

A COMPETITIVIDADE NAS DISPENSAS DE LICITAÇÃO: ESTUDO NOS COREDES FRONTEIRA NOROESTE, MISSÕES E NOROESTE COLONIAL DO RIO GRANDE DO SUL

COMPETITIVENESS IN BIDDING WAIVERS: STUDY IN THE NORTHWEST FRONTIER, MISSIONS AND COLONIAL NORTHWEST NETWORKS OF RIO GRANDE DO SUL

ENISE BARTH

Pós-Doutora e Doutora pela UFSC. Mestre pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Especialista em Teorias e Estratégias de Metodologia do Ensino Superior nas Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do RS – UNIJUÍ. Bacharel em Administração pela UNIJUÍ e Tecnóloga em Cooperativismo pela UNIJUÍ. Professora Associado 2 na Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS.

CARLOS THOMÉ

Doutorando e Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Especialista em Licitações e Contratações Públicas pelo Complexo Educacional Renato Saraiva (CERS) e em Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Graduado em Administração Pública e em Matemática pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

RESUMO

O objetivo deste estudo foi analisar a repercussão das contratações diretas por dispensa de licitação em municípios com mais de 20 mil habitantes pertencentes aos COREDEs Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul no ano de 2024. A base teórica utilizada para explicar o comportamento dos gestores públicos foi o isomorfismo institucional. A pesquisa caracteriza-se como de levantamento por amostragem, explicativa e interpretativa com enfoque quantitativo. Foi extraída uma amostra de dados do Portal Nacional de Compras Públicas referente a seis municípios que se constituíram as unidades de análise. Os resultados evidenciam que nos órgãos pesquisados o modo *sem disputa* é predominante na seleção dos fornecedores, bem como sugerem resistência pelos agentes públicos para implementar na Administração Pública as inovações proporcionadas pela Lei nº



14.133/2021. Além disso, os contratados possuem, majoritariamente, seus estabelecimentos localizados na mesma sede dos municípios contratantes. Em relação ao isomorfismo institucional, predominam o coercitivo e mimético, com práticas mais alinhadas a modelos tradicionais. As análises sugerem que nas compras diretas a nova lei ainda não rompeu com vícios históricos decorrentes da Lei nº 8.666/1993. Foram identificadas lacunas acadêmicas que abordassem esta temática e o engajamento dos fornecedores com as novas tecnologias. Um diferencial neste trabalho é relacionar o isomorfismo com as práticas das dispensas de licitação em municípios, além de não serem identificados outros com este mesmo propósito. Confirma-se a necessidade de mais investigações nesta área e com abordagens qualitativas para complementar as lacunas identificadas.

Palavras-chave: Compras públicas; Licitações; Transparência; Gestão municipal; Isomorfismo institucional.

ABSTRACT

The objective of this study was to analyze the repercussion of direct contracting by exemption from bidding in municipalities with more than 20 thousand inhabitants belonging to the COREDEs Northwest Frontier, Missions and Colonial Northwest of Rio Grande do Sul in the year 2024. The theoretical basis used to explain the behavior of public managers was institutional isomorphism. The research is characterized as a sample survey, explanatory and interpretative with a quantitative focus. A sample of data from the National Public Procurement Portal was extracted from six municipalities that constituted the units of analysis. The results show that in the surveyed agencies the no-dispute mode is predominant in the selection of suppliers, as well as suggest resistance by public agents to implement the innovations provided by Law nº. 14.133/2021 in the Public Administration. In addition, the contractors have, for the most part, their establishments located in the same headquarters as the contracting municipalities. In relation to institutional isomorphism, coercive and mimetic prevail, with practices more aligned with traditional models. The analyses suggest that in direct purchases, the new law has not yet broken with historical defects resulting from Law nº. 8.666/1993. Academic gaps were identified that addressed this theme and the engagement of suppliers with new technologies. A differential in this work is to relate isomorphism with the practices of bidding waivers in municipalities, in addition to not identifying others with the same purpose. The need for more research in this area and with qualitative approaches to complement the identified gaps is confirmed.

Keywords: Public procurement; Bids; Prefectures; Transparency; Municipal management; Institutional isomorphism.

1. INTRODUÇÃO

As Compras Públcas desempenham um papel estratégico na economia brasileira, com gastos e investimentos que representam cerca de 12% do Produto Interno Bruto nacional (OCDE, 2021), valor representativo que desperta o interesse de fornecedores e investidores em negociar com o governo. Desta forma, elas



movimentam a economia, geram empregos e a competitividade, além de fomentar a indústria e o comércio local (Brasil, 2024a).

O procedimento licitatório é um processo complexo, cujo ritual administrativo que compõe as etapas procedimentais dispõe de uma trajetória que perpassa por situações de análise peculiares para cada caso. É essencial assegurar em cada estágio administrativo o atendimento aos princípios licitatórios, em especial os da transparência, da competitividade, da isonomia, do desenvolvimento nacional sustentável, da eficiência, eficácia e efetividade nas Compras Públicas (Brasil, 2021a).

Nas licitações e contratações públicas regidas pela extinta Lei nº 8.666/1993, a competitividade era tratada em paralelo ao princípio da isonomia, numa perspectiva de tratamento igual entre os participantes, e como “meio de promoção” da competição entre eles, ao passo que na Lei nº 14.133/2021, foi impresso status de princípio licitatório. Com isso, a nova lei permite maior objetividade na intenção de haver concorrência na disputa pelos recursos público-financeiros, bem como a intenção de ampliar a participação de interessados em negociar com a administração.

Com o avanço dos recursos tecnológicos e gradativo acesso a eles pela sociedade em geral e Estado desde o início do século XXI, a modernização do aparelho do estado brasileiro foi possível, e a Administração Pública pode progressivamente inovar. O Projeto Rede do Governo prevista no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) visava interligá-la de forma segura e ágil, permitindo o compartilhamento de informações dispostas em diversos bancos de dados do Estado (Brasil, 1995).

Com a implementação do PDRAE de 1995, a temática do governo eletrônico entrou em pauta e perpassou por toda a Administração Pública e se constituiu numa das ferramentas mais transformadoras das atividades governamentais (Gaetani, 2004), e continuou avançando até chegar ao que hoje chamamos de Governo Digital, que vem significativamente avançando na oferta e acesso aos serviços públicos brasileiros em todas as esferas de governo.

Em termos práticos, o projeto viabilizou a edição da Lei nº 10.520/2002, que criou a modalidade de licitação denominada Pregão, regulamentado em 2005 para uso na forma eletrônica no âmbito da União (Brasil, 2005). A promulgação da Lei nº 14.133/2021 deu novos avanços, e, para a Administração Pública Federal, foi instituída a Instrução Normativa SEGES nº 67/2021 que dispõe sobre a dispensa de licitação (DL) na forma eletrônica com possibilidade do uso do modo *sem disputa* ou



com disputa a critério do gestor (Brasil, 2021b), cujos procedimentos são realizados no Portal de Compras mantido pelo Governo Federal.

A possibilidade de realização das contratações diretas por dispensa de licitação com o uso do modo *com disputa* preconizado na IN SEGES nº 67/2021 é uma inovação procedural resultante dos avanços tecnológicos, quando comparado aos moldes tradicionais da revogada Lei nº 8.666/1993. A seleção direta do fornecedor cujos processos eram instruídos com base nela, ocorria a partir da consulta junto a ao menos três interessados escolhidos pela Administração e habilitados a negociar (Brasil, 2014). A nova ferramenta permite ao gestor escolher entre duas metodologias, a convencional pelo modo *sem disputa* conforme o ritual da antiga lei, ou uma nova, com a adoção do modo *com disputa* que, além de proporcionar maior transparência e isonomia, visa economicidade ao invocar o princípio da competitividade através da disputa eletrônica em ferramenta informatizada (Brasil, 2021b).

Independente da metodologia adotada pelo gestor (*com* ou *sem disputa*) na contratação direta por dispensa eletrônica, a mesma deve ser publicada no Portal de Compras do governo. Consiste numa plataforma *on-line* desenvolvida pelo Governo Federal que viabiliza a realização dos procedimentos para as compras públicas, de uso obrigatório aos órgãos federais, e facultativo para adesão aos estados e municípios. O sistema Compras.gov.br como é chamado, conta com mais de quatro mil municípios cadastrados, com maior adesão entre as regiões Norte (89,33%) e Sul (77,25%), seguido pelo Centro-Oeste (74,86%), Sudeste (72,48%) e Nordeste (62,52%) (Brasil, 2024b).

Esta inovação na legislação faz parte de um planejamento de longo prazo, que integra as Políticas de Gestão para a modernização do estado brasileiro, e que repercutem em questões de ordem econômica e social, tanto para o governo quanto para a sociedade (Brasil, 1995; Gaetani, 2004). Os avanços e acessos aos recursos tecnológicos aos locais mais longínquos e interioranos do país, por meio da criação de Políticas Públicas na área das telecomunicações, têm contribuído para que o acesso à informação e ao mundo digital fosse viável à sociedade, ao passo que lacunas estruturais continuam a existir (Vieira Junior, 2024). Para o gestor público, ter maior acesso a estes artifícios também significa ter ao seu dispor um leque maior de alternativas na hora de licitar, visando atrair fornecedores para o atendimento de suas



demandas, ofertar serviços públicos de maior qualidade e promover mais transparência sobre os atos da administração.

A partir do recorte geográfico dos COREDES no Estado do Rio Grande do Sul, este estudo se propôs a analisar a repercussão das contratações diretas por dispensa de licitação na administração de municípios com mais de 20 mil habitantes pertencentes aos COREDEs Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial no ano de 2024. Mais especificamente, visa verificar o impacto das dispensas de licitação nestes municípios; identificar o modo de seleção adotado para a seleção dos fornecedores nas dispensas de licitação; examinar o resultado da seleção dos fornecedores; e relacionar a origem dos fornecedores com o órgão executor da dispensa de licitação.

As regiões escolhidas estão inseridas num contexto de Faixa de Fronteira (Brasil, 1979), e no bojo delas há universidades (públicas e comunitárias), que estão engajadas com o desenvolvimento da região em diversas frentes, justificando-se, assim, a seleção destes COREDES para a análise em tela. Como premissa, ampara-se na afirmação do Ministério de Gestão e Inovação do Governo Federal de que as Compras Públicas são elementos desencadeadores do desenvolvimento local (Brasil, 2024).

O presente artigo está estruturado em cinco seções. A introdução contextualiza as Compras Públicas a partir das contratações diretas por dispensa de licitação dialogando com as imbricações tecnológicas que repercutiram em inovações operacionais, além de explicitar os objetivos geral e específicos. O referencial teórico compreende a segunda seção que resgata as principais legislações que tratam do tema em estudo, bem como os desafios enfrentados pelo país para dar mais transparência às contratações públicas, estabelecendo uma relação com a teoria do isomorfismo institucional. Na terceira seção é descrita a metodologia adotada para o levantamento dos dados secundários e análises realizadas. A quarta pormenoriza os resultados encontrados, interconectando-os com princípios licitatórios, procurando explicar e interpretar comportamentos dos gestores com a teoria sugerida. E, por fim, as considerações finais, na qual estão os principais achados, as limitações e sugestões para estudos futuros.



2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, buscou-se fazer o resgate teórico sobre os principais pontos tratados neste estudo, com o objetivo de contextualizar as Compras Públicas sob o prisma da Lei nº 14.133/2021, os processos de contratação direta por dispensa de licitação e relacioná-los com a teoria do isomorfismo institucional.

2.1. COMPRAS PÚBLICAS

Compras Públicas é um termo genérico que representa o conjunto de demandas públicas previstas na Lei nº 14.133/2021, como a alienação e concessão de uso de bens; a compra/aquisição de bens de pronta entrega; a locação; concessão e permissão de uso de bens públicos; a contratação de serviços de interesse da Administração, inclusive os técnico-profissionais especializados; a contratação de obras e serviços de arquitetura e engenharia; e as contratações de tecnologia da informação e de comunicação (Brasil, 2021a).

A publicação da Lei nº 14.133/2021 inovou e demandou necessidades adaptativas em toda a Administração Pública brasileira, estabelecendo um prazo de dois anos para que os órgãos públicos se adequassem a ela. Sua promulgação em 01 de abril de 2021 trouxe algo inédito ao flexibilizar a coexistência de dois institutos legais no Brasil abordando a temática das licitações e contratações públicas (Brasil, 2021a). A Lei nº 8.666/1993 seria revogada somente após dois anos da publicação da nova lei, porém a Medida Provisória nº 1.167/2023 dilatou a vigência da antiga lei até 29 de dezembro de 2023 (Brasil, 2023a).

Dentre as inovações na Lei nº 14.133/2021 é possível citar a maior transparência e publicidade imposta à Administração Pública em geral, obrigando-a a divulgar todos os seus processos de compras instruídos com base nesta lei em um único portal, o PNCP (Brasil, 2021a). De acordo com a legislação, ele é uma plataforma criada para consulta pública aberta, gratuita e que disponibiliza em tempo real as licitações lançadas pelos órgãos públicos, salvo para municípios com até 20 mil habitantes aos quais foi estabelecido prazo até abril de 2027 para se adequarem à legislação.

A flexibilização concedida a estes municípios está relacionada, principalmente, às suas dificuldades tecnológicas adaptativas aos portais



governamentais, o acesso à internet ou mesmo à qualificação dos agentes públicos. É o que indica o estudo realizado por Silva e Vicentin (2018) em relação às práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros e os portais governamentais. Embora ele evidencie as dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos no que se refere ao cumprimento dos princípios de governança pública relacionados à transparência, eficiência, prestação de contas e o cumprimento de leis, o efeito destas informações repercute nas relações que são estabelecidas com os cidadãos. Ademais, uma mudança abrupta na estrutura organizacional dos órgãos públicos e o *habitus* de cada local com o nexo estabelecido entre o poder público e a sociedade precisa ser gradativamente trabalhada.

Exemplo dessa relação pode estar associada à transparência e a cultura local. Fraga *et al* (2019), ao analisarem pequenos municípios na Região Central do RS, identificaram que fatores como linguagem técnica, falta de incentivo à população para acessar os portais ou o desinteresse em determinados assuntos não estimulam a população a acessar os sítios eletrônicos, além de evidenciar que questões internas, como deficiências da capacidade administrativa, precisam ser melhoradas. Limitações dos usuários, dificuldades no acesso aos dados e a falta de incentivo dos órgãos públicos não restringem somente o acesso à informação para a população de modo geral, mas também às empresas interessadas em negociar com a Administração Pública (Picchiai; Cunha, 2020).

Desde o ano de 2018, por recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil está trabalhando para promover maior transparência em nível nacional para integrar sistemas relacionados às Compras Públicas com vistas a combater a corrupção, formação de cartéis e outras ações lesivas aos cofres públicos. Os esforços para a criação do Comprasnet 4.0, além de maior transparência, visam a promoção de processos licitatórios mais competitivos e a concentração em uma única base de dados as informações que, àquela data, se encontravam pulverizadas em diferentes locais, dificultando o controle e o acesso às informações (OCDE, 2021).

2.2. PROCESSOS LICITATÓRIOS

No Brasil, utilizar a licitação é a regra para a realização de compras, contratação de serviços, execução de obras ou alienações na Administração Pública,



salvo as exceções previstas em legislação (Brasil, 1988). Dentre as modalidades de licitação atualmente vigentes para a seleção de fornecedores, estão o diálogo competitivo, o pregão, a concorrência, o concurso e o leilão (Brasil, 2021a). Porém, outras formas de contratação também são possíveis, a exemplo das contratações diretas.

As contratações diretas na legislação atual podem ser feitas mediante procedimento de dispensa de licitação, de inexigibilidade, ou ser dispensada (Brasil, 2021a). A dispensa de licitação está prevista no Art. 75 da Lei nº 14.133/2021 e apresenta um rol taxativo de casos específicos em que ela pode ser adotada. De acordo com Bittencourt (2021), a sua aplicabilidade deve se adequar ao dispositivo legal e atender a todos os requisitos neles constantes, e não pode abrir margem à criatividade do agente público ou ultrapassar as circunstâncias legais previstas no ordenamento jurídico. Nesta mesma linha de raciocínio, Leitão (2024) argumenta que o fato de existirem exceções não dá à Administração Pública o direito de fazer o que quer, pois o processo tem suas amarras legais previstas na legislação e que precisam ser seguidas.

Dentre as hipóteses em que a dispensa de licitação pode ser utilizada, está a dispensa de baixo valor, situação em que os custos relacionados à burocracia são maiores do que o que está sendo contratado; os casos de emergência ou calamidade pública, como é o que ocorreu com desastres naturais vivenciados pelas enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul, ou mesmo a crise sanitária decorrente da pandemia de Covid-19, ou outros fenômenos que coloquem em situação de urgência e risco a segurança das pessoas ou a continuidade dos serviços públicos (Leitão, 2024). Em outras situações este inciso pode ser invocado, como por exemplo, a contratação que tenha por objeto bens de pronta entrega (hortigranjeiros, pães e outros produtos perecíveis); produtos para pesquisa e desenvolvimento; que envolvam a Segurança Nacional e defesa do país; contratações entre órgãos públicos (Brasil, 2021a).

A Lei nº 14.133/2021 trouxe, também, novas alternativas ao gestor público nos processos de contratação direta por dispensa de licitação, flexibilizando a opção de seguir os ritos tradicionais e semelhantes aos da Lei nº 8.666/1993 (modo *sem disputa*) ou aplicar a disputa eletrônica (modo *com disputa*). Neste sentido, o Governo Federal editou a Instrução Normativa nº 67/2021 e regulamentou a possibilidade de ampliar o leque de interessados em negociar com a Administração Pública Federal



viabilizando a competição entre eles, cuja metodologia promove maior transparência, isonomia e economicidade aos cofres públicos (Brasil, 2021b).

Independente da opção que o gestor fizer em relação ao modo de disputa, sua decisão exige atenção pois na Lei nº 14.133/2021 não se trata simplesmente de dispensar um certame, mas requer que haja um planejamento da contratação que evidencia esta ser uma alternativa a ser considerada, podendo a escolha trazer vantagens ou desvantagens para a Administração (Geronasso; Lima; Bocchino, 2024).

Na contratação direta por dispensa de licitação no modo *sem disputa*, a contratação ocorre com aquele fornecedor que apresentou o menor preço entre as empresas consultadas pela Administração e, manifestamente, intencionou o interesse em participar do pleito; quando cadastrada no modo *com disputa*, novos interessados podem registrar proposta na plataforma de compras utilizada pelo município um preço mais competitivo e atrativo para o órgão público. O procedimento, neste caso, é semelhante ao do Pregão Eletrônico, ou, nos termos de Geronasso, Lima e Bocchino (2024), de *minipregão*, por se tratar do lançamento da dispensa num sistema eletrônico com prazos mais curtos para a abertura da sessão eletrônica quando comparado ao convencional, sendo, por fim, numa forma mais simplificada, transparente e justa na seleção do(s) fornecedor(es).

O Sistema de Dispensa Eletrônica integra o Sistema de Compras do Governo Federal - Comprasnet 4.0 -, e se constitui em ferramenta informatizada no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no qual os órgãos subnacionais podem aderir e utilizá-lo por Termo de Acesso ao Comprasnet 4.0, e aqueles que não aderirem devem integrar os dados à Plataforma +Brasil a partir dos seus próprios sistemas (Brasil, 2021b). Esta integração de dados atende a uma das recomendações da OCDE que sugere a implementação de uma metodologia que concentre as informações brasileiras sobre as Compras Públicas (OCDE, 2021).

Para a abertura de processo de dispensa de licitação não há regras que limitam o número de itens, mas devem ser observadas as especificidades de acordo com o inciso do artigo da lei que a Administração Pública utilizar (Brasil, 2021a; Geronasso, Lima e Bocchino; 2024; Leitão, 2024). Assim, este quantitativo pode ser relativamente variável, implicando diretamente no número de arrematadores em cada processo de acordo com o modo de seleção adotado pelo gestor público.



Como mencionado anteriormente, a opção do gestor em realizar um procedimento por dispensa de licitação precisa estar legalmente embasada, do contrário, pode estar incorrendo em problemas de legalidade. Em pesquisa realizada junto a base de dados do Tribunal de Contas da União¹, utilizando as palavras-chave “dispensa de licitação”, “irregularidade” e “14.133/2021” resultou na identificação de 37 acórdãos, indicando ilicitudes em diversas áreas e órgãos públicos. Irregularidades podem ser encontradas em processos de dispensa de licitação, e algumas identificadas estão relacionadas com o sobrepreço, a formação de conluios ou cartéis, a falta de transparência, criação de obstáculos para a competição ou adoção indevida de modalidades (Silva *et al*, 2021).

Há de se ressaltar que na Administração Pública, “O revestimento exteriorizador constitui requisito vinculado e imprescindível à sua perfeição. Enquanto a vontade dos particulares pode manifestar-se livremente, a da Administração exige procedimentos especiais e forma legal para que se expresse validamente” (Meirelles, 2010). A forma dos atos administrativos do gestor público está vinculada ao estabelecido em lei, e o gestor deve fazer aquilo que está nela previsto, não tendo autonomia de vontade ou margem para a criatividade.

Esta percepção, embora traga uma visão engessada sobre a forma do funcionamento da Administração Pública, requer que os procedimentos administrativos ou mesmo a legislação sejam continuamente revistos, de modo que ela acompanhe o ritmo e tendências do mercado. Diante das mudanças que ocorrem tanto em âmbito local quanto global, os governos também precisam se articular para enfrentar os desafios que surgem, bem como atender às expectativas da população sobre si e sua forma de engajamento, de modo que prestem serviços melhores e adaptados à realidade, corroborando com a efetividade das políticas públicas (OCDE, 2018). O que está em voga nesta questão é a necessidade e capacidade do estado em inovar.

A inovação pode ser entendida como uma questão polissêmica. Ela pode se referir a questões de inovação sobre procedimentos, rotinas ou ainda relacionados à organização; pode se aludir à entrada de novos produtos no mercado; implicar em um

¹ Pesquisa realizada em 13 de fevereiro de 2025, que resultou na identificação de 37 acórdãos que indicam irregularidades em dispensas de licitação realizadas com base na Lei nº 14.133/2021 (<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>).



novo sistema produtivo na linha de produção industrial; reportar-se a questões tecnológicas; ou mesmo implementar novas políticas públicas (Dosi, 1982).

Na linha de raciocínio de Dosi (1982), a implementação de novos sistemas para as Compras Públicas brasileiras coaduna com processos de inovação tecnológica na Administração Pública. Esta inovação sistêmica vem sendo trabalhada pelo governo brasileiro desde o final do século passado, e resultou na criação do ComprasNet em 2000 como portal eletrônico para a realização dos pregões eletrônicos (OCDE, 2018). Porém, o projeto de modernização da Administração Pública brasileira arquitetado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995) continuou avançando, e atualmente concentra num único ambiente virtual (PNCP) as informações referentes às licitações.

A criação da *Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos* (Lei nº 8.666/1993) e que repercutiu na promulgação da Lei 14.133/2021 (Amorim, 2022), foi mais um avanço decorrente do acesso aos recursos tecnológicos, viabilizando, também, inovações no campo das Compras Públicas. Como afirmado acima, as bases foram lançadas inicialmente com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado em 1995, avançou para a agenda de modernização com o Plano Avança Brasil em 2000 e ao Gespública em 2005, o Governo Aberto em 2011, e, mais recentemente como Brasil Eficiente em 2017 e o E-Digital em 2018 (OCDE, 2018), culminando com o Governo Digital em 2020 (Brasil, 2024c).

No contexto das organizações públicas, parece haver um paradoxo. Por um lado, há um arcabouço legal ao qual o gestor público está atrelado e não pode dele se desviar sob pena de nulidade dos atos administrativos (Meirelles, 2010). Por outro, há uma demanda sobre as organizações públicas para se adaptarem e acompanharem o mercado, implicando na necessidade de melhorar os serviços prestados à sociedade (OCDE, 2018).

2.3. ISOMORFISMO INSTITUCIONAL

No cenário das Compras Públicas, o conceito de isomorfismo ganha espaço para discussão, que, nos termos de DiMaggio e Powell (2005) pode ser interpretado como um processo em que há restrições semelhantes que força a cooperação entre os envolvidos na busca de uma solução compatível àquele ambiente.



Mudanças isomórficas institucionais possuem relação com a história de cada organização, e três mecanismos podem ser identificados. O isomorfismo coercitivo que deriva de influências políticas e do problema da legitimidade; o isomorfismo mimético resulta de respostas padronizadas à incerteza; e o isomorfismo normativo, associado a profissionalização (DiMaggio; Powell, 2005).

Na Administração Pública, o isomorfismo coercitivo pode ser identificado quando organizações mudam devido a pressões formais (leis, regulamentações) ou informais (expectativas culturais), que podem ser percebidas como coerção, persuasão ou conluio, levando a adaptações como adoção de tecnologias ou criação de políticas para cumprir exigências exercidas por uma instituição sobre a outra (DiMaggio; Powell, 2005). A Lei nº 14.133/2021 trouxe, neste sentido, diversas inovações aos processos de Compras Públicas, principalmente relacionadas a utilização de recursos tecnológicos, proporcionando maior transparência e ampliando a competitividade, induzindo mudanças na cultura organizacional.

O isomorfismo mimético busca soluções padronizadas em ambientes de incerteza em instituições cujas ações adotadas lhes parecem ser as mais legítimas ou bem-sucedidas, tomando-as por modelo a ser seguido (DiMaggio; Powell, 2005). A promulgação da Lei nº 14.133/2021, em decorrência da necessidade adaptativas e dificuldades encontradas principalmente por municípios, levou o Governo Federal a prorrogar a vigência da Lei nº 8.666/1993 para que eles pudessem treinar o pessoal, implementar as rotinas administrativas e realizar investimentos em tecnologia (Brasil, 2023b).

O isomorfismo normativo deriva principalmente da profissionalização. Neste caso, dois aspectos entram em cena e, de certa forma rivalizam, sendo que um deles tem por base a educação formal e legitimação de uma base cognitiva derivada de especialistas universitários, e uma segunda linha é aquela difundida por instituições de treinamento e o conhecimento perpassa mais rapidamente pelos profissionais, havendo maior competição pelo domínio e apropriação do conhecimento e busca por status (DiMaggio; Powell, 2005). Este padrão também é observado no discurso da Ministra Esther Dweck ao disponibilizar a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) para auxiliar os municípios (Brasil, 2023b). Além da ENAP, que é uma organização pública, existem organizações privadas concorrentes que prestam



consultoria e assessoria aos municípios, como a Negócios Públicos², Conlicitação³, Licijur⁴, dentre outras.

Um estudo realizado por Carvalho, Sousa e Paiva (2024) revelou que na modelagem das práticas organizacionais dos Núcleos de Controle Interno no estado do Piauí, os três tipos de isomorfismo possuem papéis distintos, mas complementares, e que possibilitam a oportunidade de alcançar maior eficiência administrativa e aprimorar a gestão pública. Neste contexto, as Políticas de Gestão (Gaetani, 2004) são um campo que ganha visibilidade, seja pela forma de atuação do Estado mediante à sociedade, seja pelas análises realizadas por instituições especializadas, a exemplo de universidades.

3. METODOLOGIA

Pesquisas que realizam o levantamento de dados amostrais para explicar ou interpretar práticas observáveis e mensuráveis possuem enfoque quantitativo (Martins, Theóphilo, 2016). No presente caso, o ambiente de estudo são os órgãos públicos municipais dos COREDEs citados, procurando-se dar interpretação a partir de dados secundários coletados no PNCP - Portal Nacional de Compras Públicas⁵.

Para o desenvolvimento deste trabalho foi extraída do Atlas Sociográfico do Rio Grande do Sul⁶ a relação dos municípios que integram cada COREDE e, a seguir, com base nas informações disponibilizadas no Portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE Cidades⁷) catalogadas as informações a respeito do quantitativo populacional do censo de 2022, em cada um destes municípios.

De posse destas informações, foi observado que para cada um dos três COREDEs selecionados há dois municípios com população superior a 20 mil habitantes, a saber, Santa Rosa e Três de Maio no Fronteira Noroeste; Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga no Missões; e Ijuí e Panambi no Noroeste Colonial, e estes compuseram a amostra. Justifica-se este critério de seleção em decorrência da

² <https://negociospublicos.com.br/congresso/index.html>.

³ <https://conlicitacao.com.br/>

⁴ <https://www.licijur.com.br/>

⁵ PNCP. Portal Nacional de Contratações Públicas. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>.

⁶ Link do Atlas Sociográfico disponível em <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>.

⁷ IBGE: cidades e estados do Brasil (<https://cidades.ibge.gov.br/>).



redação do Art. 176. da Lei 14.133/2021 ao flexibilizar que municípios com população inferior ao informado terão um prazo de até seis anos da publicação desta lei para se adequarem às regras relativas à obrigatoriedade de realização das licitações sob a forma eletrônica, bem como a divulgação em sítio eletrônico das informações pertinentes a elas (Brasil, 2021a).

Em relação às dispensas de licitações, foi realizado um recorte sobre o ano de 2024. Durante a extração dos dados, observou-se que em 2021 nenhum município publicou no PNCP algum processo com base na Lei nº 14.133/2021; em 2022 foram publicados 14; em 2023 houve um aumento para 1.273; ao passo que em 2024 este quantitativo chegou em 2.602 processos. Os dados na plataforma sinalizam que Panambi passou a utilizar a nova lei somente a partir do uso obrigatório dela. Há de se ressaltar que desde a publicação da lei em 1º de abril de 2021 até 30 de dezembro de 2023 os gestores públicos tiveram a faculdade de optar por qual dos regimes vigentes instruíam os seus processos. Desta forma, a decisão de analisar os dados de 2024 se deu em função de ser o marco temporal pelo qual o uso da nova lei passou a ser obrigatório a todos.

Os dados no PNCP também indicaram que na esfera municipal são os órgãos municipais (prefeituras) que mais realizam processos de dispensa de licitação. Desta forma, os demais órgãos municipais (Câmara de Vereadores, Institutos de Previdência Municipal, e outras autarquias municipais) não integraram a amostra, assim como foram desconsiderados os processos anulados e revogados.

Considerando o quantitativo de contratações diretas por dispensa de licitação em cada prefeitura, foi extraída uma amostra para cada município. Como o quantitativo de processos era conhecido (população), o tamanho mínimo dela foi calculado levando em consideração uma margem de erro de 10%, e índice de confiabilidade de 90%. Com base nestas informações, foram selecionados aleatoriamente do executivo municipal 62 processos em Três de Maio, 42 em Santa Rosa, 59 em Santo Ângelo, 52 em São Luiz Gonzaga e 68 em Ijuí. Em Panambi, de um total de 50 processos, não havia 30 homologados (amostra sugerida), e tomou-se a decisão de analisar os 20 finalizados.

De cada município foram extraídas as informações referentes ao modo de seleção do fornecedor, o número de itens, o valor estimado e homologado, critérios de seleção, origem do fornecedor e o porte da empresa. Estes dados foram planilhados em ferramenta do Excel, organizados e processados de modo que fosse



possível elaborar gráficos, quadros e tabelas que auxiliassem na interpretação das informações.

Sistematizadas as informações na forma acima descrita, foi possível realizar o tratamento dos dados, e realizar análises sobre os municípios bem como estabelecer comparações entre eles, correlacionando a escolha dos gestores públicos em relação a inovação nos processos de dispensa de licitação, a seleção dos fornecedores e sua origem.

Em pesquisa realizada na plataforma do Google Acadêmico (12.02.2025) com as palavras-chave "dispensa de licitação", "compras públicas", "competitividade", "município", "14.133/2021" e "Rio Grande do Sul" obteve-se 38 resultados. Ao ler os títulos, pode-se observar que nenhum deles possuía indícios de que algum abordasse a temática proposta para este estudo. Na mesma data e com as mesmas expressões, foi pesquisado na base de dados do Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, e não se obteve nenhum retorno de trabalhos com estas combinações. Os resultados das pesquisas nas duas plataformas indicadas acima dão indícios de que estudos com esta abordagem pretendida são incipientes nesta área.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A repercussão das dispensas de licitação constitui esta seção, que aborda o impacto delas no contexto das Compras Públicas, o modo de seleção adotado para a seleção dos fornecedores e os resultados, bem como a origem dos arrematados, e a interconexão estabelecida com o isomorfismo institucional.

4.1. O IMPACTO DAS DISPENSAS DE LICITAÇÃO NAS COMPRAS PÚBLICAS

O levantamento dos dados referentes às contratações da Administração Pública brasileira publicadas no PNCP em 2024 (atualizados em 31 de dezembro de 2024), indicam a publicização de cerca de R\$ 1,6 trilhões⁸ em compras públicas⁹. Em

⁸ Este valor representa aproximadamente 14,7% do PIB brasileiro de 2023, que, de acordo com o IBGE (2024), foi de R\$ 10,9 trilhões.

⁹ A expressão compras públicas será utilizada neste estudo de forma genérica, abarcando o conjunto de aquisições de bens e serviços necessários ao atendimento das diversas demandas sociais e ao funcionamento da estrutura administrativa.



relação a esse montante, os processos de contratação direta por dispensa de licitação somaram aproximadamente R\$ 257,5 bilhões, o que representa cerca de 15,84% do total.

Em relação ao Estado do Rio Grande do Sul, em 2024 foi publicizado no PNCP a contratação estimada de R\$ 81,8 bilhões, dos quais os processos de contratação direta por dispensa de licitação representaram cerca de R\$ 8,9 bilhões (10,88%). Comparado ao montante nacionalmente dispensado, às dispensas gaúchas correspondem a um fragmento de 3,46%, cuja fração representa menos de seis décimos percentuais do valor total publicizado em 2024.

Ao analisar os dados publicizados no PNCP em 2024 dos seis municípios gaúchos em estudo, juntos, as contratações realizadas envolvem R\$ 1,46 bilhões, cerca de 1,79% do valor gaúcho. Como o objetivo deste estudo é analisar a repercussão das contratações diretas por dispensa de licitação dos gestores públicos em municípios com população superior a 20 mil habitantes nas três regiões do COREDE.

O montante do orçamento público dispensado no ano de 2024 nas unidades de análise está discriminado na Tabela 1, e indica uma disparidade entre eles quanto aos valores publicados no PNCP. Para melhor compreender a questão, criou-se o indicador per capita, o que permite perceber visualizar tais discrepâncias. Como não era objetivo deste trabalho analisar o objeto das contratações diretas por dispensa de licitação, pode nesta variável residir uma justificativa para as consideráveis diferenças encontradas.

Tabela 1 - Valores publicados em 2024 no PNCP referente a contratações na esfera municipal em municípios gaúchos, e criação do indicador per capita.

Município	Três de Maio	Santa Rosa	Santo Ângelo	São Luiz Gonzaga	Ijuí	Panambi
Valor publicado	R\$ 30.109.888,24	R\$ 183.448.075,54	R\$ 389.826.606,73	R\$ 86.539.682,13	R\$ 512.689.243,90	R\$ 260.361.366,49
Valor per capita	R\$ 1.204,11	R\$ 2.366,49	R\$ 5.077,98	R\$ 2.494,66	R\$ 6.022,07	R\$ 6.010,19
Em DL*	R\$ 5.292.597,52	R\$ 10.081.453,78	R\$ 5.818.390,30	R\$ 3.521.252,41	R\$ 19.588.188,79	R\$ 3.064.127,86
% em DL	17,58%	5,50%	1,49%	4,07%	3,82%	1,18%

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

* Dispensa de Licitação.



Uma reflexão sobre as disparidades nas contratações publicadas nesses municípios pode indicar realidades distintas. Uma delas pode estar associada a necessidade de administrá-los com sua própria arrecadação, cuja realidade pode ser desigual entre eles, ou ainda, com a complementação de recursos decorrentes de repasses obrigatórios do Estado e União, ou provenientes de transferências voluntárias, como as emendas parlamentares. Ademais, o Rio Grande do Sul foi acometido por desastres climáticos no ano de 2024 que afetou 478 dos 497 municípios, e, de acordo com o boletim da Defesa Civil do estado, todos os municípios que integram este estudo foram afetados (Rio Grande do Sul, 2024), o que pode comprometer o desempenho da economia local, e gerar para o Estado demandas e ações atípicas emergenciais e calamitosas para o enfrentamento das enchentes em cada local.

Questões diversas de ordem local/regional também podem estar entre possíveis justificativas. Atenta-se ao fato de que os municípios de Três de Maio e Santa Rosa têm o menor índice per capita (Tabela 1), e ambos pertencem ao COREDE Fronteira Noroeste. Na sequência, os de São Luiz Gonzaga e Santo Ângelo, que pertencem ao COREDE Missões, e possuem o índice intermediário, ao passo que os indicadores mais altos, atrelados a Panambi e Ijuí, integram o COREDE Noroeste Colonial. Geograficamente, os três COREDES fazem parte da Faixa de Fronteira Brasileira (Brasil, 1979; IBGE, 2022), cujas regiões são caracterizadas por desafios próprios. Dentre eles, o Fronteira Noroeste e o Missões são os mais afastados da capital gaúcha, e abarcam territórios que margeiam o Rio Uruguai na divisa com o país vizinho argentino.

A disponibilização de mais recursos pode repercutir, quando devidamente aplicados e distribuídos, com serviços públicos prestados com maior efetividade, sejam eles na nas áreas de educação, saúde, segurança pública, assistência social, ou mesmo proporcionar investimentos e melhorias em infraestrutura, mobilidade urbana ou bem-estar social. Contudo, a racionalização dos mesmos exige um planejamento mais exaustivo, com foco em prioridades e setores específicos, seja para atender obrigações legais quanto às demandas da população (Brasil, 1988; Brasil, 2000).

Os dados da Tabela 1 também indicam a proporção de contratações diretas por dispensa de licitação realizadas nos municípios em estudo. Neste sentido, no município de Três de Maio observa-se o maior índice, 17,58% das contratações



publicadas, superando, inclusive, o indicador nacional (15,84%) e gaúcho (10,88%). Em relação aos demais, eles ficam abaixo do indicador estadual, e Santa Rosa tem o mais elevado dentre estes (5,50%). Comparando o valor acumulado entre os COREDEs, o Fronteira Noroeste possui o maior indicador (7,20%), seguido pelo Noroeste Colonial (2,93%) e Missões (1,96%).

4.2. O MODO DE SELEÇÃO NAS DISPENSAS DE LICITAÇÃO

Para identificar se as inovações proporcionadas pela Lei nº 14.133/2021 vem sendo utilizadas, foi averiguado qual o modo de seleção dos fornecedores nas dispensas de licitação que os municípios vêm adotando. Neste sentido, a Tabela 2 sintetiza como os municípios pesquisados vêm processando esta alternativa.

Tabela 2 - Modo de seleção adotado pelas prefeituras municipais nas dispensas de licitação publicadas no PNCP em 2024 com base na Lei nº 14.133/2021.

Modo de Seleção	Três de Maio	Santa Rosa	Santo Ângelo	São Luiz Gonzaga	Ijuí	Panambi	Total
Com disputa	0	0	0	0	0	15	15
Sem disputa	62	42	59	52	68	5	288
TOTAL	62	42	59	52	68	20	303

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

O modo de seleção predominante entre os municípios analisados, conforme pode ser observado na Tabela 2, é o *sem disputa*, cuja instrução processual segue um rito semelhante ao da revogada Lei nº 8.666/1993. Os dados também sinalizam que Panambi está indo na contramão dos demais, sendo a única municipalidade a adotar o modo *com disputa*. As informações obtidas na plataforma indicam que em 75% das contratações diretas por dispensa de licitação homologadas neste órgão foi adotada esta alternativa.

A adesão a este recurso somente pelo município de Panambi pode ser interpretada como um indicativo de que os hábitos procedimentais da revogada Lei nº 8.666/1993 ainda são dominantes e sugerem que mudanças culturais gradativas precisam ser inseridas na gestão para que vicissitudes sejam ultrapassadas. Em termos de transparência, a principal inovação nas dispensas de licitação pela Lei nº



14.133/2021 quando comparado com a Lei nº 8.666/1993 é que, mesmo não havendo disputa entre fornecedores, o resultado é publicizado PNCP.

Análise dos resultados decorrentes da utilização do modo *com disputa* no município de Panambi também indica uma economia de cerca de 22% aos cofres públicos, o que representa, no caso, um montante de R\$ 134.312,06. Se observado o indicador per capita para as contratações diretas por dispensa de licitação (Tabela 1), há uma redução de R\$ 3,10 no indicador, ou seja, a otimização dos recursos disponíveis ao gestor decorrentes da economia gerada pode ser redirecionada para outros investimentos ou melhorias na qualidade dos serviços prestados à população.

Em relação ao isomorfismo institucional, os dados da Tabela 2 indicam o predomínio do mimético, cujos moldes tradicionais para a realização das dispensas de licitação continuam vigentes. Exceção à regra é Panambi que, pelas características do isomorfismo coercitivo, sinaliza estar incorporando as expectativas impressas na Lei nº 14.133/2021.

4.3. A SELEÇÃO DOS FORNECEDORES NAS DISPENSAS DE LICITAÇÃO

Com o objetivo de apurar se há algum direcionamento para fornecedores nas contratações diretas, foi realizado um levantamento entre os municípios para identificar padrões na organização dos processos para a seleção dos fornecedores nas dispensas de licitação. Esta informação abrange dois pontos relevantes, sendo um deles um possível direcionamento para empresas locais na contratação e outro, mesmo a administração seguindo os moldes tradicionais nestes processos, se atinge a melhor proposta. A Tabela 3 indica o quantitativo de itens por processo em cada município.

Tabela 3 - Quantitativo de itens por processo nas contratações diretas por dispensa de licitação no ano de 2024.

Quantidade de Itens	Três de Maio	Santa Rosa	Santo Ângelo	São Luiz Gonzaga	Ijuí	Panambi	Total
1	24	22	40	13	58	16	173
2 a 5	19	15	15	21	8	3	81
6 a 10	11	3	2	8	2	0	26
11 a 20	8	1	2	8	0	0	19
20 ou mais	0	1	0	2	0	1	4
TOTAL	62	42	59	52	68	20	303





Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Os dados coletados indicam que, pela média modal, é usual realizar os processos de dispensa de licitação para um item em todos os municípios analisados, o que representa cerca de 57% dos casos. Já os com 2 a 5, correspondem a aproximadamente 27% das situações, e aqueles com mais de cinco tiveram uma incidência de 17%. A hipótese emergente é que há uma pulverização de fornecedores contratados, e contribui para explicar o primeiro ponto levantado acima, ou seja, se há um direcionamento, ou não, para fornecedores específicos.

Em relação ao segundo ponto surgem duas hipóteses, a primeira é que a administração contrata pelo menor preço global (ou um subgrupo de itens que possuem interdependência), ou seja, com aquele que na totalidade dos itens (ou do subgrupo) apresenta a melhor proposta. A segunda é que a contratação ocorre com aquele que apresenta a melhor proposta por item, situação que pode repercutir em diversos fornecedores. Nesta suposição, ainda pode ocorrer a combinação entre as duas hipóteses levantadas.

A possibilidade de haver uma pulverização de fornecedores, além de ser uma vantagem competitiva para a Administração Pública, também evidencia o interesse da iniciativa privada em negociar com o setor público. Neste sentido, com a amostra foi possível verificar padrões na seleção dos fornecedores nos processos de contratação direta por dispensa de licitação, e a Tabela 4 apresenta a relação entre o número de itens com o de fornecedores nos processos analisados.

A relação que pode ser observada na Tabela 4, é o predomínio nas contratações diretas por dispensa de licitação com um único fornecedor. Como ela evidencia, é o que ocorre em cerca de 93% dos casos analisados, ao passo que em aproximadamente sete por cento daqueles em que há mais de um item, também há mais de um fornecedor. Se fosse observado apenas a situação em que há mais de um item, o contexto refletiria que em 85% dos casos, há um fornecedor envolvido, e, com base nestes indicadores, poder-se-ia supor que há um direcionamento para um único fornecedor nestas contratações.



Tabela 4 - Relação entre o número de itens nos processos e o número de fornecedores contratados.

Nº itens / fornecedor(es)	Três de Maio	Santa Rosa	Santo Ângelo	São Luiz Gonzaga	Ijuí	Panambi	%
1 item e 1 fornecedor	24	22	40	13	58	16	57%
Mais de 1 item e 1 fornecedor	34	17	14	33	10	2	36%
Mais de um item e mais de 1 fornecedor	4	3	5	6	0	2	7%
TOTAL	62	42	59	52	68	20	100%

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A instrução de processos administrativos para a contratação de demandas públicas pode ser realizada com tantos itens quanto à necessidade pública requer. Porém, a decisão pela escolha de um ou mais fornecedores pode ser por elementos técnicos ou subjetivos do gestor público. No primeiro caso, para além do preço, ela pode reunir elementos como a co-dependência entre bens e serviços ou a mitigação de riscos à contratação, por exemplo. No segundo, podem estar elementos como a vontade do gestor, a proximidade, confiança e credibilidade em determinados fornecedores, dentre outros.

Na prática, quando o gestor decide selecionar um fornecedor para atender a um conjunto de demandas inseridas em um único processo licitatório sem uma razão técnica, a lógica imperativa é selecionar pelo menor preço global, ou seja, contratar com aquele que apresentou a melhor oferta para a administração. Neste caso, se aplica o modo *sem disputa*, e o procedimento segue os meios tradicionais para a seleção contratado.

A situação prática descrita no parágrafo acima também pode se aplicar para itens reunidos em grupos, independentes entre si, e, da mesma forma, um ou mais participantes podem se consagrar o vencedor. Neste caso, o modo escolhido pelo gestor público é o *sem disputa*, em decorrência de limitações sistêmicas, a reunião de itens em torno de grupo para utilizar o modo *com disputa*, ainda não é possível ser aplicado nas dispensas de licitação (Brasil, 2021). Ressalta-se que no presente estudo não foi objetivo analisar o objeto das dispensas nem a(s) razão(ões) pela escolha dos arrematantes.

A outra situação prática é aquela que envolve mais de um item e fornecedor, e a razão da escolha pelos arrematantes ser a melhor proposta por item. Neste caso,



pode ser aplicado às dispensas tanto o modo *sem disputa* quanto o *com disputa*, a critério da administração. A principal vantagem deste último é o lançamento dela numa plataforma eletrônica, na qual os interessados previamente cadastrados podem dar novo lance, fato que colabora com a economicidade, isonomia e transparência na seleção.

A interpretação dos dados referentes a Tabela 3 e Tabela 4, sugere que as contratações são predominantemente concentradas em um único fornecedor. A pergunta que surge é se também há uma preferência por algum(ns) fornecedor(es) nos municípios pesquisados. Para responder a esta questão, foi averiguado nas amostras quantas vezes as empresas arrematadas foram selecionadas nas dispensas de licitação em cada município, conforme pode ser observado na Tabela 5.

Tabela 5 - Incidência dos fornecedores nas contratações diretas por dispensa de licitação em 2024 nos municípios pesquisados.

Incidência dos fornecedores	Três de Maio		Santa Rosa		Santo Ângelo		São Luiz Gonzaga		Ijuí		Panambi		%
Arrematado uma vez	50	89%	34	87%	55	90%	19	61%	42	79%	22	100%	85%
Arrematado duas vezes	2	4%	3	8%	4	7%	6	19%	9	17%	0	0%	9%
Arrematado três vezes ou mais	4	7%	2	5%	2	3%	6	19%	2	4%	0	0%	6%
TOTAL	56	100%	39	100%	61	100%	31	100%	53	100%	22	100%	100%

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

As contratações diretas por dispensa de licitação acontecem, em 85% dos casos, com fornecedores diferentes, havendo municípios, como é o caso de São Luiz Gonzaga, em que há uma maior concentração em torno de determinadas Pessoas Jurídicas. No município de Panambi, do contrário dos demais, é o único em todas estas contratações envolveram estabelecimentos diferentes. De modo geral, em nove por cento dos processos, fornecedores que já haviam sido selecionados voltam a ser contratados, reduzindo esta estatística para seis por cento em eles re-re incidirem.

Ao comparar os resultados obtidos na Tabela 4 e Tabela 5, observa-se por um lado que os processos são majoritariamente concentrados na seleção de um fornecedor (Tabela 5), ao passo que, por outro, eles, na maioria das vezes, não se repetem. Essa constatação pode ser interpretada de forma positiva, sugerindo que não há direcionamento nas contratações.



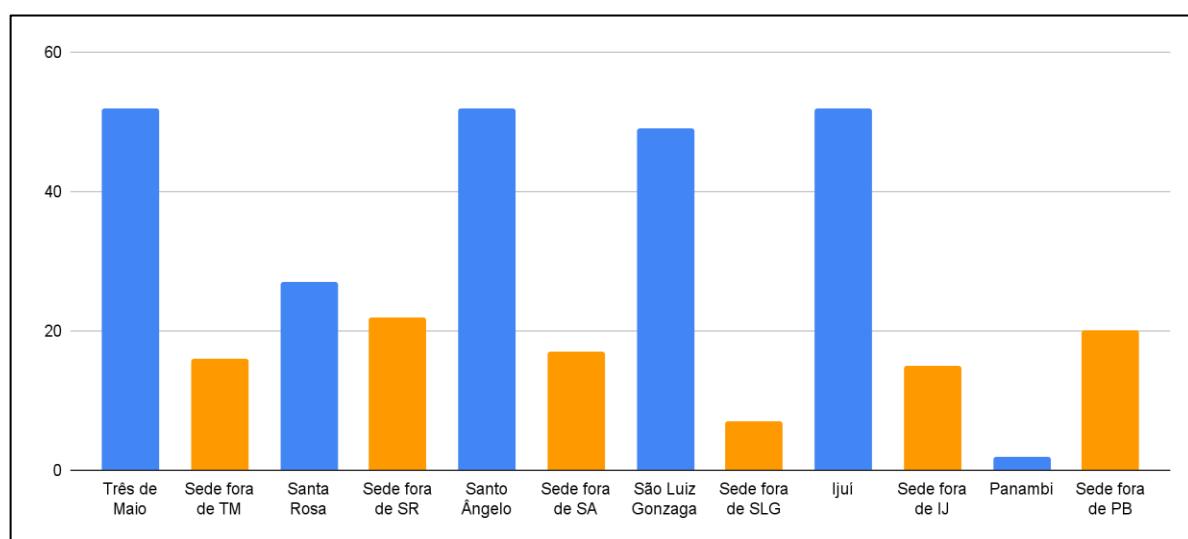
Os dados da Tabela 3, Tabela 4 e Tabela 5 sinalizam a existência de um isomorfismo mimético em relação a forma como se dá a estruturação e seleção dos fornecedores nos municípios pesquisados. Predominam os processos com um item e fornecedor, embora este na maioria das vezes não se repete.

4.4. A ORIGEM DOS FORNECEDORES NAS DISPENSAS DE LICITAÇÃO

Para além dos objetivos até aqui explorados, pretende-se, também, verificar qual a relação entre a sede dos órgãos públicos com a dos seus fornecedores. Para tanto, buscou-se informações sobre a localização geográfica das Pessoas Jurídicas contratadas pelos municípios. Estas informações, quando não disponibilizadas no PNCP, foram buscadas junto a *Uniform Resource Locator* (URL) da Receita Federal do Brasil (RFB). O Gráfico 01 retrata esta relação nos municípios pesquisados.

A sede dos fornecedores das contratações diretas é, majoritariamente, do mesmo local do município articulador do processo de dispensa de licitação. Exceção à regra está Panambi, no qual cerca de 91% dos fornecedores são de outras municipalidades. Em Santa Rosa, os arrematadores estão relativamente divididos entre ter ou não sua base no município, dado que há uma proporção de 55% para 45% para esta variável.

Gráfico 1- Relação entre a sede dos órgãos públicos e das empresas contratadas nas contratações diretas por dispensa de licitação.



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).



O fato de em Panambi predominar na contratação direta por dispensa de licitação com fornecedores de outras municipalidades vai ao encontro de ser o único que também tem adotado o modo *com disputa*, de acordo com a Tabela 2. Quando o gestor adere a este modo, ele abre a possibilidade de novos interessados virem manifestar o interesse em negociar com a Administração Pública, ser mais imensoal e transparente na seleção. Por outro lado, o município segue a tendência dos demais, predominando, também, um item nos processos e a baixa reincidência nas contratações.

As informações do Gráfico 01 abrem espaço para a discussão sobre o princípio da competitividade previsto no Art. 5 da Lei nº 14.133/2021. A contratação de empresas com sede em outro(s) município(s) pode ser visto de diversas formas, dentre elas, a) não haver empresa local para o atendimento da demanda, b) ter interessada, mas esta não manifestar interesse em negociar com a Administração, c) ter empresa, mas ela não ter sido convidada a participar do pleito, d) o preço no mercado ter sido mais atrativo fora da sede, e) ou o direcionamento à contratação.

Todos os elementos sugeridos no parágrafo acima podem ser objeto de novas pesquisas. Em especial ao último, há um mito na sociedade brasileira relacionado ao favoritismo (ou apadrinhamento) na preferência ou direcionamento nas contratações públicas. Ao analisar os dados das Tabela 4 e Tabela 5 e do Gráfico 01, poder-se-ia sugerir o contrário, embora ainda predomine o modo tradicional (exceto Panambi) nas administrações ao instruírem os seus processos de dispensa de licitação. Esta hipótese não pode ser generalizada, e mesmo nos municípios analisados seria necessária uma investigação mais apurada para ratificar a tese.

Os dados também não fornecem indícios que sugiram mudanças comportamentais decorrentes da implementação da Lei nº 14.133/2021 em todas as administrações analisadas, mas insinuam que em 2024 as administrações ainda seguem, de modo geral, o *habitus* decorrente da revogada Lei nº 8.666/1993. Resgata-se, contudo, que dentre os objetivos da nova lei quando comparada com a legislação anterior estão a maior transparência, isonomia e competitividade para os processos, o que, indiretamente, corrobora em romper com vicissitudes lesivas à sociedade e inibir a corrupção, além de proporcionar maior economia aos cofres públicos.

A exploração dos dados obtidos evidencia os reflexos da inovação tecnológica na Administração Pública. De imediato, pode-se mencionar a ampliação da



transparência em relação a contratação direta por dispensa de licitação decorrente da centralização das informações em uma única plataforma (PNCP), proporcionando maior visibilidade sobre os atos da administração. Em seguida, a possibilidade de eles usarem o modo *com disputa* na seleção dos fornecedores, flexibilizando a ampliação da competitividade, maior isonomia e economicidade aos cofres públicos. Porém, os artefatos sinalizam que há resistências nos órgãos públicos pesquisados em aderir a esta alternativa, e estão aquém aos objetivos propostos na Lei nº 14.133/2021 quanto a utilização das inovações tecnológicas disponibilizadas para promover maior competição entre os licitantes.

O objetivo de realizar uma dispensa de licitação na forma eletrônica na busca por um preço mais acessível reflete uma mudança de paradigmas na administração pública. Tradicionalmente, neste formato, não havia disputa e a Administração convidava empresas a participarem do pleito e, dentre as interessadas, contratava-se com a que oferecia a proposta mais vantajosa (moldes da Lei nº 8.666/1993). O formato eletrônico implementado na Lei nº 14.133/2021, além de romper com as ideologias da lei antiga, visa ampliar a competitividade, economicidade e transparência nas compras públicas.

Para além destes princípios licitatórios (Brasil, 2021^a) o modo *com disputa* nas dispensas eletrônicas possibilitará a ampliação da participação de interessados em negociar com a Administração Pública. Para isto acontecer, rupturas culturais precisam gradativamente ocorrer no setor público, incorporando a ideia de que não há delimitação de fronteiras para priorizar a contratação com empresas locais.

O Gráfico 1 também revela um comportamento mimético na seleção dos fornecedores, sugerindo que o executivo municipal tendencia em selecionar nas dispensas de licitação fornecedores locais, prática incorporada pela Lei nº 8.666/1993. A nova norma, ao disponibilizar o modo *com disputa* visa romper com este comportamento, no qual o tratamento mais isonômico, imensoal e transparente nestas contratações, pode alcançar empreendedores de outros locais, cuja prática se aproxima do isomorfismo coercitivo.

De modo geral, os dados sinalizam que o isomorfismo coercitivo e mimético é de mais fácil identificação nos órgãos pesquisados do que o normativo. Em relação ao primeiro, pode-se sugerir que há resistências por parte dos gestores públicos em romper com vicissitudes enraizadas durante a vigência da antiga Lei nº 8.666/1993



nas dispensas de licitação. Neste sentido, o município de Panambi é que sinaliza estar mais à frente, inovando e adotando novos modos na seleção de fornecedores.

Quanto ao isomorfismo mimético, este predomina na maioria dos municípios, sinalizando que há incertezas, ou insegurança para inovar, uma vez que o padrão tradicional de realizar os procedimentos de dispensa de licitação, com exceção de Panambi, continuam sendo realizados conforme os moldes incutidos da Lei nº 8.666/1993. Já em relação ao isomorfismo normativo, entende-se que este não é possível ser identificado a partir dos dados extraídos. Em Panambi pode o gestor público ser mais sensível às mudanças, adiantando-se em profissionalizar a equipe de licitações, e esta estar mais aberta e preparada para adotar o modo *com disputa* nestas contratações.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou analisar a repercussão das contratações diretas por dispensa de licitação na administração de municípios com mais de 20 mil habitantes pertencentes aos COREDEs Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial do Estado do RS no ano de 2024. Foi possível verificar o impacto das dispensas de licitação nos municípios, o modo de seleção adotado na seleção dos fornecedores, o resultado das dispensas de licitação e a origem dos fornecedores.

As contratações diretas por dispensa de licitação são uma ferramenta que os gestores públicos disponibilizam para fazerem principalmente aquisições de baixo valor, quando os custos processuais de uma licitação convencional são maiores do que está sendo contratado, podendo se estender para outras situações previstas em lei.

O volume das contratações diretas por dispensa de licitação no ano de 2024 representaram, em termos orçamentários, 15,84% do total das compras públicas no Brasil e 10,88% no estado do Rio Grande do Sul. Em relação aos municípios analisados, somente Três de Maio apresenta índices superiores aos do estado gaúcho e nacionais. Estes dados são um indicativo de que esta forma de contratação tem baixa repercussão no orçamento nestes municípios. Os dados também revelaram que são os órgãos do executivo quem mais realizam dispensas de licitação.



A criação de um indicador per capita entre os municípios analisados mostra que há diferenças significativas e disparidades regionais no orçamento entre eles, com Ijuí e Panambi, respectivamente, apresentando os melhores índices. Essas discrepâncias podem estar relacionadas a fatores endógenos - como as avarias na arrecadação local decorrentes de impostos ou questões de ordem geográfica -, ou exógenos - como as transferências constitucionais e transferências voluntárias (geralmente na forma de emendas parlamentares).

A maioria dos municípios ainda utiliza o modo *sem disputa* na seleção dos fornecedores, indicando que os elementos culturais intrínsecos à antiga Lei nº 8.666/1993 ainda são imperativos. Panambi foi a única exceção, adotando o modo *com disputa*, o que resultou na economia de 22% no orçamento. A adoção deste modo por mais municípios pode repercutir em melhor racionalização dos recursos públicos em prol da sociedade.

A pluralidade dos processos analisados resultou na seleção de um único fornecedor (93% dos casos), com baixa reincidência dos mesmos (15% dos casos), sugerindo a pulverização dos recursos públicos entre diferentes fornecedores. Isto se reflete de diferentes formas na sociedade, e pode repercutir na geração de empregos e renda, bem como melhor bem-estar à população. Quanto à localização dos selecionados, a maioria deles tem sede no mesmo município do órgão público que executou a dispensa de licitação, exceto em Panambi, onde 91% dos arrematados são de outras localidades. Estes dados sugerem que o direcionamento na seleção de fornecedores é um mito presente na sociedade.

Apesar da Lei nº 14.133/2021 promover maior transparência e competitividade nas contratações diretas por dispensa de licitação, a maioria dos municípios ainda seguem práticas decorrentes da revogada Lei nº 8.666/1993 mantendo-se alinhados a modelos tradicionais, indicando resistência a mudanças culturais e procedimentais. A exceção à regra tem se mostrado Panambi que, neste sentido, adotou práticas mais alinhadas com a nova legislação. Em relação ao isomorfismo institucional, predominam os isomorfismos coercitivo e mimético, e Panambi novamente se destaca por estar mais aberto a incorporar os recursos tecnológicos disponibilizados pela legislação atual.

Como limitação da pesquisa, tem-se o fato de haver lacunas e carência de estudos sobre a temática, fato que pode ser justificado em decorrência da obrigatoriedade do uso da Lei nº 14.133/2021 para todos os municípios com



população superior a 20 mil habitantes somente a partir de 30 de dezembro de 2023.

Em termos organizacionais, este estudo indica que a cultura institucional na Administração Pública também demanda de estudos que abordem com mais profundidade a resistência às mudanças, inclusive para as de natureza tecnológica, assim como dos fornecedores.

Por fim, dada a relevância do assunto, recomenda-se que novas pesquisas sejam desenvolvidas com utilização de diferentes metodologias, como entrevistas com gestores e equipes de licitação nos municípios para melhor compreender as razões pela adoção dos modos de seleção dos fornecedores e as repercussões dessa decisão. Outra sugestão é a realização de estudos longitudinais, que possam captar possíveis alterações no comportamento e cultura das organizações na medida em que a Lei nº 14.133/2021 vai se consolidando. Outra sugestão é analisar o perfil dos licitantes locais e os desafios que enfrentam para se adequar aos objetivos da Política do Governo Digital.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Vitor. A origem da nova Lei de Licitações. **Observatório da nova lei de licitações**, Belo Horizonte, 13 maio 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/03/25/a-origem-da-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 06 jul. 2024.

ATLAS SOCIOECONÔMICO. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). 2024. Disponível em <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>>. Acesso em: 26 jul. 2024.

BITTENCOURT, Sidney. **Contratando sem licitação**: contratação direta por dispensa ou inexigibilidade. 3. ed. São Paulo: Almedina, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 1988. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/>. Acesso em: 23 ago. 2024.

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. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 18 dez. 2024.

BRASIL. **Governo digital**: histórico. 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/historico>. Acesso em: 14 fev. 2025.



BRASIL. Instrução normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021 (atualizada). Dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. 2021b. Disponível em <<https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-67-de-8-de-julho-de-2021>>. Acesso em: 28 jul. 2024.

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. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-Lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6634.htm. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/>. Acesso em: 23 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2021a. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm#art7>. Acesso em: 26 jul. 2024.

BRASIL. Medida provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm. Acesso em: 13 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Compras públicas. 2024a. Disponível em <<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/o-que-a-gestao-faz-por-voce-moderniza-as-compras-publicas-com-eficiencia-tecnologia-transparencia-e-economia>>. Acesso em 28 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Prazo para adequação de estados e municípios à Nova Lei de Licitações será prorrogado. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/prazo-para-adequacao-de-estados-e-municipios-a-nova-lei-de-licitacoes-sera-prorrogado>. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da república, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.



BRASIL. **Portal de compras do Governo Federal.** Compras Públicas: Compras.gov.br já tem mais de 700 mil fornecedores e 4 mil municípios credenciados. 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/noticias/compras-gov-br-ja-tem-mais-de-700-mil-fornecedores-e-4-mil-municipios-credenciados>. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Medida provisória prorroga prazo de adequação à nova Lei de Licitações. **Senado notícias**, Brasília, DF, 2023b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/04/03/medida-provisoria-prorroga-prazo-de-adequacao-a-nova-lei-de-llicitacoes>. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 522/2014 - plenário.** Representação. Contrato de aquisição de microcomputadores da empresa cobra pelo banco do brasil mediante dispensa de licitação. Determinações. Realização de pesquisa prévia de preços. Vedaçāo de subcontratação. Obrigatoriedade de parcelamento quando viável. Pedido de reexame. Conhecimento. Provimento parcial. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 13 fev. 2025.

CARVALHO, Fernando Laerte Miranda de; SOUSA, Evangelina da Silva; PAIVA, Luis Eduardo Brandāo. Isomorfismo em ação: práticas nos núcleos de controle interno de órgãos estaduais. **Revista pensamento contemporâneo em Administração**, Rio de Janeiro, v.18, n. 4, p. 149-166, out./dez. 2024. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/pca/article/view/64521/38311>. Acesso em: 15 fev. 2025.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W.. The iron cage revisited: institucional isomorphism and collective rationllity in organizationl fields. **American Sociological Review**, v. 48, n.2, 1983. Disponível em <<https://www.jstor.org/stable/2095101>>. Acesso em: 02 ago. 2024.

DOSI, Giovanni. Technological paradigms and technological trajectories. **Research Policy**, v. 11, p.147-162, 1982. Disponível em: [https://strategy.sjsu.edu/www.stable/pdf/Dosi,%20G.,%201982,%20Research%20Policy%2011\(3\)%20147-162.pdf](https://strategy.sjsu.edu/www.stable/pdf/Dosi,%20G.,%201982,%20Research%20Policy%2011(3)%20147-162.pdf). Acesso em: 14 fev. 2025.

FRAGA, Luana dos Santos; MEDEIROS, Angélica Pott de; VIEIRA, Kelmara Mendes; BENDER FILHO, Reisoli. Transparéncia da gestão pública: análise em pequenos municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 20, p. 255-272, jan./dez. 2019. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/4731/3796>. Acesso em: 13 fev. 2025.

GAETANI, Francisco. Políticas de gestão pública e políticas regulatórias: contrastes e desafios. **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración pública**, Madrid, España, 2-5 nov. 2004. Disponível em: https://bresserpereira.centrodeconomiapolitica.org/documents/mare/Terceiros-Papers/05Gaetani_dic.pdf. Acesso em: 01 jul. 2024.



GERONASSO, Vinicius Saldanha; LIMA, Isaura Alberton de; BOCCHINO, Leslie de Oliveira. Aspectos de discricionariedade do gestor público nos casos de dispensa de licitação na Lei nº 14.133/2021. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 13, n. 01, p. 28-47, jan./abr. 2024. Disponível em: <https://revistas.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/17211/10030>. Acesso em: 13 fev. 2025.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Municípios da Faixa de Fronteira e Cidades Gêmeas. 2022. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24073-municios-da-faixa-de-fronteira.html>. Acesso em 11 fev. 2025.

LEITÃO, Gisella. **Dispensa de licitação**: o guia completo. Conlicitação, dez. 2024. Disponível em: <https://conlicitacao.com.br/dispensa-de-licitacao/#:~:text=A%20dispensa%20de%20licita%C3%A7%C3%A3o%20pode,nece,ssidades%20ligadas%20%C3%A0%20defesa%20nacional>. Acesso em: 13 fev. 2025.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. O sistema de inovação do serviço público do Brasil: conclusões preliminares da OCDE. Paris: OECD, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3628>. Acesso em: 14 fev. 2025.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. **Combate a cartéis em licitações no Brasil**: uma revisão das compras públicas federais. 2021. Disponível em: https://www.oecd.org/pt/publications/combate-a-carteis-em-licitacoes-no-brasil_583501ec-pt.html. Acesso em: 28 jun. 2024.

PICCHIAI, Djair; CUNHA, Francisco Sérgio. Participação das micro e pequenas empresas do Vale do Ribeira nos processos de compras públicas. **Administração de Empresas em Revista**, Curitiba, v. 4, n. 22, p. 214-245, maio 2021. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/admrevista/article/view/4134>. Acesso em: 17 fev. 2025.

SILVA, Ana Paula Batista da *et al.* Controle de fraudes e procedimentos nos processos licitatórios de municípios do litoral norte do Rio Grande do Sul. **Administração de Empresas em Revista**, Curitiba, v. 3, n. 25, p. 251-276, 2021. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/admrevista/article/view/5287>. Acesso em: 20 fev. 2025.

SILVA, Marcelo Rodrigues da; VICENTIN, Ivan Carlos. Práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros por intermédio de portais governamentais. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v.14, n. 30, p. 176-201, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://revistas.utfpr.edu.br/rts/article/view/5808/4908>. Acesso em: 13 fev. 2025.



VIEIRA JUNIOR, Vilson. Acesso à internet no Brasil reproduz desigualdades e exige políticas públicas. **Observatório da imprensa**, São Paulo, ano 25, n. 1324, nov. 2024. Disponível em: <https://www.observatoriodaimprensa.com.br/digital/acesso-a-internet-no-brasil-reproduz-desigualdades-e-exige-politicas-publicas/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

