meus professores do curso de Gestão Pública que contribuíram para minha formação, e em especial Lys Vinhaes, que me acolheu em suas oficinas e me proporcionou conhecimentos fundamentais para minha vida profissional.

Por fim, sou grato a todos que de alguma forma, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste sonho.

*“A persistência é o caminho do  
êxito”*

*Charles Chaplin*

## RESUMO

A administração pública é regida por preceitos legais, desse modo, para realizar as aquisições e as contratações é necessário haver um processo licitatório, conforme a Lei 8.666/93 explicita. Porém, na Lei de Licitações e contratos, existe uma exceção à regra de licitar, que é a Dispensa de Licitação. O objetivo dessa pesquisa é investigar os processos de compras públicas da Embrapa Mandioca e Fruticultura (Embrapa/CNPMPF), situada em Cruz das Almas – BA, objetivando analisar a participação da modalidade Dispensa de Licitação e suas especificidades. Para tanto, utilizou-se a abordagem qualitativa de investigação, através de pesquisa documental, a exemplo de editais e licitações voltados para compras públicas. Além da análise de dados secundários, a partir do site da Embrapa Mandioca e Fruticultura e o Portal da Transparência sobre as modalidades de licitações utilizadas pela instituição para as compras públicas. Com base na análise dos dados constatou-se que a Dispensa de Licitação sobrepôs as outras modalidades, tanto no âmbito do governo Federal e municipal, como na Embrapa/CNPMPF, de maneira que os valores representam 77% dos processos de compra da instituição analisada. Verificou-se então que esse fenômeno acontece pela Dispensa de Licitação dar celeridade a compras e contratações que necessitem de certa urgência ou se enquadram no valor limite previsto em lei. Portanto o estudo desse fenômeno é importante pelo fato do desempenho do setor de compras públicas ser tema de grande interesse, pois afeta o crescimento econômico do país e sendo assim é necessário entender suas particularidades.

**Palavras-chave:** Compras Públicas; Licitações; Dispensa de Licitação.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	9
1.1	Objetivo Geral.....	11
1.2	Objetivos Específicos .....	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
2.1	Compras públicas e sua importância .....	12
2.2	Modalidades de licitação .....	14
2.3	Dispensa de licitação e inexigibilidade.....	19
2.4	Lócus do Estudo - Embrapa.....	21
3	METODOLOGIA.....	25
4	RESULTADOS .....	26
4.1	Análise das modalidades de licitações utilizadas pelo Governo Federal e do município de Cruz das Almas .....	26
4.2	Processo de compras públicas da Embrapa Mandioca e Fruticultura.....	30
4.3	Análise das compras por modalidades de licitações utilizadas pela Embrapa Mandioca e Fruticultura .....	33
4.4	Principais produtos/serviço contratados e fatores relacionados à modalidade Dispensa de Licitação pela Embrapa Mandioca e Fruticultura .....	35
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	38
	REFERÊNCIAS.....	40

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública é regida por preceitos legais, desse modo, para realizar as aquisições e as contratações é necessário seguir a legislação. Este procedimento da administração é realizado de diversas formas, nomeadas de modalidades e dispostas através da Lei nº 8.666, de junho de 1993, Lei de Licitações e Contratos Administrativos e da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, Lei do Pregão. Essas duas leis constituem algumas das legislações sobre licitações e contratos para a Administração Pública.

Vale ressaltar que a Lei nº 8.666/1993 foi implementada antes, estabelecendo diferentes modalidades de licitação como as: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e o leilão. E posteriormente a Lei 10.520/2002 foi criada implementando a modalidade pregão eletrônico, considerada por diversos autores, uma estratégia de aquisição que gera maior transparência, eficácia, celeridade e redução de alguns custos operacionais.

A licitação é um procedimento indispensável para as contratações de bens, serviços ou obras, no âmbito da Administração Pública brasileira, e destina-se a assegurar a isonomia entre os interessados na contratação, selecionar a proposta mais vantajosa ao interesse público e promover o desenvolvimento nacional sustentável (MASCENA, 2019).

A regra geral que rege as contratações públicas tem como premissa a obrigatoriedade da realização de licitação para a aquisição de bens e a execução de serviços e obras (BRASIL, 1988). No entanto, como em várias regras há exceções, a Lei de Licitações (Lei nº. 8.666/93) dispõe de algumas hipóteses nas quais a obrigatoriedade de realizar licitação estará afastada (SILVA, 2009).

No caso de compras rápidas ou de pequeno valor a realização da licitação possui outras especificidades. Considerando isso, há situações previstas na legislação intituladas dispensa de licitação ou inexigibilidade, essa última em casos bastante específicos, por exemplo: de produtor exclusivo, natureza singular ou contratação de profissionais do setor artístico.

Identificando que algumas aquisições se tornariam inviáveis para serem realizadas com procedimentos licitatórios, a dispensa de licitação se tornou uma alternativa, já que poderia ser realizada com menor burocracia e em um intervalo de tempo que pudesse atender rapidamente a necessidade do órgão que a realizará, atendendo a ocasiões emergenciais e

aquisições de pequeno valor, já que foram decretados limites para compras de materiais e contratações para prestação de serviços (TRILHA, 2018).

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), lócus deste estudo, por fazer parte da administração pública como uma empresa pública, deve seguir a legislação para que sejam feitas aquisições de bens e contratações de serviços. Portanto, utiliza-se também como possibilidade, essa prática em certa frequência. Isto porque, a dispensa de licitação permite a realização de compras e contratações de caráter emergencial e de pequeno valor em um curto espaço de tempo possibilitando que a organização realize com menor burocracia e em menor número as aquisições necessárias ao seu funcionamento.

Desse modo, o presente trabalho visa responder a seguinte pergunta: Qual a participação da modalidade de Dispensa de Licitação nas compras públicas da Embrapa Cruz das Almas? E quais fatores estão relacionados a utilização desta modalidade?

A motivação desta pesquisa se deu por conta de um estágio na Empresa Pública Embrapa, com início em 03/7/2018 e conclusão em data 31/05/2019. A área de atuação foi no Setor de Compras e Patrimônio (SPS), no qual desempenhava atividades como: Auxílio nos processos de compras públicas, almoxarifado e na gestão dos patrimônios.

Através desta, houve um contato direto com as compras pública, podendo ver suas modalidades, diferenças e especificações. Desse modo, uma inquietação foi gerada a partir da visualização da quantidade de Dispensas de Licitação feitas pela Embrapa.

Portanto, depois disso, deu-se início a pesquisa que gerou o referido Trabalho de Conclusão de Curso.

Torna-se importante a investigação deste fenômeno, pelo fato de ser uma área que movimenta milhões de reais por anos e a sua realização de forma eficiente e eficaz são fundamentais para bem comum das organizações públicas, levando em conta que a Embrapa é uma empresa pública importante para o Brasil. Além do seu papel de indutor de desenvolvimento nacional, por meio de pesquisas agropecuárias visando aumentar a produção e a produtividade, bem a qualidade dos produtos e a redução dos custos de produção.

Vale destacar que a organização estudada neste trabalho é a Embrapa, unidade mandioca e fruticultura, situada em Cruz das Almas, Bahia.

## **1.1 Objetivo Geral**

Diante do exposto, o objetivo geral é investigar os processos de compras públicas da Embrapa Mandioca e Fruticultura, objetivando analisar a participação da modalidade Dispensa de Licitação e suas especificidades.

## **1.2 Objetivos Específicos**

- Analisar as principais modalidades de licitações utilizadas pelo Governo Federal e pelo município de Cruz das Almas-BA;
- Analisar as modalidades de licitações e os respectivos valores para as compras públicas utilizadas na Embrapa Mandioca e Fruticultura;
- Identificar os principais produtos/serviço contratados pela empresa na modalidade dispensa de licitação;
- Investigar fatores relacionados à aquisição por dispensa de licitação.
- Descrever como é realizado o processo de compras públicas pela Embrapa Mandioca e Fruticultura.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A abordagem teórica está pautada na discussão sobre compras públicas, aspectos legais sobre licitações e suas modalidades, especificamente a Dispensa de Licitação e a relação com a Administração Pública.

### 2.1 Compras públicas e sua importância

As compras públicas são efetuadas com o objetivo de sanar a demanda de bens /serviços para que o governo, tanto no âmbito Federal, Estadual ou Municipal, possam desempenhar suas funções, bem como, prestar os serviços que são direcionados à população traduzidos em políticas públicas. Como reforçam os autores abaixo:

Para realizar suas atividades finalísticas ou não, a administração pública realiza compras, que são suporte à atuação governamental. Além de ferramenta de suporte à atuação governamental, as compras também podem ser vistas como um instrumento de política pública, por conter funções de ordem econômica e social (BARADEL, 2008 *apud* CÂMARA e FROSSARD, 2010).

Concordando com as fontes supracitadas, Squeff (2014) enfatiza que as aquisições e contratações visam à manutenção e ao investimento em infraestrutura física e fortalecimento das capacidades humanas que assim constituem a base para o desenvolvimento de um país.

Considerando que a finalidade primária das compras públicas é garantir ao governo o suprimento de bens ou a prestação de serviços necessários ao seu funcionamento, o autor sinaliza também que o uso estratégico da demanda governamental pode aperfeiçoar o desempenho do governo nas ações sob sua responsabilidade e garantir mais rapidez na consecução de determinados projetos, com melhoria da qualidade do serviço público.

Na Constituição Federal, o art. 37, inciso XXI estabelece a obrigatoriedade de licitar para a Administração Pública. Para Costa (1998), licitação pode ser definida como um procedimento administrativo, um meio técnico legal, uma sucessão ordenada de atos que visam a garantir princípios jurídicos consagrados e controladores dos atos do Estado. Procura a licitação, portanto, atingir dois objetivos: selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e propiciar iguais oportunidades àqueles que desejam contratar com a Administração Pública.

Desse modo, a licitação tem a finalidade de permitir que a Administração contrate aqueles que reúnam as condições necessárias para satisfação do interesse público, levando em

consideração especialmente aspectos relacionados à capacidade técnica da empresa licitante, a qualidade do produto e ao valor do objeto (DA UNIÃO, 2010).

O procedimento licitatório busca assegurar a todos os interessados igualdade de condições no fornecimento de bens, execução de obras ou prestação de serviços para a Administração Pública. Nesse sentido, a licitação não pode acontecer de forma sigilosa, sempre deverá ser pública, respeitando o direito da publicidade, acessível a qualquer cidadão, visando assim a isonomia e a impessoalidade.

Vasconcelos (2013) menciona a importância de que todos os atos sejam formalizados, a fim de se comprovar a licitude dos procedimentos adotados e responder a futuros questionamentos dos órgãos de controle.

Sendo assim, tanto a administração pública direta como a indireta<sup>1</sup> de qualquer dos Poderes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988), portanto, princípios que balizam também a relação dos governos com os fornecedores de suprimentos da ação governamental.

Mais precisamente, o artigo 3º da Lei 8.666/93 é que regula as licitações e contratos administrativos. Nele há uma gama de princípios a serem seguidos pela Administração, sendo considerado o dispositivo de maior destaque na Lei:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos” (BRASIL, 1993).

Contudo, há diferenças entre as compras realizadas por Órgãos Públicos e pelas empresas privadas, as quais são apresentadas por Dallari (1994) ao expor que enquanto os particulares podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer aquilo que a lei determina. Os interesses privados são disponíveis, mas os interesses públicos são indisponíveis. Os particulares escolhem livremente seus contratantes, mas a Administração não tem liberdade de escolha.

---

<sup>1</sup>A administração Direta corresponde à prestação dos serviços públicos diretamente pelo próprio Estado e seus órgãos. Já a Administração Indireta, é o serviço prestado por pessoa jurídica criada pelo próprio poder público para exercer tal atividade (CUNHA, 2019).

Desse modo, percebe-se que tanto a entidade pública como a empresa privada buscam obter o maior benefício possível no processo de compra. O qual segundo Costa (1998), suas evidências dispensam comentários pois a “contratação vantajosa” é um objetivo comum entre a empresa privada e a Lei de Licitação.

Entretanto a empresa privada, ao contrário da entidade pública, não precisa adaptar seu sistema administrativo de compras para propiciar garantias individuais aos seus possíveis fornecedores. A personalidade jurídica privada não tem a obrigação legal de oferecer, e controlar, a igualdade entre os licitantes. Esta é a principal diferença, neste caso conceitual, entre os dois modelos. No setor público a busca por garantir o princípio da igualdade tem reflexos administrativos imediatos nos procedimentos (COSTA, 1998).

Portanto, os processos licitatórios são necessários, além de seguir a lei, é para sobretudo garantir a economicidade, imparcialidade, isonomia e transparência. Ou seja, os compradores públicos precisam selecionar as propostas que traduzem o maior custo-benefício para o Órgão licitante. Não deve haver preferências quanto a marcas nem empresas favoritas.

Além disso, como parte mais importante, todo o processo deve ser público, garantindo transparência, e assim trazendo legalidade para a compra. Ademais, é viável que tenha a competitividade entre os fornecedores, pois havendo competição entre os mesmos a tendência é de que os valores das compras reduzam, gerando um ganho aos cofres públicos.

## **2.2 Modalidades de licitação**

É evidente que o regulamento geral que rege as compras públicas tem como principal regra a utilização da licitação para conclusão dos processos para suprir as demandas de bens/serviços. Porém, como toda regra existe uma exceção, a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº8.666/93) apresenta disposições legais, no qual estará dispensada a licitação.

Guedes e Schirmer (2014) afirmam que licitação nada mais é que a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, onde se busca respeitar o princípio da isonomia entre os licitantes, sendo amparada por lei específica, tendo como finalidade o desenvolvimento nacional sustentável, conforme aduz o artigo 3º da lei de n.º 8.666/93. Ainda, faz-se importante mencionar a lei de n.º 10.520/2002, que se refere aos pregões.

Dentre essas leis, têm-se a lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993 que institui normas gerais a serem seguidas para licitações e contratos e está em seu artigo 22, seção I define as

seguintes modalidades: “I - concorrência; II - tomada de preços; III - convite; IV - concurso; V - leilão.”. (BRASIL, 1993). Tais modalidades possuem critérios distintos que as diferem entre si e são determinantes para suas devidas utilizações, como por exemplo, **o tipo de licitação, o objeto a ser licitado e o valor estimado da contratação**. Tais elementos por muitas vezes vinculam um processo licitatório a uma modalidade específica a ser obrigatoriamente utilizada. (REIS, 2018)

Portanto, devemos tratá-las como modelos distintos como Meirelles (1971, p. 16) explica: a licitação, portanto, é o gênero, do qual as modalidades referidas são espécies. Por isso mesmo os preceitos genéricos da Lei abrangem todas as espécies e os específicos contemplam cada uma delas em particular. Não se confunda, pois, licitação com concorrência; nem com tomada de preços; nem com convite. Todas são formas de licitação; constituem espécies do gênero licitação. Mas cada uma se destina a um tipo de contratação.

A concorrência é a modalidade que se caracteriza, pelo fato de, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto conforme consta no artigo 22, parágrafo 1º da Lei nº 8.666 de 1993.

A tomada de preços conforme determina o parágrafo 2º do artigo 22 da lei 8.666/93, assegura a “quem atender a todas as condições exigidas de cadastramento, até o terceiro dia anterior da data do recebimento das propostas para que seja comprovada a necessária qualificação”.

Conforme cita o parágrafo 3º da lei, a modalidade convite diz que é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente de seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três empresas em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas (BRASIL, 1993).

O parágrafo 4º mensura sobre a modalidade concurso, nela se solicita a “contratação de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, mediante remuneração ou prêmios aos candidatos vencedores”, conforme a Lei n.º 8.666/93.

Por último, o leilão é descrito no parágrafo 5º e se caracteriza pelo fato de, quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos

legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação, como está escrito na Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993).

Abaixo, é apresentado as características das modalidades, bem como os respectivos valores de execução pela Lei n.º 8.666/93.

**Quadro 1** - Características e valores das modalidades de licitação na Lei n.º 8.666/93.

<b>Modalidades</b>	<b>Características</b>
Concorrência	Os interessados devem comprovar atender os requisitos de qualificação exigidos em edital; aplica-se as compras em valores acima de R\$ 650 mil ou de R\$ 1,5 milhão, no caso de obras e serviços de engenharia.
Tomada de Preço	Convoca fornecedores previamente cadastrados, aplicando-se a compras em valores até R\$ 650 mil ou até R\$ 1,5 milhão, no caso de obras e serviços de engenharia.
Convite	Prevê a escolha e convite a um mínimo de três fornecedores no ramo pertinente ao objeto, podendo ser adotada para compras em valor até R\$ 80 mil, ou R\$ 150 mil, em se tratando de obras e serviços de engenharia.
Concurso	Adotado para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante atribuição de prêmio ou remuneração conforme critérios definidos em edital.
Leilão	Modalidade adotada para venda de bens inservíveis, produtos apreendidos ou penhorados, mediante lances.

**Fonte:** Adaptado da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993).

Cabe destacar que em 2018, o Decreto nº 9.412/2018, atualizou os valores limite de três modalidades de licitação, sendo elas, convite, tomada de preços e concorrência. “Os valores alterados na Lei nº 8.666/1993 foram reajustados em 120 %, que correspondem à metade do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado de maio de 1998 a março de 2018” (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2018). Desta maneira os valores atualizados estão dispostos na figura abaixo.

NOVOS VALORES LIMITE PARA AQUISIÇÕES PÚBLICAS POR MEIO DE LICITAÇÃO (alteração na Lei nº 8.666/1993)			
	CONVITE	TOMADA DE PREÇOS	CONCORRÊNCIA
OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	ANTES: Até R\$ 150 mil	ANTES: Até R\$ 1,5 milhão	ANTES: Acima de R\$ 1,5 milhão
	AGORA: Até R\$ 330 mil	AGORA: Até R\$ 3,3 milhões	AGORA: Acima de 3,3 milhões
DEMAIS LICITAÇÕES (COMPRAS E SERVIÇOS, EXCLUINDO-SE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA)	ANTES: Até R\$ 80 mil	ANTES: Até R\$ 650 mil	ANTES: Acima de R\$ 650 mil
	AGORA: Até R\$ 176 mil	AGORA: Até R\$ 1,43 milhão	AGORA: Acima de R\$ 1,43 milhão

**Figura 1** – Valores limite atualizados das modalidades convite, tomada de preços e concorrência.

**Fonte:** Ministério da Economia, 2018.

Ao longo do tempo houve a necessidade de melhoria dos procedimentos licitatórios, considerando a demanda por maior economia e transparência nas compras governamentais, e diante do exposto foi sancionada a lei nº 10.520 em 17 de Julho de 2002.

Nela foi amparada mais uma modalidade de licitação, o pregão, a ser utilizado para aquisições ou contratações que podem ser especificados de forma objetiva, também chamados de bens comuns (BRASIL, 2002).

Na Administração Federal, o uso do pregão é obrigatório na contratação de bens e serviços comuns, ou seja, são produtos facilmente encontrados no mercado, independentemente do valor da contratação.

Desse modo, Da União (2010) a define do seguinte modo: “modalidade realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital, em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública. Pode ser presencial ou eletrônico.”

Como dito por Da União (2010), o pregão pode ser realizado por sessão presencial, no qual Vasconcelos (2013) detalha esse processo expressando que: realizada sessão presencial com a participação dos interessados que após a entrega, pelos licitantes, dos envelopes contendo a indicação do objeto e preços ofertados e respectiva habilitação inicia-se a fase de lances, momento em que o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com

preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor.

Tal modalidade de licitação propicia uma contundente disputa dos licitantes nos preços ofertados, e, a princípio, elimina possível acordo entre os fornecedores, permitindo que as compras sejam realizadas por menores preços, garantindo um ganho para a Administração Pública.

O outro modelo de Pregão disponível é o seu modo Eletrônico, no qual é regulamentado pelo Decreto nº. 5.450/2005 que regula o pregão na sua forma eletrônica. Essa modalidade, como expõe Vasconcelos (2013) que vê o pregão eletrônico como: um avanço no sentido de substituir os atos praticados na sessão presencial por sessão virtual realizada no sistema Comprasnet o que amplia a disputa licitatória, permitindo a participação de várias empresas de diversos estados, na medida em que dispensa a presença dos contendentes.

Vasconcelos (2013) ainda ressalta que juntamente com a celeridade e não menos importante, o segundo objetivo buscado ao se implantar o Processo Eletrônico de compras é a transparência. Primeiramente transparência no âmbito interno, entre as áreas do Ministério em que todos os partícipes do processo de compras possam saber em tempo real em que fase se encontra a aquisição e na dependência de ação de qual área para fins de prosseguimento; não sendo mais necessárias ligações telefônicas e/ou troca de e-mails para se saber o “andamento da compra”. A informação passa a ser totalmente compartilhada, transparente.

Trata-se de uma modalidade ágil, transparente e que possibilita uma negociação eficaz entre a administração pública e os licitantes. Vasconcelos (2013) reforça que: o pregão eletrônico torna mais eficiente e barato o processo licitatório, simplificando significativamente muitas das etapas mais burocráticas que tornam morosa a contratação com a administração pública.

Em relação as etapas da modalidade citada acima e as informações no Governo Federal, são processadas no Sistema Comprasnet, que consiste num Portal de Compras do Governo Federal, um site WEB, instituído pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, para disponibilizar, à sociedade, informações referentes às licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal, bem como permitir a realização de processos eletrônicos de aquisição (VASCONCELOS, 2013).

Cabe ressaltar, que a importância da licitação e de suas modalidades, é garantir o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, e, desse modo, garantir os direitos da coletividade. A licitação foi uma forma eficaz que a administração pública encontrou para proteger os direitos coletivos e de garantir que a corrupção seja ao menos diminuída nos entes municipais, estaduais e federais.

### **2.3 Dispensa de licitação e inexigibilidade**

Como vimos, Licitação é regra para a Administração Pública quando compra bens ou contrata obras e serviços. No entanto, a lei apresenta exceções a essa regra como os casos de contratação direta – é aquela realizada sem licitação; e em situações excepcionais, expressamente previstas em lei – em que a licitação é legalmente dispensada ou inexigível.

Como esclarece Justen Filho (2004), em casos especiais previstos em lei, há situações em que não é obrigatória a realização do processo licitatório:

A supremacia do interesse público fundamenta a exigência, com regra geral, de licitação prévia para contratações em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução dos interesses públicos. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício do interesse público e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras.

Desse modo, apesar de ser liberada a realização da licitação, não faz dela uma prática ilegal, pois conforme traz a Lei n.º 8.666/93, mais precisamente em seu artigo 24 para os casos em que são dispensáveis a licitação e em seu artigo 25 quando é inexigível a licitação, diferenciando assim os procedimentos de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação.

Na hipótese de inexigibilidade de licitação, a lei trata das situações em que a competição entre os licitantes não é viável, seja em razão da singularidade do objeto contratado ou da existência de um único agente apto a fornecê-lo. Porém o fato de ser um fornecedor exclusivo, não deve estar ligado à marca do produto e sim a sua funcionalidade (DA UNIÃO, 2010).

Ainda sobre a Inexigibilidade de Licitação, está previsto na Lei nº 8.666/1993, três casos especiais. O primeiro está descrito “para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo”. Porém, vale ressaltar que é vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado.

O outro caso diz que: “para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação” (BRASIL, 1993).

Por último, “para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública”, conforme traz a Lei nº 8.666/1993.

A outra forma de exceção ao processo licitatório é a Dispensa de Licitação, que se diferencia da Inexigibilidade pelo fato de que nessa situação tem possibilidade de concorrência entre os fornecedores, ou seja, mais de um fornecedor tem o poder de atender ao objeto a ser adquirido pela Administração Pública, conforme a Lei n.º 8.666/93.

Dialogando com a lei de Licitações e Contratos, Justen Filho (2004) expõe que: a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se inconveniente ao interesse público. Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir.

Portanto, infere-se que a Dispensa de Licitação é utilizada como uma forma de imprimir rapidez as aquisições e/ou contratações a serem executadas pelos Órgãos Públicos, para atender as demandas que precisam ser atendidas em um menor tempo possível, no qual a realização do processo padrão de licitação levaria a um prejuízo de maior custo e tempo.

Ainda em relação a Dispensa de Licitação, Justen Filho (2004) complementa que “a contratação não poderá ofender o princípio da isonomia”, ou seja, embora seja um procedimento em que haja menos burocracia, o ideal é que não tenham privilegiados, se obtenha o objeto\serviço que atenda a demanda e também esteja com um preço acessível.

Além disso, se faz necessário mencionar que a Dispensa de Licitação tem uma condição determinante para o seu uso, que é o valor limite previsto em Lei para poder ser utilizada como modalidade de licitação. Esse critério impede que os Órgãos licitantes realizem tal procedimento em todas as suas aquisições e contratações, por que apesar de haver menos burocracia, processos mais rápidos e que não necessitam de tantos documentos para comprovar a necessidade de sua realização, se o valor fosse indiscriminado, haveria uma maior possibilidade de ser usada de forma errônea. (REIS, 2018)

Conforme pode ser analisado no quadro a seguir, está disposto os valores limites e condições para o uso da Dispensa de Licitação.

**Quadro 2 - Valores limites para a utilização da Dispensa de Licitação**

<b>Condição</b>	<b>Valor Limite</b>
Para obras e serviços de engenharia e que não sejam parcelas de uma mesma obra	R\$ 33.000,00
Para outros serviços e/ou compras que não se refiram ao valor de parcelas de um mesmo serviço ou aquisição	R\$ 17.600,00

**Fonte:** Adaptado da Lei nº 8.666/93. (BRASIL, 1993)

Além dos valores limites citados acima, no artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, são dispostos mais 35 incisos em situações que a licitação pode ser dispensada. São situações no qual pode tornar-se viável, por conta do menor custo para o Órgão licitante e sua maior celeridade, por exemplo, em casos de urgências e emergências. Cabe ressaltar que são decisões discricionárias, onde o comprador público que avalia e decide por qual método usar.

Portanto, a Dispensa de Licitação é um recurso bastante utilizado pelo governo, pela sua rapidez, contudo é necessário que essa exceção à regra seja realizada em ocasiões em que são realmente necessárias. Cabe ressaltar que é preciso seguir a base legal à risca, de modo que toda as regras sejam abarcadas. Desse modo, não haverá nenhum tipo de favorecimento a terceiros, apenas para classe licitante, pois o órgão estará conseguindo sanar sua necessidade de forma rápida e conseqüentemente desempenhará de forma correta o seu papel de atendimento a coletividade, sem desprezitar o princípio da isonomia.

## **2.4 Locus do Estudo - Embrapa**

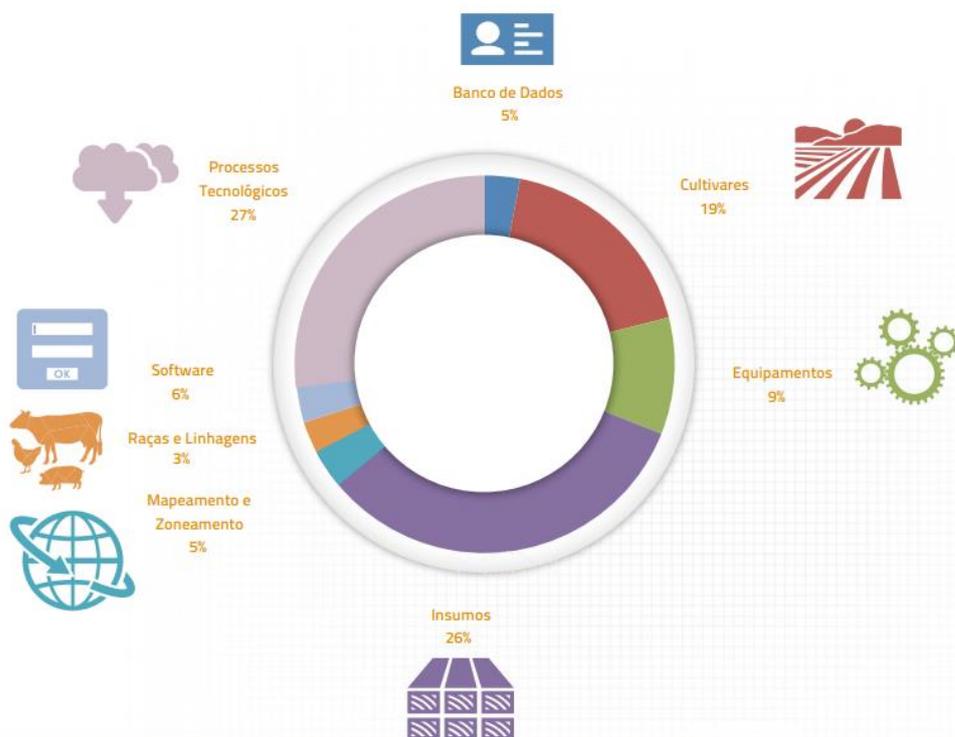
A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, foi criada em 26 de abril de 1973, e tem como objetivo atuar na inovação tecnológica focada na geração e transferência de conhecimento e tecnologia para a agropecuária nacional.

Segundo Gomes (2019) empresa pública é pessoa jurídica de direito privado, constituída por capital exclusivamente público, aliás, sua denominação decorre justamente da origem de seu capital, isto é, público, e poderá ser constituída em qualquer uma das modalidades empresariais.

A Embrapa assumiu a frente de pesquisa para desenvolver mecanismos apropriados para o clima tropical brasileiro. O trabalho realizado pela instituição ajudou a agropecuária do Brasil a se tornar uma das mais eficientes e sustentáveis do planeta (Embrapa, 2019).

Com foco em inovação, a Embrapa trabalha com uma extensa agenda de temas estratégicos, antecipando cenários e soluções para a agropecuária. A diversidade da agricultura brasileira está refletida na atuação da empresa. Agricultura empresarial e familiar; a fronteira do conhecimento e a preservação de práticas ancestrais de comunidades tradicionais brasileiras estão entre as atividades (Embrapa, 2019).

A empresa pública supramencionada beneficia o Brasil em diversas áreas, sendo elas e suas respectivas porcentagens, processos tecnológicos com 27%, insumos 26%, cultivares 19%, equipamentos 9%, software 6%, mapeamento e zoneamento 5%, bancos de dados 5% e por fim raças e linhagens é apresentado com 3%, conforme pode ser apresentado na figura a seguir:



**Figura 2** - Principais áreas contempladas pela Embrapa  
Fonte: Embrapa, 2019

A empresa sempre investe constantemente na capacitação da sua equipe, sendo que seus pesquisadores 66% são doutores e 25% mestres. Somando a esse quadro que possuem

mestrados, doutorados e pós doutorados, os analistas e secretários também agregam a esses valores e contribuem para um trabalho de excelência no território nacional (Embrapa, 2019).

Conforme exposto, a figura abaixo representa o Quadro de pessoal resumido por região no Brasil e as qualificações dos servidores públicos:

	Norte		Nordeste		Sudeste		Centro-Oeste		Sul		Total
Quantitativo de UDs	7 UDs		8 UDs		10 UDs		10 UDs		7 UDs		
<b>Total Empregados**</b>	<b>1.362</b>		<b>1.721</b>		<b>1.762</b>		<b>3.133</b>		<b>1.567</b>		<b>9.545</b>
	Quant	Percentual*									
Pesquisadores	329	24,15	473	27,48	545	30,93	675	21,54	412	26,29	2.434
Mestrado (todos os cargos)	180	13,21	166	9,64	196	11,12	375	11,96	132	8,42	1.049
Doutorado (todos os cargos)	246	18,06	395	22,95	499	28,32	617	19,69	355	22,65	2.112
Pós-doutorado (todos os cargos)	21	1,54	54	3,13	83	4,71	101	3,22	53	3,38	312

**Figura 3 - Quadro de Pessoal da Embrapa em toda a extensão brasileira, destacando as especializações**

**Fonte:** Embrapa, 2019

A capacidade de geração de conhecimento da Embrapa é reconhecida no mundo todo e, por isso mesmo, a instituição possui acordos de cooperação internacional com países como França, Holanda, Inglaterra, Estados Unidos e Coreia do Sul. A instituição possui um escritório em Gana e no Panamá para compartilhar conhecimentos de desenvolvimento agropecuário com nações que enfrentam dificuldades financeiras no setor (Embrapa, 2019)

Além das suas bases avançadas no exterior, a Embrapa conta com 42 unidades espalhadas pelo Brasil, sendo, 7 no Norte, 8 estão no Nordeste, 10 no Sudeste, 10 no Centro-oeste e 7 unidades no Sul do país.

A unidade escolhida como lócus desta pesquisa é a Embrapa Mandioca e Fruticultura situada no estado da Bahia, na cidade de Cruz das Almas. Foi fundada no dia 13 de Junho de 1975 com o objetivo de executar e coordenar pesquisas para o aumento de produção e produtividade, a melhoria da qualidade dos produtos, a redução dos custos de produção e a viabilização do aproveitamento de áreas subutilizadas para mandioca e fruteiras da região (Embrapa-CNPMF, 2019).

Conta com 222 empregados, sendo 69 pesquisadores, de excelente formação acadêmica e com ampla experiência desde recursos genéticos à socioeconomia, passando por melhoramento genético, fitotecnia, fitos sanidade, nutrição vegetal, irrigação, fisiologia

vegetal e manejo pós-colheita. Na área de suporte à pesquisa, em laboratórios, campo experimental e setores administrativos, há 46 analistas com formação universitária, diversos com pós-graduação, 41 técnicos e 66 assistentes (Embrapa-CNPMPF, 2019).

### **3 METODOLOGIA**

Nesta pesquisa, predomina a abordagem qualitativa e quantitativa de investigação. A análise foi feita na Embrapa CNPMF, situada na cidade de Cruz das Almas, com base nos documentos pertinentes como foi citado acima.

Considera-se como um estudo empírico porque busca analisar dentro de um contexto prático da organização quais fatores estão relacionados à escolha de determinadas modalidades de licitação.

Houve a análise de documentos de editais e licitações voltados para compras públicas, na sede em Cruz das Almas, entre o período de 03/07/2018 à 31/05/2019. Além da análise de dados secundários, a partir do site da Embrapa, Embrapa Mandioca e Fruticultura e o Portal da Transparência.

A coleta de dados quantitativos se deu pelo levantamentos de dados e valores financeiros utilizados em cada uma das modalidades de licitação. Como técnica de análise de dados foi utilizada a análise estatística descritiva, como análise de média, frequência e amplitude (máximo e mínimo).

## **4 RESULTADOS**

Nesta seção serão analisados e discutidos os achados a partir das compras realizadas pelo governo federal, governo municipal de Cruz das Almas e a EMBRAPA. Vale ressaltar, que as análises serão debruçadas na Lei 8.666/93, nos anos de 2016 até Julho de 2018. Isto por que, a partir de agosto de 2018 foi implementado o Decreto nº 9.412/2018, que atualizou os valores limite de três modalidades de licitação, sendo elas, convite, tomada de preços e concorrência. O reajuste dos valores foi de 120%, na qual foi mencionada no referencial teórico.

### **4.1 Análise das modalidades de licitações utilizadas pelo Governo Federal e do município de Cruz das Almas**

Nesta subseção serão apresentadas as análises das modalidades de licitações utilizadas pelo Governo Federal do Brasil e do município de Cruz das Almas - BA, que constam na tabela 1 e tabela 2, respectivamente.

Entre os anos de 2016 a julho de 2018, na administração pública federal brasileira, foram realizados 249.833 processos licitatórios, sendo 105.525 em 2016, 98.538 em 2017 e em até julho de 2018 foram um total de 45.770 procedimentos de compra.

A tabela 1 a seguir dispõe da quantidade de aquisições e seus respectivos valores durante os anos de 2016, 2017 e até julho de 2018, separadas por modalidades de compras.

**Tabela 1 - Compras por modalidades nos órgãos do Governo Federal**

Ano	Modalidade de compra	Quantidade compras	Valores
<b>2016</b>	Pregão	21980	R\$ 18.347.345.797,18
	Concorrência	347	R\$ 1.419.857.542,73
	Tomada de Preço	432	R\$ 151.174.768,38
	Concorrência Internacional	21	R\$ 5.942.357,84
	Convite	107	R\$ 6.227.160,01
	Concurso	15	R\$1.618.472,85
	Dispensa de Licitação	65752	R\$ 12.525.006.617,04
	Inexigibilidade de Licitação	16871	R\$ 18.523.153.649,28
<b>2017</b>	Pregão	20440	R\$ 18.085.680.888,86
	Concorrência	279	R\$ 2.352.425.357,46
	Tomada de Preço	363	R\$ 125.928.249,85
	Concorrência Internacional	12	R\$ 16.328.736,71
	Convite	73	R\$ 4.099.378,04
	Concurso	20	R\$ 1.065.163,00
	Dispensa de Licitação	60709	R\$ 16.572.947.509,89
	Inexigibilidade de Licitação	16642	R\$ 9.817.287.461,67
<b>Até Jul.2018</b>	Pregão	8951	R\$ 8.868.359.303,94
	Concorrência	85	R\$ 247.532.466,12
	Tomada de Preço	115	R\$ 40.195.743,54
	Concorrência Internacional	3	R\$ 6.101.061,67
	Convite	19	R\$ 865.906,39
	Concurso	8	R\$ 567.548,00
	Dispensa de Licitação	27934	R\$ 7.740.920.754,38
Inexigibilidade de Licitação	8655	R\$ 4.378.636.213,79	

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados do Portal Transparência

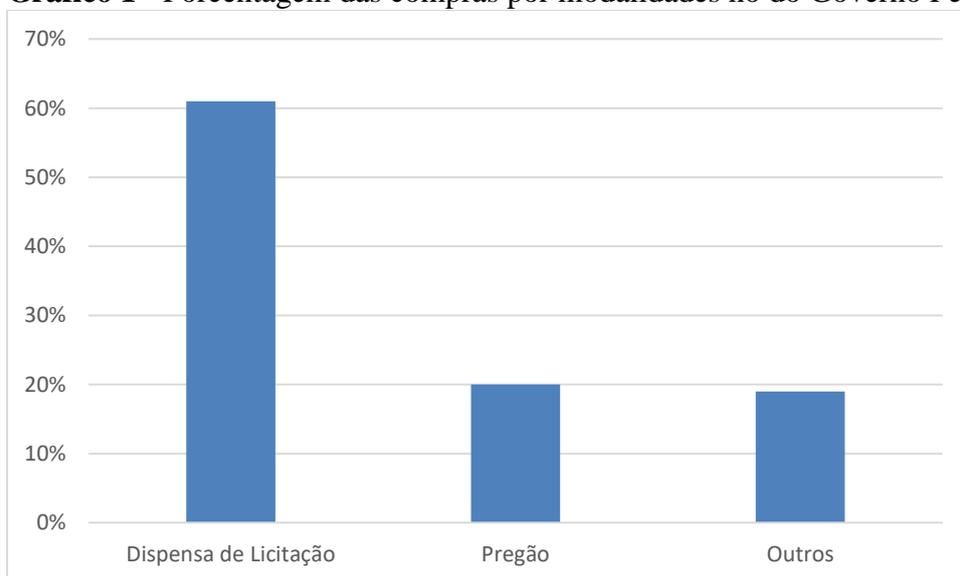
Destaca-se que dentre as modalidades de compras com maior quantidade de processos está a Dispensa de Licitação e em segundo o Pregão. Desse modo será destacados essas duas modalidades. Em 2016 foram 65.752 contra 21.980 processos de Pregão. Em 2017 os números seguiram a tendência do ano anterior, 60.709 de Dispensa de Licitação e 20.440 Pregões. Por fim, as aquisições de 2018, nos meses de janeiro a julho, foram de 27.934 de dispensa e 8951 em pregões.

Percebe-se que em termos de valores, foram gastos em 2016 com o Pregão, 18,3 bilhões, contra 12,5 bilhões. No ano seguinte os pregões, 18,08 bilhões, e nas dispensas de licitação, 16,5 bilhões. No último ano pesquisado, que vai até julho de 2018, os números são de 8,8 bilhões com os pregões e 7,7 bilhões com as dispensas de licitação.

Juntando os anos de 2016 a julho de 2018, tem-se a porcentagem de 61% das compras, sendo Dispensa de Licitação e 20% Pregão. Os 19% restantes estão distribuídos

entre as modalidades restantes. Conforme dito sobre os valores, apesar do grande número de Dispensas de Licitação, esta não supera os valores dos Pregões pelo fato de conforme a lei, os pregões serem autorizados em compras de maiores valores.

**Gráfico 1** - Porcentagem das compras por modalidades no do Governo Federal



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados do Portal Transparência

Nesta seção, como dito, as compras por modalidade do Governo Municipal de Cruz das Almas - BA, serão trazidas na tabela 2:

**Tabela 2 - Compras por modalidade nos órgãos do Governo Municipal de Cruz das Almas - BA**

Ano	Modalidade de compra	Quantidade compras	Valores
<b>2016</b>	Pregão	59	R\$ 17.878.265,66
	Concorrência	-	
	Tomada de Preço	-	
	Concorrência Internacional	-	
	Convite	1	R\$ 117.976,63
	Concurso	-	
	Dispensa de Licitação	346	R\$ 7.331.715,43
Inexigibilidade de Licitação	9	R\$ 329.501,50	
<b>2017</b>	Pregão	29	R\$ 10.801.175,74
	Concorrência	-	
	Tomada de Preço	-	
	Concorrência Internacional	-	
	Convite	1	R\$ 44.479,65
	Concurso	-	
	Dispensa de Licitação	93	R\$ 7.514.457,96
Inexigibilidade de Licitação	10	R\$ 511.634,26	
<b>Até Jul.2018</b>	Pregão	22	R\$ 2.909.069,45
	Concorrência	-	
	Tomada de Preço	-	
	Concorrência Internacional	-	
	Convite	1	R\$ 23.244,35
	Concurso	-	
	Dispensa de Licitação	24	R\$ 58.903,92
Inexigibilidade de Licitação	4	R\$ 4.590,00	

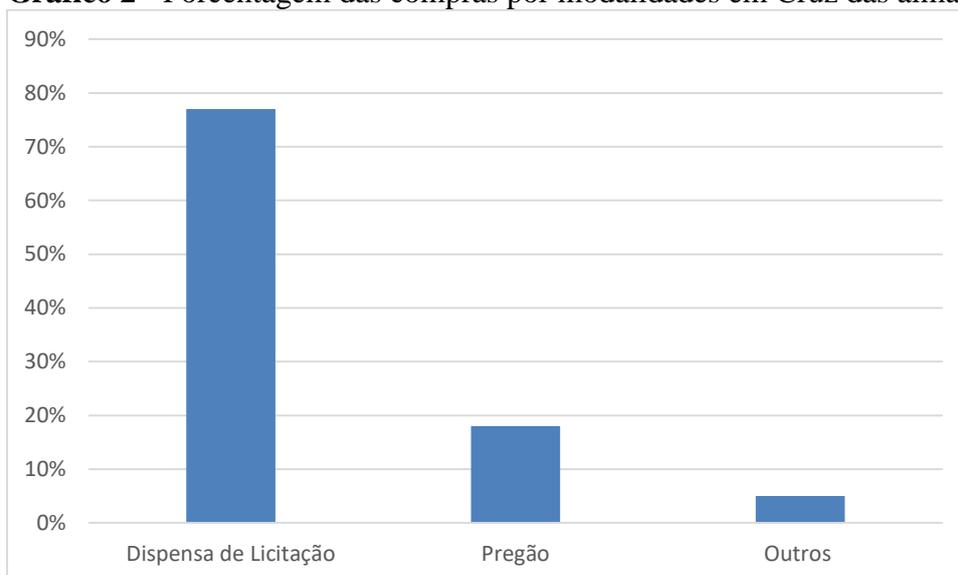
**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados do Portal Transparência

No âmbito municipal, a cidade de Cruz das Almas – BA apresentou durante os anos de 2016, 2017 e até julho de 2019, total de 599 processos licitatórios. Sendo, 415 no ano de 2016, em 2017 133 e até julho de 2018 foram feitos 51 processos licitatório.

Como na tabela 1, a tabela 2 traz uma recorrência de principais modalidades licitadas a Dispensa de Licitação e logo após os Pregões. Seus valores são em 2016 para Dispensas 346 e pregões 59. No ano de 2017, as Dispensas somaram 93 e os Pregões 29, e por fim, em até julho de 2018 foram um total de 24 Dispensas de Licitação e 22 Pregões.

Desse modo, chega a uma porcentagem durante os anos de 2016 a jul.2018, de 77% para as Dispensas de Licitação, 18% nos Pregões e nas outras modalidades há um total de 5%, como mostra o Gráfico abaixo:

**Gráfico 2 - Porcentagem das compras por modalidades em Cruz das Almas - BA**



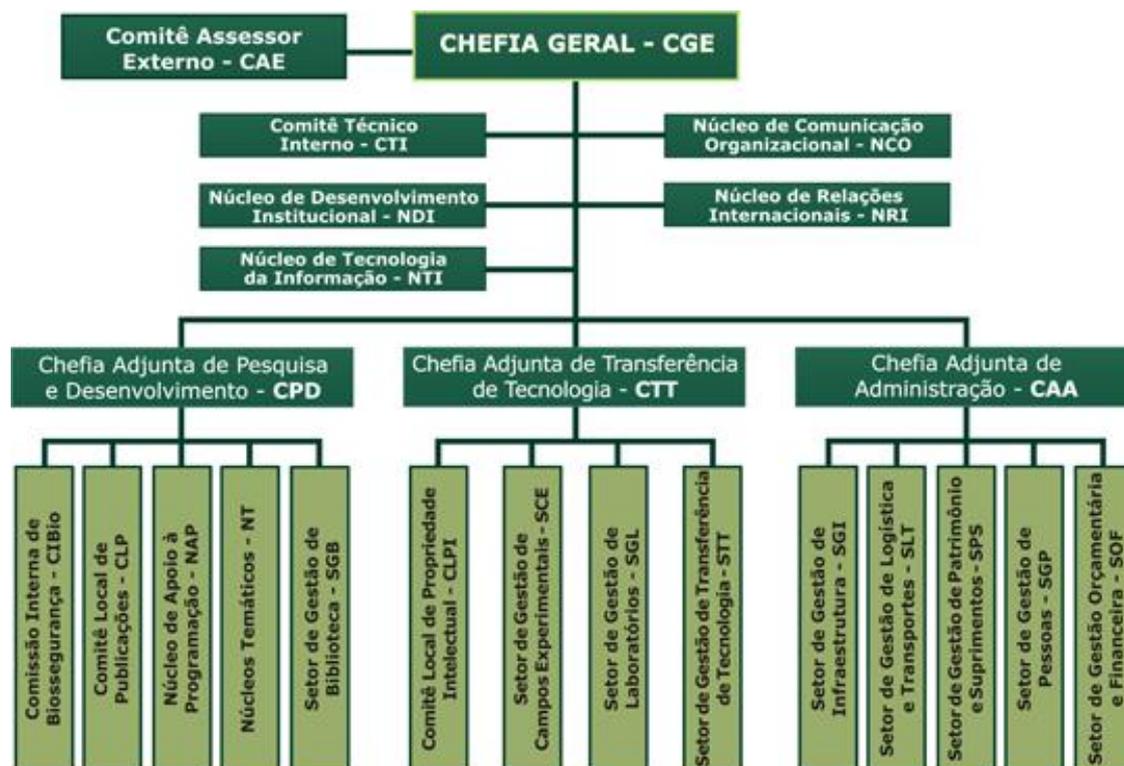
**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados do Portal Transparência

#### **4.2 Processo de compras públicas da Embrapa Mandioca e Fruticultura**

A Embrapa mandioca e fruticultura é dividida através de uma estrutura hierárquica. O Chefe Geral é o principal tomador de decisões, que é assistido pelo comitê Assessor Externo. Logo abaixo, há um comitê interno, e os demais núcleos, que respectivamente atendem por: Núcleo de Comunicação Organizacional, Núcleo de Desenvolvimento Institucional, Núcleo de Relações Internacionais e Núcleo de Tecnologia da Informação. Os setores supracitados, atendem demandas mais burocráticas do que operacionais.

Logo após, há as Chefias Adjuntas, que hierarquicamente, respondem ao Chefe Geral. Nelas constam: Chefia Adjunta de Pesquisa e Desenvolvimento (CPD), Chefia Adjunta de Transferência de Tecnologia (CTT) e Chefia Adjunta de Administração (CAA). A última chefia é a que está diretamente ligada ao setor que são responsáveis pelas compras públicas da Embrapa Mandioca e Fruticultura, o Setor de Patrimônio e Suprimentos (SPS).

Na figura abaixo está representado através de um organograma a estrutura de pessoal da Embrapa Mandioca e Fruticultura.



**Figura 4** - Organograma da Embrapa Mandioca e Fruticultura

Fonte: Embrapa/CNPMPF, 2019

Cabe ressaltar que nas compras públicas da empresa, durante o processo de Licitação, Dispensa de licitação ou Inexigibilidade, são necessárias as assinaturas do Analista que faz a compra, do supervisor do SPS, da Chefia Adjunta de Administração e da Chefia Geral.

Dito isso, é importante apresentar as fases existentes na compra que vai da requisição, análise e compra efetiva do produto ou serviço. Lembrando que o setor de compras atua nas áreas que têm demanda de compra e contratação de serviços que são exclusivos da Embrapa Mandioca e Fruticultura. Portanto, é um processo interno. O sistema utilizado na unidade é o SAGU (Software de Administração de unidade).

Durante a fase da requisição, o solicitante consulta o sistema, identificando o produto que deseja. Cabe ressaltar que, independentemente de ter em estoque ou se necessitar comprar, todas estas solicitações que o pesquisador ou servidor público fizer, deverão constar uma justificativa detalhada da necessidade do produto em estoque, da compra ou da contratação do serviço que está sendo solicitado.

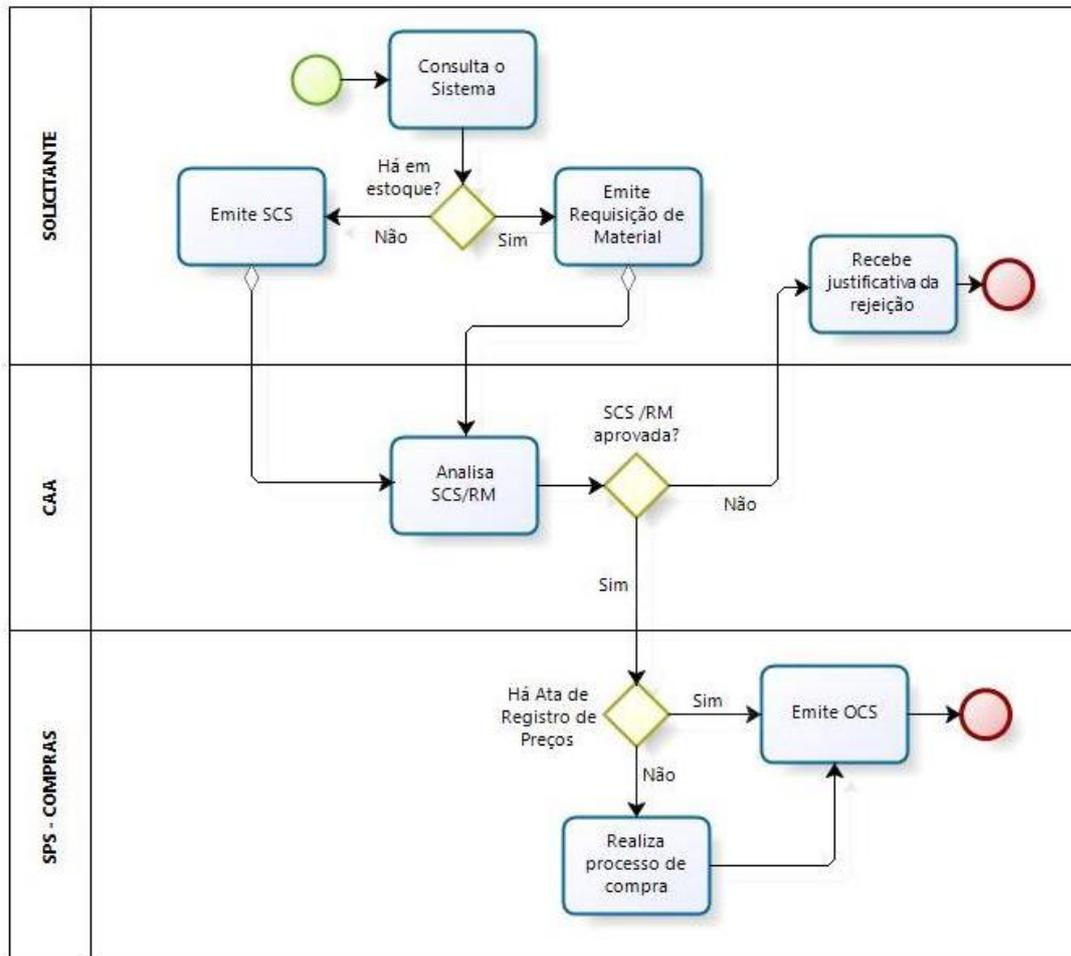
Dito isto, nessa fase do processo, havendo produto/serviço em estoque, essa solicitação irá para o Chefe Adjunto da Administração (CAA), no qual irá ponderar a necessidade da obtenção do produto/serviço. Porém, se não produto/serviço constar em estoque, o solicitante deverá emitir uma Solicitação de Compra e Serviço (SCS), que irá automaticamente para o CAA analisar.

Durante a fase da análise o Chefe do setor Administrativo (CAA) após aprecia a necessário da demanda, é consultado se há recurso para executá-lo, entre outros critérios para aprovação. Desse modo, se não for consentida, o solicitante recebe uma justificativa da rejeição. Contudo, havendo aprovação, o CAA envia a solicitação aprovada para o Setor de Patrimônio e Suprimentos.

Chegando o último estágio do processo de compras, o setor responsável consulta se há Atas de Registro de preço, ou seja, um recurso usado na contratação de bens e serviços, por meio de licitação na modalidade de pregão, em que as empresas assumem o compromisso de fornecimento a preços e prazos registrados previamente em edital.

Possuindo alguma ata vigente, é realizado o empenho (pagamento) e o produto/serviço é adquirido pelo solicitante. Se não houver nenhuma ata ativa é necessário fazer o processo de compra. Esse momento é o qual o poder discricionário do Comprador Público é utilizado, e debruçado na lei, deverá de escolher qual modalidade de licitação utilizará para satisfazer a demanda da empresa.

Conforme pode ser analisado no quadro a seguir, o fluxograma resumido do processo de compras da Embrapa Mandioca e Fruticultura.



**Figura 5** - Fluxograma resumido do processo de compras da Embrapa.

Fonte: Embrapa/CNPMF, 2019

### 4.3 Análise das compras por modalidades de licitações utilizadas pela Embrapa Mandioca e Fruticultura

Nesta seção serão analisadas as Compras por modalidades de compras da Embrapa Mandioca e Fruticultura. Cabendo ressaltar que, durante o acesso ao Portal da Transparência, sítio onde foi retirada as informações a seguir, a modalidade de licitação Tomada de Preço não foi possível ser acessado os seus valores, obtendo somente a sua porcentagem. Desse modo, preferiu-se não levar em conta a modalidade citada. Para as outras modalidades, há normalidade nas informações.

Desse modo, percebe-se que a Dispensa de Licitação e logo após o pregão, são as modalidades mais usadas em 2016, 2017 e até julho de 2018, na Embrapa Mandioca e Fruticultura. Fenômeno este identificado na análise do governo Federal e municipal de Cruz das Almas.

Dentre a quantidade de compras, temos no ano de 2016, 101 Dispensas de Licitação, 28 Pregões e 3 processos de Inexigibilidade de licitação. Em 2017, há 65 Dispensa de licitação, 17 Pregões e 3 de Inexigibilidade de Licitação. E por fim, no período de até julho de 2018, 29 Dispensas de Licitação e 5 Pregões. Conforme for constatada na tabela 3:

**Tabela 3 - Compras por modalidade na Embrapa Mandioca e Fruticultura (CNPMPF)**

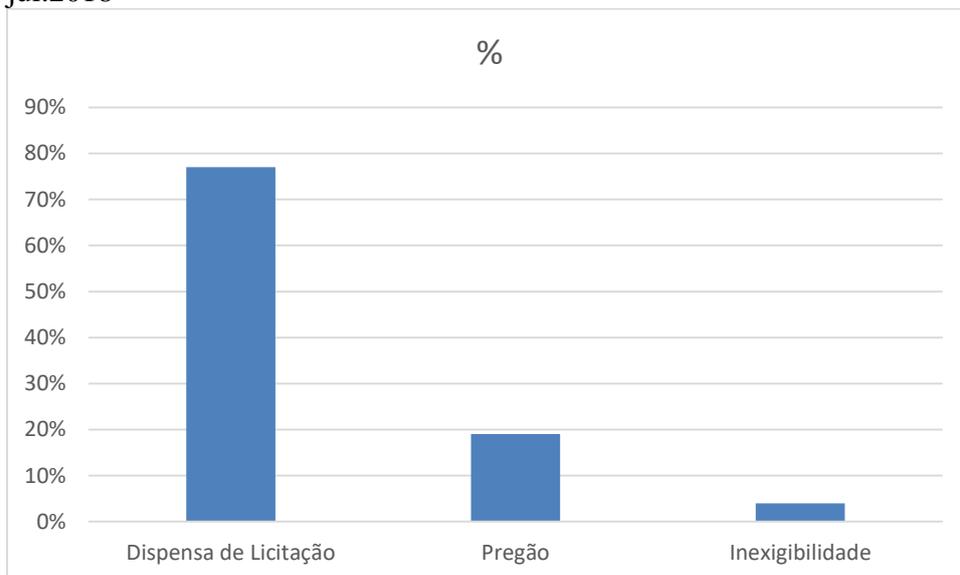
<b>Ano</b>	<b>Modalidades de compras</b>	<b>Quantidade compras</b>	<b>Valor compras</b>
<b>2016</b>	Pregão Eletrônico	28	R\$ 1.450.429,08
	Dispensa de Licitação	101	R\$ 418.664,36
	Inexigibilidade de Licitação	3	R\$ 1.821,75
	Tomada de Preço	~	
<b>2017</b>	Pregão Eletrônico	17	1.630.695,42
	Dispensa de Licitação	65	R\$ 235.910,63
	Inexigibilidade de Licitação	3	R\$ 19.400,00
	Tomada de Preço	~	
<b>Até jul/2018</b>	Pregão Eletrônico	5	R\$ 1.170.961,30
	Dispensa de Licitação	29	R\$ 47.617,56
	Inexigibilidade de Licitação	~	
	Tomada de Preço	~	

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados do Portal Transparência

Há um total de 251 processos licitatórios entre os anos de 2016 até julho de 2018, sendo 195 Dispensas de Licitação, 50 Pregões e 6 processos de Inexigibilidade de Licitação. Desse modo, constata-se a porcentagem de 77% com as Dispensas de Licitação, 19% no Pregão e 4% com os processos de Inexigibilidade de Licitação.

Pode ser visto esse fato também através do gráfico de porcentagens que vão apresenta-las a seguir:

**Gráfico 3** - Porcentagem das compras por modalidades na Embrapa/CNPMPF – 2016 até jul.2018



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados do Portal Transparência

É notável que a modalidade Dispensa de Licitação destaca-se das outras modalidades (em todos os anos), em relação as outras por sua quantidade.

Porém, apesar de ser bastante numerosa, o Pregões estão maiores nos seus valores. Isso se justifica pelo fato da Dispensa, conforme a lei, não passar do valor de 30 mil, quando o pregão faz compras com valores mais superiores. É uma característica também da Dispensa de Licitação a sua velocidade na conclusão ao processo, se comparado com o Pregão e outras modalidades, o que evidencia a importância de gerenciamento adequado desse processo.

#### **4.4 Principais produtos/serviço contratados e fatores relacionados à modalidade Dispensa de Licitação pela Embrapa Mandioca e Fruticultura**

Este setor dos resultados é reservado para evidenciar os produtos/serviços que são comprados por Dispensa de Licitação com maior frequência entre os anos de 2016 a até julho de 2018, conforme é apresentado na tabela 4 a seguir.

**Tabela 4** – Principais produtos/serviço contratados pela Embrapa através da dispensa - 2016

<b>Ano</b>	<b>Produtos/serviço mais comprados</b>	<b>Quantidade</b>
2016 Até Jul.2018	Inscrições em eventos científicos	24
	Contratações de empresas prestadoras de serviço	23
	Materiais químicos e laboratoriais	21
	Manutenção predial/veículos	16
	Manutenção de aparelhos elétricos	12
	Publicação/revisão de artigos científicos	9
	Materiais de informática	6

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados do Portal Transparência

A partir do exposto, percebe-se que as principais compras são para fazer inscrições em eventos científicos, com 24 processos, contratação de empresas prestadoras de serviço com 23, materiais químicos e laboratoriais com 21 dispensas, manutenção predial/veículos 16, manutenção de aparelhos elétricos é registrado com 12 compras, publicação/revisão de artigos científicos com 9 e por fim com 6 processos de dispensa de licitação, materiais de informática.

Portanto, houve recorrente utilização da Dispensa de Licitação e o Pregão como as principais modalidades utilizadas pelo serviço público, sendo a primeira a que aparecia em maior número, com em torno de 72% de certames por Dispensa de Licitação.

Justen Filho (2004) expõe que: a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se inconveniente ao interesse público. Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir.

Evidenciou-se com este estudo, que a Dispensa de Licitação é utilizada como uma forma de trazer rapidez as aquisições e/ou contratações a serem executadas pelos Órgãos Públicos, para atender as demandas que precisam ser atendidas em um menor tempo possível, no qual a realização do processo padrão de licitação levaria a um prejuízo de maior custo e tempo.

Dada a natureza institucional da Embrapa, percebe-se que esta modalidade possibilita acelerar as compras e estabelecer relações com fornecedores qualificados para o interesse público, justificado pela natureza da aquisições postas na tabela 4, e pelo perfil das exigências

legais da modalidade. Sendo assim, a natureza das aquisições da instituição, bem como as características legais desta prática, determinam a utilização predominante deste processo de contratação e compra.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho foi analisar os processos de compras públicas da Embrapa Mandioca e Fruticultura (Embrapa/CNPMPF), e de maneira mais específica, analisar a modalidade de Dispensa de Licitação para que de forma mais complexa entenda suas especificidades.

Para isso, o primeiro passo foi reunir literatura relevante para o fenômeno a ser estudado, de modo a assegurar a construção do referencial teórico. Na primeira seção foi exposto o conceito e a importância de compras públicas, esmiuçando a Lei de Licitações e Contratos bem como a análise autores, buscando uma conceituação completa do tema. Como forma de aprofundar mais no assunto, as modalidades de licitações foram mostradas separadamente, assim como seus valores atualizados.

Como um dos objetivos de estudo, a Dispensa de Licitação veio com uma seção destinada a seu conceito, características, importância, como foi feito também com a inexigibilidade, uma outra exceção a Lei de Licitações e Contratos. E por fim, uma seção apresentando o lócus de estudo, com a estratégia de afinilamento, trazendo dados gerais, até chegar a unidade de Cruz das Almas. Com esse aporte teórico, houve fundamento para iniciar a busca e análise dos dados.

Ao tratar os dados obtidos através do Portal da Transparência, foi constatado a grande quantidade de processos na modalidade Dispensas de Licitações, na qual, em números era 195 de 251 processos licitatórios, nas demais modalidades de licitação, realizados na Embrapa Mandioca e Fruticultura (Embrapa/CNPMPF), entre os anos de 2016 até julho de 2018. Esses valores trazem um percentual de 77% de Dispensas, sobrando 23% para as outras modalidades. Vale ressaltar que como método de comparação, foram analisados também as compras públicas do governo Federal e do governo municipal da cidade de Cruz das Almas - BA. Foi verificado que há recorrência da Dispensa de Licitação ter uma maior quantidade de processos, tanto no âmbito Federal, quanto no municipal (Cruz das Almas). Para o Brasil, houve uma porcentagem de 61% de Dispensas e em Cruz das Almas, 77%.

Com os resultados obtidos, é evidente que a Dispensa Licitação se torna uma das mais realizadas, em números de processos, por fatores em que muitas aquisições são de emergência ou seus valores correspondem ao previsto na lei 8.666/93.

Sobre os objetivos específicos, foram propostos cinco, 1) analisar as principais modalidades de licitações utilizadas pelo Governo Federal e pelo município de Cruz das Almas-BA; 2) Analisar as modalidades de licitações e os respectivos valores para as compras públicas utilizadas na Embrapa Mandioca e Fruticultura; 3) identificar os principais produtos/serviço contratados pela empresa na modalidade dispensa de licitação; 4) Investigar fatores relacionados à aquisição por dispensa de licitação; 5) Descrever como é realizado o processo de compras públicas pela Embrapa Mandioca e Fruticultura. Os objetivos 1, 2 e 4 foram tratados nos parágrafos anteriores. O 3 foi obtido através de análise das planilhas baixadas no Portal da Transparência e por fim, o objetivo 5 foi buscado nos documentos institucionais do Setor de Gestão de Patrimônio e Suprimentos (SPS) e descritos nos resultados.

Os resultados obtidos são de grande importância para garantir que haja responsabilidade de todos os envolvidos nas compras públicas, pois há muitas aquisições de emergência, para atender a demandas imprevistas, o que torna ainda mais importante o gerenciamento adequado deste tipo de modalidade de licitação, além de mencionar a importância das medidas de controle e avaliação para concluir que todos os procedimentos legais foram executados.

Apesar da quantidade de dados obtidos, o trabalho realizado possui limitações, dentre elas o fato de ter restringido a uma única organização da administração pública federal. Estudos futuros podem realizados, em outras organizações de diversas esferas, para analisar as Dispensas de Licitações e suas especificidades.

## REFERÊNCIAS

DA SILVEIRA TRILHA, Carla Cristina; ALVES, Guilherme Krause; DA SILVA NUNES, Rogério. Avaliação dos processos de compras com dispensa de licitação: estudo em uma universidade federal. **Navus-Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 8, n. 2, p. 73-86, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. **Constituição**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 01 de dezembro de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Lei de Licitações e Contratos**

**Administrativos**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 01 de dezembro de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. **Lei que institui a modalidade de licitação denominada Pregão**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm)> Acesso em: 27 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. **Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm)> Acesso em: 28 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. 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**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm)>. Acesso e: 30 de junho de 2019

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Licitações**. Disponível em:

<<http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes>>. Acesso em: 22 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. Ivanildo Severino da Silva. **Licitação dispensada, dispensa de licitação e inexigibilidade de licitação – apontamentos**.

REIS, George Araújo dos. Os diferentes procedimentos da aquisição de bens por dispensa de licitação na Embrapa/CNPMF. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, 2010.

FIUZA, Eduardo PS. Licitações e governança de contratos: a visão dos economistas. **Marcos regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras**, v. 2, p. 239-274, 2009.

EMBRAPA\CNPMF. Embrapa Mandioca e Fruticultura. Documentos institucionais do Setor de Gestão de Patrimônio e Suprimentos (SPS).

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet. **Revista do Serviço Público**, Brasília - DF, v. 56, n. 2, p. 195-216, abr./jun. 2005.

GUEDES, Diogo Rafael; SCHIRMER, Candisse. IMPORTÂNCIA DAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS POR MEIO DAS LICITAÇÕES. 2014.

COSTA, André Lucirton. Sistema de compras públicas e privadas no Brasil. **Revista de Administração**, v. 35, n. 4, 1998.

DALLARI, Adilson Abreu. Contrato regido por cláusulas uniformes. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, p. 29-32, maio, 1993.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro. 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal, Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10 ed. Dialética: São Paulo, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. Licitações e contratos administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 105, p. 14-34, 1971.

VASCONCELOS, Cristina Demartini Gontijo. Processo eletrônico de compras: celeridade e transparência. 2013.

MASCENA, Manuel. **Licitação conceito e finalidade**. Disponível em: <<https://dremanuelmascena.jusbrasil.com.br/artigos/437367557/licitacao-conceito-e-finalidade>>. Acesso em: 30 de março de 2019.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro - Rj: Elsevier, 2010.

PORTAL DA EMBRAPA. **Embrapa em números**. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/documents/10180/1600893/Embrapa+em+N%C3%BAmeros/7624614b-ff8c-40c0-a87f-c9f00cd0a832>>. Acesso em: 10 de Julho de 2019

GOMES, Luis Flávio. **Empresa pública**. Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1042265/qual-o-conceito-e-a-finalidade-de-empresa-publica-e-sociedade-de-economia-mista>>. Acesso em: 10 de julho de 2019

CUNHA, Douglas. **Administração Pública: uma visão ampla da administração pública direta e indireta**. Disponível em: <<https://jusbrasil.com.br/artigos/135764506/administracao-publica-uma-visao-ampla-da-administracao-publica-direta-e-indireta>>. Acesso em: 4 de julho de 2019