



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLE DE GESTÃO

Dione Ramos Merotti

Comportamento dos custos no Ministério da Saúde do Brasil: um comparativo entre
despesas licitadas e não licitadas

Florianópolis
2022

Dione Ramos Merotti

**Comportamento dos custos no Ministério da Saúde do Brasil: um comparativo entre
despesas licitadas e não licitadas**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão (PPGCG) da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Controle de Gestão.
Orientador: Prof. Altair Borgert, Dr.

Florianópolis

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Merotti, Dione Ramos

Comportamento dos custos no Ministério da Saúde do Brasil: um comparativo entre despesas licitadas e não licitadas / Dione Ramos Merotti; orientador, Altair Borgert, 2022.

57 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão (MP*), Florianópolis, 2022.

Inclui referências

1. Controle de Gestão (MP*). 2. Comportamento dos Custos. 3. Contratações Públicas. 4. Licitação. I. Borgert, Altair. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão (MP*). III. Título.

Dione Ramos Merotti

Comportamento dos custos no Ministério da Saúde do Brasil: um comparativo entre
despesas licitadas e não licitadas

O presente trabalho em nível de mestrado profissional foi avaliado e aprovado por
banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Altair Borgert, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Luiz Alberton, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Valkirie Vieira Fabre, Dra.

Universidade do Estado de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi
julgado adequado para obtenção do título de mestre em Planejamento e Controle de Gestão.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Altair Borgert, Dr.

Orientador

Florianópolis, 2022.

Este trabalho é dedicado a Deus, aos meus pais, aos meus irmãos e aos meus amigos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela sua presença tão real e precisa ao longo de toda minha vida. Posteriormente, ao Ministério da Saúde por possibilitar a seus profissionais cursar o mestrado profissional em Controle de Gestão.

Agradeço também aos meus pais, Paulo e Nainha, e meus irmãos, Francielly e Fernando que sempre me apoiaram nas minhas escolhas e estudos.

Expresso aqui minha gratidão ao meu orientador, prof. Dr. Altair Borgert, pela atenção, dedicação e disponibilidade em me orientar ao longo destes últimos dois anos. Estendo ainda os agradecimentos ao Grupo de Gestão de Custos por contribuir de forma significativa neste trabalho.

Agradeço a todos os meus colegas de trabalho que tanto me apoiaram, especialmente a Vívian que sempre me motivou a cursar este mestrado profissional.

Por fim, agradeço aos meus colegas da turma do mestrado, de forma especial Douglas e Luciléia que se tornaram grandes amigos e afilhados.

Resplandecente é a sabedoria, e sua beleza é inalterável: os que a amam, descobrem-na facilmente. Os que procuram encontram-na. Ela antecipa-se aos que desejam. Quem, para possuí-la, levanta-se de madrugada não terá trabalho, porque a encontrará sentada à sua porta (Sabedoria 6, 12-14).

RESUMO

A regra geral de contratações públicas de bens e serviços acontecem por meio de licitações. Consequentemente, despesas não oriundas de processos licitatórios tornam-se exceções. Assim, o presente trabalho versa sobre dois artigos com objetivo de analisar como os custos em fornecimento de alimentação e transporte aéreo nas organizações públicas se comportam, num comparativo entre despesas licitadas e não licitadas, com ênfase nas contratações emergenciais. A pesquisa foi realizada por meio de um estudo de caso em dois Distritos Sanitários Especial Indígena, unidades gestoras do Ministério da Saúde do Brasil, vinculadas à Secretaria Especial de Saúde Indígena. Realizou-se um levantamento quanti-quali das execuções orçamentárias e financeiras com os serviços de alimentação no período de 2016 a 2020 e dos serviços de transporte aéreo no período de 2017 a 2021 para o segundo artigo, de forma a identificar o montante das despesas licitadas e não licitadas, com destaque para possíveis fatores de influência. Como resultados, observa-se que a execução de despesas que não passaram por processo de licitação não trouxe impactos negativos do ponto de vista dos custos, pelo contrário, as contratações não oriundas de licitação, com base nos dados levantados, foram justamente as que menos custaram para o órgão, sem levar em consideração ainda o custo operacional, burocracia e a morosidade de um processo licitatório.

Palavras-chave: Comportamento dos custos. Contratações públicas. Licitação.

ABSTRACT

The general rule of public procurement of goods and services takes place through public tenders. Consequently, expenses not arising from bidding processes become exceptions. Thus, the present work deals with two articles with the objective of analyzing how the costs of supplying food and air transport in public organizations behave, in a comparison between bid and unbid expenses, with emphasis on emergency contracts. The research was carried out through a case study in two Special Indigenous Health Districts, management units of the Ministry of Health of Brazil, linked to the Special Secretariat for Indigenous Health. A quantitative survey was carried out of budgetary and financial executions with food services in the period from 2016 to 2020 and of air transport services in the period from 2017 to 2021 for the second article, in order to identify the amount of the bid expenses and unbidden, with emphasis on possible influencing factors. As a result, it is observed that the execution of expenses that did not go through the bidding process did not bring negative impacts from the point of view of costs, on the contrary, contracts not arising from bidding, based on the data collected, were precisely the ones that least cost to the agency, without taking into account the cost, bureaucracy and length of a bidding process.

Keywords: Cost behavior. Public contracts. Bidding.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Artigo 1

Quadro 1 – Contas contábeis e natureza de despesas	24
Quadro 2 – Comportamento das despesas	29

Artigo 2

Quadro 1 – Contas contábeis e natureza de despesas	43
Quadro 2 – Características e execução dos contratos	49

LISTA DE TABELAS

Artigo 1

Tabela 1 – Custos por Natureza de Despesas e Contas Contábeis	26
Tabela 2 – Origem da despesa	27
Tabela 3 – Despesa Licitada versus Não Licitada	28
Tabela 4 – Custo Médio com Alimentação por Indígena	28

Artigo 2

Tabela 1 – Cronograma Financeiro de Desembolso.....	44
Tabela 2 – Dispêndios totais por contratação	45
Tabela 3 – Dados dos Contratos	46
Tabela 4 – Execução dos Contratos com Base na Competência do Orçamento	47

LISTA DE SIGLAS

CASAI	Casas de Apoio à Saúde Indígena
DOU	Diário Oficial da União
e-SIC	Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão
SIASI	Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UBSI	Unidades Básicas de Saúde Indígena

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	DESENVOLVIMENTO	15
2.1	ARTIGO 1	15
2.2	ARTIGO 2	36
3	CONCLUSÃO	54
	REFERÊNCIAS	56

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de um trabalho de Conclusão de Curso, no formato de dois artigos, submetido ao Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão da Universidade Federal de Santa Catarina. Os artigos versam sobre o comportamento dos custos dos serviços de alimentação e transporte aéreo no âmbito do Ministério da Saúde, com pretensa de contribuição prática com este órgão a respeito da execução das despesas orçamentárias e os processos que as originam.

Sob a ótica dos princípios que regem a Administração Pública, este estudo embasa-se no princípio da economicidade. Os princípios são preceitos dotados de positividade, que apontam a forma como os agentes públicos devem conduzir os processos públicos impedindo a adoção de comportamento que possa ser danoso para a Administração Pública, além disso, eles servem para orientar e interpretar as legislações vigentes em nosso ordenamento jurídico, de forma especial a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, que rege os processos de licitações e contratações (GOMES, 2019).

A Constituição Federal de 1988, especificamente no artigo 37, inciso XXI, determina que a Administração Pública realize processos de licitação para efetuar aquisições vantajosas do ponto de vista financeiro, neste mesmo contexto o princípio da economicidade ganha destaque no Artigo 70 da Carta Magna, isso porque este princípio zela pela alocação de recursos públicos prezando pela vantajosidade econômica (ARAÚJO; RODRIGUES, 2012).

O Ministério da Saúde, por sua vez pertence à Administração Pública Federal, devendo assim, obedecer à regra geral de contratação pública, que é a instrução de processo licitatório antes de se efetivar as contratações e conseqüentemente antes da oferta do serviço público. Resta claro assim, que a Constituição Federal de 1988 permite a atuação da iniciativa privada na área da saúde, ou seja, há participação complementar de empresas privadas que auxiliam o órgão no cumprimento da sua missão institucional, isso se dá por meio dos processos de compras de serviços privados pelo para o fornecimento público de saúde (MATOS; POMPEU, 2003).

A temática deste trabalho tem como base, a discussão crescente sobre se de fato do ponto de vista econômico os processos de licitações são formas de se evitar contratações danosas aos cofres públicos. Trazendo assim uma abordagem acerca dos estudiosos que se posicionam de forma favorável aos processos de licitações, tais como: Costa (1998), Krammes (2013), Sobral e Silva Neto (2020) e por outro lado aqueles que já incitam indagações a respeito dos processos de licitações, como não sendo um processo que de fato traga benefícios econômicos para o contratante, como: Bastos e Cavalcante (2021) e Nunes, Lucena e Silva (2007).

Inclusive, em casos específicos, a própria Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, prevê a possibilidade de que a Administração Pública celebre contratos sem que necessariamente tenha ocorrido licitação para o objeto contratado, que são os contratos emergenciais, oriundos de processos denominados de dispensa de licitação (BRASIL, 1993). A respeito do assunto, Cruz e Souza (2021), Raupp e Pinho (2021) e Trilha, Alves e Nunes (2018) abordam pontos relevantes para avaliação dos processos de compras com dispensa de licitação e que merecem destaque, sendo eles, princípio da eficiência e economicidade, controle de gestão, fatores burocráticos e transparência dos atos públicos.

Desta forma, os problemas de pesquisas, apresentados nos artigos, norteiam questões relacionadas ao comportamento dos custos, ao analisar a execução das despesas em cenários distintos, sendo eles, execução de despesas oriundas de processo licitatório e execução de despesas que não tenham passado por licitação, estabelecendo assim durante todas as análises um comparativo dos custos.

Tendo assim, como objetivo macro, a análise dos custos com os serviços de alimentação no âmbito do Distrito Sanitário Especial Indígena Kayapó do Mato Grosso e análise dos custos com transporte aéreo no âmbito do Distrito Sanitário Especial Indígena Alto Rio Solimões, ambas unidades gestoras vinculadas a Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde. As análises foram realizadas por meio de estudo de caso empírico, onde procurou-se fazer comparação entre os tipos de processos em que os montantes das despesas custaram menos ou mais, dentro da série temporal analisada.

A justificativa em desenvolver este estudo no âmbito do Ministério da Saúde, atribui-se ao fato da ocorrência de despesas em dois cenários, um deles, que é o mais comum acontecer em órgãos públicos, é a execução de despesas de contratação oriunda de processo licitatório e o outro é a execução de despesas sem lastro contratual, bem como por contratações emergenciais, o que a princípio pode contrariar alguns norteadores das compras públicas, mas por ora não se sabe quais são as consequências relativas aos custos. Além disso, o estudo se justifica pela originalidade, uma vez que investiga comparativamente processos de compras que seguem os trâmites normais, e aqueles que fogem às regras convencionadas, mas que podem refutar aquilo que normalmente é admissível na literatura, carecendo de respaldo empírico, sobretudo no âmbito do Ministério da Saúde.

Assim, a pretensão de contribuição do ponto de vista teórico incide na elaboração de um estudo que colabore com a compreensão dos procedimentos de compras públicas pela perspectiva da economicidade, bem como o dever da prestação dos serviços públicos.

Já a contribuição do ponto de vista prático consiste na análise comparativa entre situações típicas e atípicas que acontecem na Administração Pública, no que tange a execução de despesas públicas, sob a ótica do comportamento dos custos, e que podem ajudar os tomadores de decisão.

2 DESENVOLVIMENTO

Este capítulo apresenta dois tópicos em formato de artigos destinados a sintetizar os estudos do comportamento dos custos de duas despesas habituais no Ministério da Saúde do Brasil, alimentação e transporte aéreo e, para cada um destes objetos, realizou-se uma pesquisa comparativa do ponto de vista dos custos, ao considerar a ocorrência destas despesas em cenários diferentes.

O primeiro tópico trata-se do Artigo 01, intitulado como: Comportamento dos custos em fornecimento de alimentação no Ministério da Saúde do Brasil: um comparativo entre despesas licitadas e não licitadas.

O segundo tópico trata-se do Artigo 02, intitulado como: Comportamento dos custos em contratações de transporte aéreo no Ministério da Saúde do Brasil: contratações tradicionais versus contratações emergenciais.

2.1 ARTIGO 1

COMPORTAMENTO DOS CUSTOS EM FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO NO MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL: UM COMPARATIVO ENTRE AS DESPESAS LICITADAS E NÃO LICITADAS

Dione Ramos Merotti*
Altair Borgert**

RESUMO

No Brasil, via de regra, as contratações públicas de bens e serviços acontecem por meio de licitações. Consequentemente, despesas não oriundas de processos licitatórios tornam-se exceções. Este artigo visa analisar como os custos em fornecimento de alimentação nas organizações públicas se comportam, num comparativo entre despesas licitadas e não licitadas. Por meio de um estudo de caso no Distrito Sanitário Especial Indígena Kayapó do Mato Grosso, unidade gestora do Ministério da Saúde do Brasil, vinculada à Secretaria Especial de Saúde Indígena, realizou-se um levantamento quanti-quali das execuções orçamentárias e financeiras com os serviços de alimentação no período de 2016 a 2020, de forma a identificar o montante das despesas licitadas e não licitadas, com destaque para possíveis fatores de influência. Como resultados, infere-se que nos exercícios financeiros em que houve aumento das execuções de despesas que não passaram por processo de licitação o custo foi menor, cujas causas podem estar relacionadas com o maior detalhamento dos itens contratados, especificações por tipo de refeição e maior número de prestadoras de serviços à disposição do serviço público, o que

* Mestrando em Controle de Gestão pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Servidor Público Federal do Ministério da Saúde (MS). E-mail: dionemerotti@hotmail.com.

** Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Professor da UFSC; E-mail: altair@borgert.com.br.

representa uma forma de aumento da concorrência. Por fim, conclui-se que as despesas não licitadas e as contratações emergenciais oriundas de processos de dispensa de licitação têm aumentado, mas que, comparativamente aos anos em que as despesas foram licitadas, os valores não têm impactado negativamente, sobretudo se for levado em consideração a burocracia e a morosidade de um processo licitatório.

Palavras-chave: comportamento dos custos; alimentação; despesas públicas; licitação.

ABSTRACT

In Brazil, as a rule, public procurement of goods and services takes place through public tenders. Consequently, expenses not arising from bidding processes become exceptions. Precisely, this article aims to analyze how the costs of supplying food in public organizations behave, in a comparison between bid and unbid expenses. Through a case study in the Kayapó Indigenous Special Health District of Mato Grosso, a Management Unit of the Ministry of Health of Brazil, linked to the Special Secretariat for Indigenous Health, a quanti-quali survey of budgetary and financial executions with the services was carried out. in the period from 2016 to 2020, in order to identify the amount of bid and non-tender expenses, highlighting possible influencing factors. As a result, it is inferred that in the financial years in which there was an increase in the execution of expenses that did not go through the bidding process, the cost was lower, whose causes may be related to the greater detail of the contracted items, specifications by type of meal and greater number of service providers available to the public service, which represents a way of increasing competition. Finally, it is concluded that unbidden expenses and emergency contracts arising from bidding waiver processes have increased, but that, compared to the years in which the expenses were tendered, the amounts have not had a negative impact, especially if taken into account taking into account the bureaucracy and length of a bidding process.

Keywords: cost behavior; food; public expenses; bidding.

1 INTRODUÇÃO

Nas Organizações Públicas vive-se uma realidade econômica complexa e um dos principais desafios dos gestores tem sido o planejamento dos gastos públicos, de forma que todas as despesas sejam executadas em conformidade com a legislação vigente. Via de regra, as contratações públicas, sejam de serviços ou de bens, se dão por meio de licitações, sendo regidas pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Dessa forma, despesas nas organizações públicas, que não advêm de processo de licitação tornam-se exceções à norma.

No geral, os procedimentos de licitação passam por duas fases, podendo ser classificadas em interna e externa, enquanto a primeira, também denominada de fase preparatória, diz respeito aos atos de planejamento, definição de objeto, justificativa da necessidade de aquisição e quais métodos serão utilizados, a segunda destina-se a garantir a concorrência entre interessados em prestar serviços para o ente federativo (KRAMMES, 2013). A concorrência é um dos pontos-chave para que o órgão realize uma contratação vantajosa, pois com a competição espera-se que os interessados ajam de forma a diminuir os preços até o limite

suportado pelos custos dos fornecedores, o que oneraria menos a Administração Pública (COSTA, 1998).

Por outro lado, há aqueles que argumentam que os certames licitatórios são formas de burocratizar os processos de compras no serviço público. O próprio Tribunal de Contas da União (TCU), por meio de Acórdãos, vem se posicionando contra o excesso de formalismo em processos licitatórios (BRASIL, 2017). Em observação ao histórico da área de compras, e contratações públicas no Brasil, é possível identificar ritmos e resultados desiguais, quando se considera os avanços pretendidos na estruturação do papel das compras e contratações públicas, gerando assim uma dificuldade de estruturação organizacional da área ao analisar a trajetória e mudanças ocorridas (FERNANDES, 2016).

No Brasil, quando considerado que a não execução de uma despesa pode causar grandes prejuízos para o Estado, principalmente nos casos de emergência ou de calamidade pública, pode ser firmado contrato com particular no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, mesmo que este não tenha precedido de processo licitatório (BRASIL, 1993). O ente federativo, em se tratando das despesas sem lastro contratual, deve reconhecer a obrigação de indenizar o prestador do serviço e/ou fornecedor do bem, sem prejuízo da apuração de responsabilidade de quem lhe der causa, conforme Orientação Normativa nº4 da Advocacia-Geral da União (BRASIL, 2009).

Em consonância com o apresentado, o rito tradicional nos órgãos públicos tem sido a instrução de processo licitatório, fase denominada de planejamento, e, após escolha da proposta mais vantajosa, há a celebração de contrato administrativo com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração Pública. Geralmente, a contratação ocorre por um período de doze meses, podendo ser prorrogado por períodos iguais e sucessivos até o limite de sessenta meses (BRASIL, 1993).

Todavia, existem alguns serviços prestados pela Administração Pública que são essenciais para a sociedade, cujo fator “planejamento” não pode implicar na sua descontinuidade, como o caso do objeto do presente estudo, qual seja o fornecimento de refeições dentro do programa de assistência indígena. O Ministério da Saúde, por sua vez, pertence à Administração Pública Direta da União, devendo submeter-se às regras gerais de contratações públicas.

Tendo em vista que a Saúde é um direito constitucional, sendo encargo das unidades gestoras jurisdicionadas ao Ministério da Saúde promovê-la, e partindo-se do pressuposto que

para o cumprimento de sua missão o órgão realiza diversas aquisições de bens e serviços correlatos e necessários, encontram-se os serviços de fornecimento de alimentação.

Nesse contexto, sob a ótica da Administração Pública, torna-se importante para o bom desempenho das atividades relativas às suas atribuições, entender como os custos se comportam nas situações comuns e atípicas onde os gestores públicos se deparam, principalmente no que tange ao processo decisório. Considerando-se a ocorrência de despesas em dois cenários, pergunta-se: como os custos com fornecimento de alimentação se comportam, ao realizar um comparativo entre despesas oriundas de processo de licitação e despesas não licitadas?

Assim, o objetivo deste artigo é analisar como os custos em organizações públicas se comportam, ao realizar um comparativo entre despesas licitadas e não licitadas, tendo como base o mesmo objeto, fornecimento de alimentação.

A justificativa em desenvolver este estudo no âmbito do Ministério da Saúde, atribui-se ao fato da ocorrência de despesas sem lastro contratual, bem como por contratações emergenciais, o que a princípio pode contrariar alguns norteadores das compras públicas, mas que, por ora, não se sabe suas consequências quanto aos custos. Além disso, o estudo se justifica pela originalidade, uma vez que investiga comparativamente processos de compras que seguem os trâmites normais e aqueles que fogem às regras convencionadas, mas que podem refutar aquilo que normalmente é admissível na literatura, carecendo, no entanto, de respaldo empírico, sobretudo no âmbito do Ministério da Saúde.

Desse modo, a pretensão de contribuição do ponto de vista teórico incide na elaboração de um estudo que colabore com a compreensão dos procedimentos de compras públicas pela perspectiva da economicidade, bem como o dever da prestação dos serviços públicos; já a contribuição do ponto de vista prático consiste na análise comparativa entre situações típicas e atípicas que acontecem na Administração Pública no que tange a execução de despesas públicas sob a ótica do comportamento dos custos, e que podem ajudar os tomadores de decisão.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Um dos principais segmentos para o alcance dos objetivos de um órgão deriva do setor de compras, pois são por meio das aquisições de bens e serviços que a organização cumpre sua missão, podendo gerar a satisfação de todos os envolvidos com o menor custo possível. Na esfera pública há dois eixos focais nos processos de aquisições, transparência e emprego dos recursos, o que conseqüentemente leva a Administração Pública a sentir-se obrigada a fazer uso

de um alto grau de formalismo nos processos de compras de bens e contratações de serviços (NUNES; LUCENA; SILVA, 2007).

Nesse sentido, a Administração Pública comumente institui processos de licitações para realizar aquisições de bens e serviços, que consiste no ato de planejar um gasto público, em conformidade com os dispositivos legais vigentes. Além de ser uma forma de controle legal e de fazer valer os princípios que regem a Administração Pública, os processos de licitações possuem também por finalidade otimizar os custos no dever da prestação dos serviços públicos.

O próprio princípio constitucional da economicidade, expresso na Constituição Federal de 1988, em seu art. 70 tem como pretensão o alcance de resultado com o menor custo possível, mantendo, entretanto, a qualidade dos bens ou serviços fornecidos e a celeridade na prestação destes serviços. Assim, o Estado tem a tarefa de atender as necessidades da população ao qual responde e, para que isso ocorra, é necessário a aquisição de bens e serviços por meio de contratações efetuadas por licitação, objetivando aquisições mais vantajosas, sendo a licitação uma ferramenta de prevenção a contratações danosas aos cofres públicos (SOBRAL; SILVA NETO, 2020).

Para que um ente federativo execute as ações de sua competência, há a necessidade de realizar aquisição de bens e serviços indispensáveis às suas atividades. Essas compras e contratações acontecem por meio de um processo administrativo, denominado licitação, que é um antecedente necessário para a materialização de um futuro contrato ou compra (SANTANA; SANTOS, 2011). Assim, ao contrário das compras no setor privado, onde os compradores podem escolher livremente o que adquirir, o Estado deve seguir procedimentos definidos em lei para a compra de todos os insumos necessários (CAMARGOS; MOREIRA, 2015). Ainda segundo os autores, o enorme volume de compras governamentais, além de garantir os bens e serviços necessários para o funcionamento do Estado o transforma em um grande comprador, capaz de moldar a oferta de bens e serviços conforme sua intenção.

Considerando-se que o Ministério da Saúde possui um instrumento balizador para o planejamento, monitoramento e avaliação das suas políticas e programas, denominado Plano Nacional de Saúde, sendo atribuído a este plano o dever de orientar as ações da esfera federal em sua coordenação do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecendo as diretrizes, prioridades, metas e indicadores (BRASIL, 2020a). Panda, Guin e Gaurav (2020, p. 1) abordam que “o desempenho de um sistema de saúde depende da alocação eficaz e eficiente de recursos”. Cada vez mais a governança dentro do sistema de saúde está sendo considerada como um parâmetro importante para medir este sistema, podendo ser analisada pelo prisma das políticas públicas

específicas, ou seja, das regras, instituições, leis e mecanismos de aplicação resultantes, assim como também pode ser analisada no nível de organizações específicas como, por exemplo, um sistema distrital de saúde ou um hospital (SAVEDOFF, 2013).

Quando se fala em Governança é preciso frisar que a sua natureza dentro do sistema de saúde, inclui elementos críticos, como mecanismo de compra de serviços de saúde, tornando crescente o interesse na gestão de compras, uma vez que esse referido sistema opera sob a limitação de recursos (PANDA; GUIN; GAUVAV, 2020). A Carta Magna do ordenamento jurídico brasileiro, em seu art. 175 reforça a obrigatoriedade de o Poder Público realizar licitação, sendo esta a única forma válida para que haja a prestação de serviços públicos operacionalizados por empresas do setor privado por meio de contratação (BRASIL, [2020]). Vale destacar que as despesas oriundas de contratações públicas representam um valor significativo em todo o mundo, constituindo cerca de 15% (quinze por cento) ou mais do Produto Interno Bruto (PIB) (HAZARIKA; JENA, 2017).

Contudo, no Brasil, nos casos de emergência ou de calamidade pública, há dispositivos legais que abordam a possibilidade de celebração de contratos e, conseqüentemente, a prestação de serviços públicos por entidades privadas, sem que antes se tenha passado pelo crivo da licitação, que é o caso das contratações emergenciais (BRASIL, 1993). Além disso, há também a ocorrência de despesas públicas sem lastro contratual, o que conseqüentemente faz com que o ente federativo reconheça a obrigação de indenizar o prestador de serviços (BRASIL, 2009).

Para Bastos e Cavalcante (2021, p. 44) “a vantagem da dispensa de licitação é a redução dos custos operacionais associados ao processo de aquisição de bens ou de contratação de serviços”, ou seja, há uma série de exigências legais que geram custos e demandam tempo que precisam ser atendidas na fase de licitação. Nesse mesmo contexto, Fernandes (2019, p. 5) aponta que “no Brasil, a inovação pontual nos procedimentos e a aplicação da tecnologia nas licitações tem sido o caminho de atualização do marco legal e regulatório, ainda pendente de uma revisão abrangente da Lei 8.666/93”.

Entre os fatores que influenciam a ocorrência de despesas não licitadas, um deles decorre da regra geral de contratação administrativa no setor público, no que tange o prazo para prorrogação de vigência por meio de termo aditivo. Os contratos administrativos possuem vigência inicial de doze meses, sendo os serviços executados de forma contínua, podendo ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos limitados ao tempo de sessenta meses (BRASIL, 1993). Assim, se ao término desse período o órgão público não tiver um processo de licitação concluído para celebrar novo contrato, e a prestação de serviço for caracterizada como essencial, o serviço continua sendo prestado à população atendida.

Outro fator é o decorrente da declaração de nulidade do contrato administrativo, e que opera retroativamente. Nesta situação, os serviços já prestados por entidade do setor privado são pagos por meio de processo de reconhecimento de dívida na modalidade indenizatória (BRASIL, 1993).

Ademais, há de se considerar que do ponto de vista legal, as despesas públicas deveriam obedecer criteriosamente às seguintes etapas após sua fixação: empenho, liquidação e pagamento; nesta ordem. Contudo, nos procedimentos práticos para reconhecimento de dívida na modalidade indenizatória, a fase de liquidação, que consiste na verificação do direito de o credor receber uma importância devida por um serviço prestado para o órgão público, ocorre antes da emissão de empenho (BRASIL, 1964).

Tendo em vista a possibilidade de ocorrência de despesas públicas em cenários diferentes no âmbito do Ministério da Saúde é que os processos orçamentários têm como finalidade a previsão de recursos públicos para a sua alocação da forma mais eficaz possível, prevendo como devem ocorrer os dispêndios públicos, em razão das receitas (COUTO; ESTEVÃO NETO; REZENDE, 2018), a concentração das discussões sobre compras públicas pela ótica das despesas é verificada primordialmente no que se refere à racionalidade e eficiência no uso do erário público (ARAÚJO; LEMOS, 2020), tornando-se necessário o estudo de como as despesas se comportam quando elas são originadas por motivações de processos diferentes. Além disso, Theiss *et al.* (2015, p. 14) afirmam que “existe uma relação entre o conjunto de despesas públicas com saúde e o conjunto de externalidades nos países da América Central, do Sul e México”.

As instituições de saúde, assim como as demais organizações, almejam qualidade na prestação do serviço oferecido a população pelo menor custo e maior otimização dos recursos disponíveis. Dessa forma, o desenvolvimento de estudo na área de custos das instituições de saúde corrobora por meio das médias históricas de execução orçamentária, com a geração de maior confiabilidade nas decisões dos gestores públicos e permite uma análise do comportamento das despesas nas diversas categorias de serviços (BORGERT; CRISPIM; ALMEIDA, 2018), uma vez que no universo das compras públicas, os contratos adjudicados, mesmo com o advento dos processos licitatórios possuem uma elevada heterogeneidade de economia (REIS; CABRAL, 2018).

Para Neuenfeld *et al.* (2017, p. 234), “o grau geral de incerteza que envolve uma transação tende a aumentar seus custos, mas, quando há também assimetria de informação, o aumento dos custos de transação é potencializado pela possibilidade de comportamento

oportunista”. Tendo em vista que o processo de decisão tem exigido cada vez mais ações rápidas e precisas na gestão, conhecer as variações dos custos é fator essencial para que a decisão tomada seja a forma mais acertada possível, objetivando a otimização do resultado (SILVA *et al.*, 2007).

Quando se trata de despesas na Administração Pública, as iniciativas dos legisladores e gestores públicos procuraram indicar as informações relativas a custos para auxiliar e nortear suas decisões acerca dos dispêndios públicos, além de mensurar sua capacidade de interferir nas condições de vida da sociedade, cliente final dos serviços públicos disponíveis. Ou seja, a gestão pública moderna está acoplada de instrumentos e sistemas de controle nos cenários em que os recursos orçamentários e financeiros, estão cada vez mais comprometidos e escassos. (BRASIL, 2016).

Nessa mesma direção, o uso de informações de custos para o processo de decisão vem ganhando espaço da maior relevância para o gestor público, pois é a partir dessa informação devidamente qualificada que se reverte a sistemática recorrente no ciclo da despesa pública, que está, ainda hoje, situada na disponibilidade orçamentária para realização de despesas. Sobretudo, quando o percurso mais alinhado é aquele em que se torna possível identificar os custos atrelados a um projeto e/ou atividade pública e da sua efetividade como indução de melhorias para a população atendida, no que diz respeito, por exemplo, à saúde (BRASIL, 2016).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Do ponto de vista da forma de abordagem do problema, a pesquisa é considerada predominantemente quantitativa, pelo fato de poder traduzir em números informações que permita classificá-la e analisá-la, requerendo o uso de estatísticas. Quanto aos objetivos a pesquisa classifica-se em descritiva por descrever as características das despesas licitadas e não licitadas com serviços de alimentação. Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, este estudo trata de um levantamento quanti-quali, pelo fato da pesquisa envolver determinados dados cujo comportamento se deseja conhecer.

Para o desenvolvimento deste trabalho realizou-se um estudo de caso empírico no Distrito Sanitário Especial Indígena Kayapó do Mato Grosso, unidade gestora do Ministério da Saúde vinculada à Secretaria Especial de Saúde Indígena pelo fato de esta unidade possuir três Casas de Apoio à Saúde Indígena (CASAI) em que os serviços de alimentação foram

executados sob duas perspectivas, uma em que a execução das despesas é oriunda de processos licitatórios e outra cuja execução das despesas não é oriunda de processos licitatórios, sendo pagas por contratação emergencial – dispensa de licitação ou por processo de reconhecimento de dívidas na modalidade indenizatória.

A amplitude da jurisdição do Distrito Sanitário Especial Indígena Kayapó do Mato Grosso corresponde a 120.596,79 Km² de área, logisticamente distribuídos em 03 Polos Base: Colíder/MT, Peixoto de Azevedo/MT e Juara/MT, abrangendo 23 etnias e 13 Unidades Básicas de Saúde Indígena (UBSI), resultando numa amplitude de trabalhos ramificados que requerem estrutura de pessoas e mecanismos para serem geridos (BRASIL, 2020b).

Para atingir os objetivos propostos, a pesquisa foi dividida em três etapas, tais como: coleta de dados, estruturação dos dados e tratamento de dados. A série temporal que contempla essas etapas corresponde a cinco anos, sendo o período de 01 de janeiro de 2016 a 31 de dezembro de 2020. A justificativa para escolha da série temporal consiste no fato de que neste período houve a ocorrência de despesas oriundas de processo licitatório, assim como também houve a execução de despesas, sem que houvesse antes processo licitatório.

No que diz respeito à coleta de dados, com base na Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), utilizou-se o Portal de Solicitações de Informações dos Cidadãos da CGU (Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC)), para solicitação de relatório das execuções orçamentárias e financeiras da unidade gestora objeto de estudo (257038), de forma que fossem evidenciados os valores das Contas Contábeis e Naturezas de Despesas, conforme o Quadro 1.

As informações foram segregadas por exercício financeiro e houve a especificação do favorecido do empenho, modalidade e número de licitação, ordem bancária e o campo de observação. Vale ressaltar que os valores obtidos, conforme a estrutura do Quadro 1, para o período de 2016 a 2020, foram tratados na forma original, ou seja, não houve atualização monetária.

A escolha das contas contábeis, natureza de despesas e demais informações supracitadas tornaram-se necessárias para identificação de todos os dispêndios com alimentação, de tal forma que o detalhamento e especificação destes filtros, no universo das despesas do órgão, foram indispensáveis para alcance do objetivo deste artigo.

Quadro 1 – Contas contábeis e natureza de despesas

Contas Contábeis	Natureza de Despesa			
6.2.2.9.2.01.04	3.3.90.39.41	3.3.90.92.39	3.3.90.93.01	3.3.90.92.93
6.3.1.4.0.00.00	3.3.90.39.41	3.3.90.92.39	3.3.90.93.01	3.3.90.92.93
6.3.2.2.0.00.00	3.3.90.39.41	3.3.90.92.39	3.3.90.93.01	3.3.90.92.93
<p>Contas Contábeis: Conforme dispõe o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, as contas contábeis estão estruturadas por níveis de desdobramento, sendo eles: classe, grupo, subgrupo, título, subtítulo, item e subitem (BRASIL, 2019b).</p> <p>Natureza de Despesas: De acordo com o <i>Manual SIAFI: Macrofunção 020332</i>, para a União a Natureza da Despesa, é desdobrada em cinco níveis, sendo eles nesta ordem: Categoria Econômica, Grupo de Natureza de Despesa, Modalidade de Aplicação, Elemento de Despesa e Subitem da Natureza da Despesa (BRASIL, 2019a).</p> <p>6.2.2.9.2.01.04: Trata-se da conta contábil de controle da execução do orçamento para identificar os empenhos pagos no mesmo exercício financeiro em que ocorreu a despesa.</p> <p>6.3.1.4.0.00.00: Trata-se da conta contábil de controle da execução de restos a pagar não processados para identificar os empenhos pagos em exercício financeiro diferente daquele em que ocorreu a despesa.</p> <p>6.3.2.2.0.00.00: Trata-se da conta contábil de controle da execução de restos a pagar processados para identificar os empenhos pagos em exercício financeiro diferente daquele em que ocorreu a despesa.</p> <p>3.3.90.39.41: Registra o valor das despesas com aquisição de refeições preparadas, inclusive lanches e similares.</p> <p>3.3.90.92.39: Registra o valor de despesas do exercício anterior com a prestação de serviços de terceiros - Para identificação dos valores correspondentes ao fornecimento de alimentação, foi observado o campo de observação do documento hábil que gerou a despesa.</p> <p>3.3.90.93.01: Registra o valor com indenização e restituições - Para identificação dos valores correspondentes ao fornecimento de alimentação, foi observado o campo de observação do documento hábil que gerou a despesa.</p> <p>3.3.90.92.93: Registra o valor de despesas do exercício anterior com indenização e restituições - Para identificação dos valores correspondentes ao fornecimento de alimentação, foi observado o campo de observação do documento hábil que gerou a despesa.</p>				

Fonte: Elaborado pelos autores, em 2021

Para a estruturação dos dados foi utilizado o software Microsoft® Office Excel, onde em um primeiro momento houve a seleção apenas das despesas com fornecimento de alimentação, posteriormente foram segregadas por naturezas de despesas, contas contábeis e tipo de licitação (Pregão – Licitada, Dispensa de Licitação – Não Licitada, Indenizações – Não

Licitada). A partir dessa estruturação, tornou-se possível chegar aos montantes e percentuais (%) das despesas licitadas e não licitadas com fornecimento de alimentação por exercício financeiro.

A terceira etapa dos procedimentos metodológicos diz respeito ao tratamento dos dados, contudo frisa-se que os dados foram tratados pelo regime de caixa, ou seja, quando de fato ocorreram os desembolsos/pagamentos das despesas. Para melhor compreensão e abordagens dos resultados, utilizou-se o campo de observação das Ordens Bancárias para identificação dos contratos que originaram aquela respectiva despesa (isso para as despesas contratuais). Buscou-se, ainda, no Diário Oficial da União, informações sobre os contratos celebrados pelo órgão cujo objeto seja a prestação de serviços no fornecimento de alimentação nas CASAs jurisdicionadas ao Distrito Sanitário Especial Indígena Kayapó do Mato Grosso, levando-se em consideração, ainda, os termos aditivos dos contratos, de forma a identificar a vigência e valor contratual.

Ademais, foi considerado o número dos indígenas atendidos pelo Distrito Sanitário Especial Indígena Kayapó do Mato Grosso de acordo com a série temporal analisada, cujos dados foram extraídos do Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena (SIASI). Tal informação foi solicitada ao órgão via e-mail pelo canal da Ouvidoria. Isso posto, torna-se possível inferir o custo médio com os serviços de alimentação por indígena, da seguinte forma:

$$\text{Custo Médio} = \frac{\text{Despesa Anual}}{\text{População Indígena}}$$

Pela ótica do custo e prezando-se, inclusive, pelo princípio constitucional da economicidade, o objetivo do órgão é atender o maior número de indígenas com o menor custo possível. Assim, pela fórmula supracitada torna-se possível identificar, dentro da série temporal analisada, qual o período que obteve o melhor custo-benefício e posteriormente realizar uma análise comparativa entre as despesas licitadas e não licitadas nos anos de 2016 a 2020.

4 LEVANTAMENTO DE DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Seguindo os procedimentos metodológicos supracitados para atender ao objetivo deste estudo, que é comparar como o custo, em um órgão público, se comporta quando as aquisições são precedidas de processo licitatório e quando não há licitação, torna-se cabível antes da análise comportamental destas despesas o levantamento dos dados.

Assim, elaborou-se tabelas que expressam esses valores, da seguinte forma: montante gasto com os serviços de alimentação especificado por Natureza de Despesas e Contas Contábeis – Tabela 1; segregação dos valores gastos com fornecimento de alimentação pela origem da despesa – Tabela 2; divisão das despesas com fornecimento de alimentação em dois grandes grupos, licitadas *versus* não licitadas – Tabela 3; custo médio com os serviços de alimentação por indígena aldeados em território sob a jurisdição do Distrito Sanitário Especial Indígena Kayapó do Mato Grosso – Tabela 4; e, comportamento das despesas – Quadro 2.

Tabela 1 – Custos por Natureza de Despesas e Contas Contábeis

Contas Contábeis	Natureza de Despesa				Total
	3.3.90.39.41	3.3.90.92.39	3.3.90.93.01	3.3.90.92.93	
6.2.2.9.2.01.04	7.250.086,99	370.904,40	842.828,49	663.051,52	9.126.871,50
6.3.1.4.0.00.00	287.378,22	0,00	247.665,00	0,00	535.043,22
6.3.2.2.0.00.00	137.189,36	0,00	0,00	0,00	137.189,36
Total	7.674.654,57	370.904,50	1.090.493,49	663.051,52	9.799.104,08

Fonte: Elaborado pelos autores, em 2021.

Primeiramente, destaca-se que os gastos com alimentação dos cinco anos, correspondentes à série temporal analisada perfazem a importância de R\$ 9.799.104,08 (nove milhões, setecentos e noventa e nove mil, cento e quatro reais e oito centavos), sendo que estes gastos podem ser identificados por meio de quatro Naturezas de Despesas: 3.3.90.39.41, 3.3.90.92.39, 3.3.90.93.01 e 3.3.90.92.93.

Vale ressaltar que os valores demonstrados pelas Naturezas de Despesas 3.3.90.39.41 e 3.3.90.92.39 indicam apenas que havia contrato vigente para essa despesa no respectivo período em que elas ocorreram, mas não significa que os valores demonstrados para esta despesa e neste período tenham passado integralmente pela fase de licitação.

Em contrapartida, as Naturezas de Despesas 3.3.90.93.01 e 3.3.90.92.93 demonstram que estes valores correspondem a despesas indenizadas pelo órgão que a executou, ou seja, não havia cobertura contratual e, conseqüentemente, não foram licitadas antes da prestação dos serviços.

Após discorrer sobre o contexto das despesas com fornecimento de alimentação sob enfoque nas Naturezas de Despesas, torna-se pertinente demonstrar as Contas Contábeis que foram utilizadas como parâmetro para coleta das informações supracitadas, assim como os valores encontrados em cada uma delas.

Destaca-se que as contas contábeis apresentadas na Tabela 1 referem-se a contas de nível analítico (contas que permitem o registro da transação) diferenciando-se entre Execução Orçamentária do Exercício, 6.2.2.9.2.01.04; e, a Execuções Extra-Orçamentárias de Restos a Pagar Não Processado Pagos e Restos a Pagar Processados Pagos, 6.3.1.4.0.00.00 e 6.3.2.2.0.00.00, respectivamente. Insta observar que os valores demonstrados na Tabela 1, referente a cada Conta Contábil remetem às despesas com fornecimento de alimentação, devidamente pagas nos exercícios financeiros apontados.

Para fins de análise do comportamento dessas despesas ao realizar o comparativo das despesas licitadas e não licitadas por exercício financeiro, será registrado o gasto com os serviços de alimentação no exercício financeiro em que ocorreu o pagamento.

Tabela 2 – Origem da Despesa

Exercício	Licitação – Contratação	Contratação Emergencial	Indenização	Valor Anual
2016	1.928.334,51	0,00	182.121,60	2.110.456,11
2017	2.162.336,98	0,00	0,00	2.162.336,98
2018	1.926.376,62	0,00	341.936,39	2.268.313,01
2019	872.767,47	71.502,50	438.069,67	1.382.339,64
2020	490.158,39	837.211,05	548.288,90	1.875.658,34
Total	7.379.973,97	908.713,55	1.510.416,56	9.799.104,08

Fonte: Elaborado pelos autores, em 2021.

Em conformidade com o referencial teórico deste artigo, e para melhor compreensão da divisão das despesas licitadas e não licitadas (Tabela 4) e análise destas despesas (Quadro 2), realizou-se uma divisão em três grandes grupos de despesas, de forma a identificar os instrumentos iniciais das despesas com fornecimento de alimentação no âmbito do Distrito Sanitário Especial Indígena Kayapó do Mato Grosso, sendo eles: contratação por meio de processo licitatório, contratação emergencial por meio de dispensa de licitação e pagamentos indenizatórios por ausência de contratação.

Infere-se, a partir desses dados, que pode haver contratação de serviços e os mesmos não terem passado por processo de licitação. Ressalta-se, assim, que o objeto deste estudo está atrelado ao processo de licitação e não ao processo de contratação, pois são fases distintas a se considerar na origem da despesa.

Tabela 3 – Despesa Licitada *versus* Não Licitada

Exercício	Despesas Licitadas		Despesas Não Licitadas		Total
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	
2016	1.928.334,51	91,37%	182.121,60	8,63%	2.110.456,11
2017	2.162.336,98	100%	0,00	0,00%	2.162.336,98
2018	1.926.376,62	84,93%	341.936,39	15,07%	2.268.313,01
2019	872.767,47	63,14%	509.572,17	36,86%	1.382.339,64
2020	490.158,39	26,13%	1.385.499,95	73,87%	1.875.658,34
Total	7.379.973,97	75,31%	2.419.130,11	24,69%	9.799.104,08

Fonte: Elaborado pelos autores, em 2021.

Para melhor explicar o fato de haver distinção entre despesas contratadas e despesas licitadas, além de sintetizar a diferença entre elas, foi elaborada a Tabela 3, de forma a demonstrar que as contratações emergenciais (oriundas de dispensa de licitação) e pagamentos indenizatórios pertencem ao grupo de Despesas Não Licitadas. Já em relação ao grupo de Despesas Licitadas, ressalta-se que a modalidade de licitação utilizada pela unidade gestora objeto de estudos foi o pregão.

Ademais, na Tabela 4 seguem informações do número de indígenas aldeados em território sob a jurisdição do Distrito Sanitário Especial Indígena Kayapó do Mato Grosso, com a finalidade de se calcular o custo médio com os serviços de alimentação por indígena domiciliado no âmbito deste distrito.

Tabela 4 – Custo Médio com Alimentação por Indígena

Exercício	Dispêndios com Alimentação (R\$)	População do DSEI (n. habitantes)	Custo Médio
2016	2.110.456,11	4.971	424,55
2017	2.162.336,98	5.084	425,32
2018	2.268.313,01	5.257	431,48
2019	1.382.339,64	5.400	255,99
2020	1.875.658,34	5.475	342,59

Fonte: Elaborado pelos autores, em 2021.

Compreender o comportamento das despesas no setor público é um processo complexo, visto o dever de obediência aos mais diversos dispositivos legais que regem a matéria de aquisição de bens e serviços necessários ao cumprimento da missão institucional de cada órgão.

Todavia, o desenvolvimento deste estudo (comportamento dos custos) na esfera pública, tende a minimizar dúvidas de como os gastos são gerados diante das atividades desempenhadas. Assim, no Quadro 2 apresentam-se informações sobre o comportamento das despesas com os serviços de fornecimento de alimentação no âmbito do Distrito Sanitário Especial Indígena Kayapó do Mato Grosso pelo período de cinco anos, 2016 a 2020. Ressalta-se que na coluna denominada “Observações” foram abordadas informações encontradas nas Ordens Bancárias de pagamento das despesas com alimentação, objetivando possibilitar posteriormente a análise dos dados.

Quadro 2 – Comportamento das despesas

Exercício	Observações
2016 2017 2018	<ul style="list-style-type: none"> • Único contrato cujo objeto seja o fornecimento de alimentação para as três CASAI; • Contrato oriundo de processo de licitação; • Pagamentos monopolizados, apenas uma empresa prestou serviços de fornecimento de alimentação para todas as CASAI; • Execução de despesas com valor superior ao estimado em contrato e conseqüentemente foi reconhecida uma parcela da despesa anual como despesa indenizatória, exceto em 2017, e, embora as despesas executadas tenham ultrapassado o valor estimado em contrato, não houve reconhecimento de dívida na modalidade indenizatória; • Mesmo com a ocorrência da indenização, os serviços foram prestados pela mesma empresa contratada no período;
2019	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de quatro contratos com o mesmo objeto: fornecimento de refeições, sendo três deles oriundos de processos licitatórios; • Execução financeira de despesas com base em uma contratação emergencial por meio de dispensa de licitação para uma das CASAI; • Pagamentos realizados a três empresas prestadoras de serviços cujo objeto é o mesmo: fornecimento de alimentação; • Segregação de contratação por CASAI e itens de refeições: café da manhã, almoço, lanche, jantar, ceia. • Ocorrência de pagamento por meio de processo de reconhecimento de dívida na modalidade de indenização, sendo que os serviços foram prestados pelas mesmas empresas contratadas;
2020	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de execução financeira de dez contratos com o mesmo objeto: fornecimento de refeições, sendo que apenas três deles são oriundos de processos licitatórios; • Execução financeira de despesas com base em sete contratações emergenciais por meio de dispensa de licitação para as CASAI; • Pagamentos realizados a quatro empresas prestadoras de serviços cujo objeto é o mesmo: fornecimento de alimentação;

	<ul style="list-style-type: none"> • Segregação de contratação por CASAI e itens de refeições: café da manhã, almoço, lanche, jantar, ceia. • Ocorrência de indenizações, mas os serviços foram prestados pelas mesmas empresas contratadas;
--	--

Fonte: Elaborado pelos autores, em 2021.

Quanto às análises dos dados, observa-se uma similaridade de execução dos pagamentos de despesas no período de 2016 a 2018. Nesses exercícios financeiros, as execuções de despesas, que não passaram por processo de licitação correspondem, em média, a menos de 10% da soma do montante dos dispêndios, sendo que a média de pagamentos realizados nestes anos foi de R\$ 2.180.368,70 (dois milhões, cento e oitenta mil, trezentos e sessenta e oito reais e setenta centavos) por ano, ou seja, a maior parte das despesas (90%) é oriunda de processos licitatórios.

A principal característica perceptível no período supracitado é a existência de um único contrato vigente (Contrato 16/2012). Conseqüentemente, todas as refeições (café da manhã, almoço, lanche, jantar e ceia) foram fornecidas por uma única empresa, a mesma que prestava os serviços em todas as CASAIs jurisdicionadas ao Distrito Sanitário Especial Indígena Kayapó do Mato Grosso. Frisa-se que as CASAIs estão localizadas em municípios distintos (Colíder/MT, Juara/MT e Peixoto de Azevedo/MT).

Mesmo havendo contrato vigente, oriundo de pregão (modalidade de licitação), nota-se que os pagamentos das despesas nos anos de 2016, 2017 e 2018 foram superiores ao valor anual estimado em contrato, e pelo ocorrido, uma parcela das despesas foram executadas na modalidade indenizatória.

No exercício financeiro de 2019 houve um crescimento significativo de despesas que não passaram por processo de licitação (37% do total das despesas), e curiosamente, da série temporal analisada foi o ano em que a soma das despesas com esse objeto obteve o menor desembolso financeiro. Dos pagamentos realizados em 2019, com base em contratos firmados entre o órgão e pessoa jurídica especializada no fornecimento de refeições, três dos contratos são oriundos de processos de licitações e um refere-se à contratação emergencial por meio de dispensa de licitação. Ainda assim houve uma parcela de pagamentos que não foram contratados e, conseqüentemente licitados.

Neste mesmo exercício (2019), começou a haver o desmembramento de contratação por duas variáveis: tipos de refeições e localidade das CASAIs, cujo fato contribuiu para que aumentasse o número de contratos e conseqüentemente de empresas prestando esses serviços

nas CASAIs. Verifica-se que houve pagamentos a três empresas distintas, e não mais a uma única prestadora de serviço de fornecimento de alimentação.

Em relação aos pagamentos realizados no exercício financeiro de 2020, nota-se que houve um diferencial dos exercícios anteriores em relação às despesas licitadas e não licitadas. Neste, a maioria das despesas (74%) ocorreram sem passar pela fase de licitação e apenas 26% das despesas foram executadas por meio de contratos oriundos de pregão (modalidade de licitação).

Nesse cenário, nota-se que mesmo com uma alta execução de pagamentos não precedidos de licitação, o montante pago com os serviços de alimentação em 2020 foi menor que os valores pagos em 2016, 2017 e 2018. Com a crescente execução de despesas não licitadas, houve pagamentos de despesas geradas por dez contratos, dos quais, sete são oriundos de dispensa de licitação e apenas três referem-se à contratação oriunda de processo de licitação. Os pagamentos com lastro contratual e indenizações com serviços de alimentação ocorreram a quatro empresas distintas.

Essa pluralidade de contratos se dá ao fato da segregação de despesas por CASAI atendida e segregação dos itens que compõem as refeições no âmbito das CASAIs (café da manhã, almoço, lanche, jantar e ceia). Além disso, conforme abordado no Referencial Teórico do presente estudo, os contratos emergenciais oriundos de dispensa de licitação possuem vigência apenas de cento e oitenta dias (seis meses) e não podem ser prorrogados, diferentemente dos contratos que são precedidos de processo licitatório que possuem vigência de doze meses e podem ser prorrogados por igual período até o total de vigência de sessenta meses.

Cumprir registrar que, embora a unidade gestora objeto de estudo pertença a Administração Pública Federal, o Decreto 8.473 de 22 de junho de 2015 estabelece, neste âmbito, um percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, sendo que estas aquisições recebem um tratamento diferenciado das demais aquisições que passam por processo de licitação, este decreto não se aplica ao órgão, uma vez que este realiza contratação de empresas prestadoras de serviço de alimentação e não realiza compra direta de gêneros alimentícios (BRASIL, 2015).

5 CONCLUSÕES

Considerando-se que a grande parte da literatura brasileira consagra os processos de licitações como forma de planejar os dispêndios públicos prezando pelo princípio constitucional da economicidade e que, via de regra, após a fase de licitação ocorre o processo de contratação, em relação às despesas com fornecimento de alimentação no âmbito da unidade gestora do Ministério da Saúde (objeto deste estudo), os processos de licitações não foram eficazes na estimativa de valores e/ou quantitativos, pois mesmo nos períodos em que havia cobertura contratual para todos os itens das refeições, bem como para todas as CASAIs, houve uma execução de despesas superior ao estimado em contrato.

Assim, concluiu-se que nos exercícios financeiros onde se intensificou a execução de despesas não advindas de licitação, as contratações ocorreram de forma segregada por unidade atendida (CASAIs), houve especificações por itens de contratação (café da manhã, almoço, lanche, jantar e ceia) e as despesas anuais foram menores do que os períodos em que havia contratação oriunda de processo de licitação (2016 e 2017). Nesse período, havia um único contrato, uma única prestadora de serviços e os itens de contratação foram especificados apenas por CASAIs atendidas.

Isso posto, infere-se que quanto mais especificados os itens para esse tipo de contratação, menor são os dispêndios. Além disso, outro fator que cabe destaque é o fato de que nos períodos em que aumentaram as execuções de despesas não licitadas aumentou também o número de prestadoras de serviços, o que pode ser entendido como uma forma de fomentar uma concorrência contínua.

Ademais, cabe salientar que as despesas não licitadas vêm crescendo, assim como as contratações emergenciais oriundas de processos de dispensa de licitação. Mas, esse fato comparado aos anos em que as despesas foram licitadas, não tem impactado negativamente o valor dos dispêndios com esse objeto.

Considerando-se, ainda, a burocracia e morosidade de um processo de licitação, este estudo corrobora com a orientação do Tribunal de Contas da União, ao se posicionar contra o excesso de formalismo em tais processos, uma vez que, do ponto de vista dos custos, a execução de despesas não oriundas de processos de licitações não trouxe impactos negativos. Também, este estudo corrobora com Bastos e Cavalcante (2021), quando afirmam que a aquisição de bens ou de contratação de serviços por meio de dispensa de licitação traz como vantagem a redução dos custos operacionais. Ao mesmo tempo, contrapõe o estudo de Sobral e Silva Neto (2020)

ao abordar que a licitação objetiva aquisições mais vantajosas, sendo uma ferramenta de prevenção a contratações danosas aos cofres públicos.

Em termos futuros, sugere-se que novas pesquisas possam ser elaboradas visando o estudo de outros objetos contratados pela Administração Pública, indispensáveis ao cumprimento de sua missão, com ênfase no comportamento dos seus respectivos custos. Inclusive, aponta-se como sugestão a aplicação deste mesmo método e objeto em outros órgãos públicos com indicativo de quantidade e valor unitário das refeições, uma vez que não foi possível mensurar estas variáveis no presente estudo.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Grice Barbosa Pinto de; LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. A Gestão de Compras Públicas: um Estudo de Caso da Central de Compras do Distrito Federal. **Teoria e Prática em Administração**, Alagoas, v. 10, n. 2, p. 124-137, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21714/2238-104x2020v10i2-51188>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- BASTOS, Ernane Ferreira; CAVALCANTE, Luiz Ricardo Teixeira. Pregão eletrônico e dispensa de licitação: uma análise dos valores contratados pela Administração Pública Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 72, n. 1, p. 41-66, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72i01.4880>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- BORGERT, Altair; CRISPIM, Cláudia Hernandez; ALMEIDA, Éder da Silveira de. Behavior of the costs in Hospitals Administered by the Secretary of State for Health of Santa Catarina. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 7, n. 4, p. 22-38, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.4270/ruc.2011429>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 16 ago. 2022.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Orientação Normativa AGU nº 4**, de 1º de abril de 2009. A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa. Brasília, DF: AGU, 2009. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:advocacia.geral.uniao:orientacao.normativa:2009-04-01;4>. Acesso em: 11 ago. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015. Estabelece no âmbito da Administração Pública Federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei Nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e d'outras providências. Brasília, DF, Presidência da República. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 jun. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8473.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositi. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual SIAFI**: 020332: classificações orçamentárias. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019a. Disponível em: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1567:020332-classificacoes-orcamentarias&catid=749&Itemid=700. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao Setor Público**. 8. ed. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019b. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Coordenação Geral de Gestão Estratégica e Inovação Institucional. Divisão de Custos, Planejamento e Monitoramento. Setorial de Custos. **Manual de Apuração de Custos**. Brasília, DF: Setorial de Custos, 2016. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/acoes-e-programas/manual-de-apuracao-de-custos-do-mjc.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **DSEI**. Brasília, DF, 16 abr. 2020b. Disponível em: <https://saudeindigena1.websiteseuro.com/coronavirus/dsei/>. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Saúde 2020-2023**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2020a. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/plano_nacional_saude_2020_2023.pdf. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. 1ª Câmara. **Acórdão nº 342/2017 – TCU**. Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti, 31 de janeiro de 2017. 2017. Disponível em: <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/465781758/representacao-repr-rp-3205120166/inteiro-teor-465781778>. Acesso em: 2 ago. 2021.

CAMARGOS, Natalia Morato; MOREIRA, Marina Figueiredo. Procurement for Innovation in the Brazilian Ministry of Health: present in the discourse but not in the bidding process. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, DF, v. 18, n. 3, p. 126-141, 2015.

- COSTA, André Lucirton. Licitação, concorrência e preço: análise da Lei de Licitação com base em modelos de concorrência e formação de preços. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 195-208, 1998.
- COUTO, Lucas Carrilho do; ESTEVÃO NETO, João; RESENDE, Leandro Lima. Public Budget Flexibility Before Budget Execution. **Revista Mineira de Contabilidade**, Belo Horizonte, v. 19, n. 1, p. 42-54, 2018.
- FERNANDES, Ciro Campos Christo. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 67, n. 3, p. 407–432, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v67i3.672>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- FERNANDES, Ciro Campos Christo. Compras Públicas no Brasil: vertentes de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 4, n. 11, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v11i4.7262>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- HAZARIKA, Bhabesh; JENA, Pratap Ranjan. Public Procurement in India: Assessment of Institutional Mechanis, Challenges, and Reforms. **National Institute of Public Finance and Policy**, Nova Delhi, n. 204, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.34990.61761>. Acesso em: 2 ago. 2021.
- KRAMMES, Alexandre Golin. Project scope management arising through bidding. **Revista de Gestão e Projetos**, São Paulo, v. 4, n. 3, p. 30-45, 2013.
- NEUENFELD, Débora Raquel *et al.* Custos de transação nas compras públicas. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v. 11, n. 44, p. 226, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.19177/reen.v11e02018226-252>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- NUNES, Jaqueline; LUCENA, Rosivaldo de Lima; SILVA, Orlando Gomes da. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa - PB. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 58, n. 2, p. 227-243, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v58i2.172>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- PANDA, Raj; GUIN, Pradeep; GAURAV, Kumar. Governance in public purchasing of tertiary-level health care: lessons from Madhya Pradesh, India. **SAGE Open**, Thousand Oaks, v. 10, n. 3, p. 1-9, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/2158244020942489>. Acesso em: 2 ago. 2021.
- REIS, Paulo Ricardo da Costa; CABRAL, Sandro. Para além dos preços contratados: Fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. **Revista de Administração Pública**, Brasília, DF, v. 52, n. 1, p. 107–125, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612164442>. Acesso em: 2 ago. 2021.
- SANTANA, Magnória Nunes da Costa; SANTOS, Clezio Saldanha dos Santos. Restrições da utilização da modalidade de licitação pregão. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 12, n. 2, p. 250-267, 2011.
- SAVEDOFF, William. Governance in the health sector: a strategy for measuring determinants and performance. **World Bank Policy Research Working Paper**, Washington, D.C., 22 jun. 2013. Disponível em: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5655>. Acesso em: 2 ago. 2021.

SILVA, Felipe Dantas Cassimiro Da *et al.* Comportamento dos custos: uma investigação empírica acerca dos conceitos econométricos sobre a teoria tradicional da contabilidade de custos. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 18, n. 43, p. 61-72, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1519-70772007000100006>. Acesso em: 2 ago. 2021.

SOBRAL, Patrícia Verônica Nunes Carvalho; SILVA NETO, Romeu da. O pregão eletrônico como ferramenta de eficiência na gestão pública. **International Journal of Professional Business Review**, Coruña, v. 5, n. 1, p. 60-71, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26668/businessreview/2020.v5i1.184>. Acesso em: 5 ago. 2021.

THEISS, Viviane *et al.* Despesas públicas e externalidades positivas: uma análise da saúde dos países da América Central, do Sul e México. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, João Pessoa, v. 3, n. 1, p. 4-17, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.18405/recfin20150101>. Acesso em: 10 ago. 2021.

2.2 ARTIGO 2

COMPORTAMENTO DOS CUSTOS EM CONTRATAÇÕES DE TRANSPORTE AÉREO NO MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL: CONTRATAÇÕES TRADICIONAIS *VERSUS* CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS

Dione Ramos Merotti*
Altair Borgert**

RESUMO

No processo de contratação pública, a literatura legal consagra o processo licitatório como uma forma de melhor adquirir bens e serviços para que os órgãos públicos, dentro de suas competências possam colocá-los à disposição da população. Todavia, em casos excepcionais, existe a possibilidade de contratação sem a prévia licitação. Assim, este artigo tem como objetivo analisar o comportamento dos custos com transporte aéreo no Ministério da Saúde ao realizar um comparativo entre despesas contratuais oriundas de Licitação e as despesas contratuais oriundas de dispensa de licitação. Por meio de um estudo de caso no Distrito sanitário Especial Indígena Alto Rio Solimões, unidade gestora do Ministério da Saúde do Brasil, vinculada à Secretaria Especial de Saúde Indígena, realizou-se um levantamento quantiquali das execuções orçamentárias e financeiras com os serviços de transporte aéreo no período de 2017 a 2021, de forma a identificar o montante das despesas contratuais. Como resultados, cita-se que houve uma mudança na forma de contratação dos serviços de transporte aéreo na unidade gestora objeto de estudo, pelo fato de surgir em 2021 o modelo de contratação emergencial. Todavia, esta mudança de contratação não trouxe impactos negativos do ponto de vista dos custos, inclusive para um determinado contrato deste tipo, gerou uma economicidade em relação ao valor previsto em contrato.

Palavras-chave: contratações públicas; transporte aéreo; custos; licitação.

* Mestrando em Controle de Gestão pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Servidor Público Federal do Ministério da Saúde (MS). E-mail: dionemerotti@hotmail.com.

** Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Professor da UFSC; E-mail: altair@borgert.com.br.

ABSTRACT

In the public procurement process, the legal literature enshrines the bidding process as a way to better acquire goods and services so that public bodies, within their competence, can make them available to the population. However, in exceptional cases there is the possibility of contracting without prior bidding. Thus, this article aims to analyze the behavior of air transport costs in the Ministry of Health by comparing contractual expenses arising from Bidding and contractual expenses arising from Waiver of Bidding. Through a case study in the Alto Rio Solimões Special Indigenous Health District, a Management Unit of the Ministry of Health of Brazil, linked to the Special Secretariat for Indigenous Health, a quanti-quali survey of budgetary and financial executions with the services of air transport in the period from 2017 to 2021, in order to identify the amount of contractual expenses. As a result, it is mentioned that there was a change in the way of contracting air transport services in the Management Unit object of study, due to the emergence of the emergency contracting model in 2021. However, this change in contracting did not bring negative impacts from the point of view of costs, even for a certain contract of this type, it generated an economy in relation to the value provided for in the contract.

Keywords: public contracts; air transport; costs; bidding.

1 INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro caracteriza-se pela multiplicidade de dispositivos legais vigentes, dentre eles, a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 que, em suma, trata-se dos processos licitatórios e das contratações públicas, e desta, denota-se que, via de regra, as contratações públicas são antecedidas de processos licitatórios (BRASIL, 1993). Com a finalidade de melhor tratar as contratações antecedidas de processo licitatório, neste estudo, para fins didático, será denominado de contratações tradicionais.

Contudo, em casos excepcionais, a legislação supracitada também prevê a execução de despesas sem que necessariamente tenha passado pelos ritos licitatórios, ao qual denomina-se, contratações emergenciais, que são oriundas de dispensa de licitação. De antemão, frisa-se que as pesquisas de contratações emergenciais analisadas neste processo são aquelas amparadas pelo inciso IV do Art. 24 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que se refere à contratação emergencial “nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo” (BRASIL, 1993, não paginado).

Assim, inicialmente, pode-se dizer que nesta pesquisa, estes dois cenários serão objetos de estudos, os quais serão analisados sob o ponto de vista dos custos, limitando-se exclusivamente ao custo atrelado ao princípio constitucional da economicidade.

Ao considerar que a União, por intermédio do Ministério da Saúde, através dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas, unidades gestoras vinculadas à Secretaria Especial de Saúde Indígena, desenvolvem as atividades inerentes à Política Nacional de Saúde, garantindo o

acesso à atenção primária da saúde dos povos indígenas, surge a necessidade de contratação de transporte aéreo, objeto deste estudo, pelo fato da amplitude da jurisdição dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas serem amplas e possuírem áreas de difícil acesso.

A contratação de transporte aéreo tem por finalidade transportar pacientes para a realização de exames especializados e tratamento de saúde e possibilita também o transporte dos profissionais que desenvolvem ações de assistência, assegurando o acesso à atenção integral à saúde, de modo a favorecer a superação dos fatores que tornam essa população mais vulnerável aos agravos, encaminhamento a Rede do Sistema Único de Saúde (SUS) fora do Domicílio, executando também o fluxo de referência e contra referência.

As ações em atenção indígena abrangem atividades como disponibilização de equipes multidisciplinares de saúde para transporte de medicamentos, ações preventivas e de imunização, socorro médico, dentre outras atividades que necessitam ser realizadas em locais de difícil acesso. A região de abrangência do órgão contém especificidades que necessitam de transporte aéreo, por conta de áreas remotas com severas restrições de acesso terrestre e/ou fluvial, e não se deve olvidar de situações emergenciais nas quais o transporte aéreo possibilita rapidez e eficácia no atendimento à saúde.

Outrossim, o emprego regular de transporte aéreo revela-se de inestimável valor para, se não suprir, minimizar substancialmente as barreiras e óbices enfrentados no atendimento à população indígena, inclusive nas áreas mais remotas, garantindo condições básicas necessárias à promoção da saúde indígena.

Desta forma, os Distritos Sanitários Especiais Indígenas possuem contratos cujo objeto seja os serviços de transporte aéreo para atender o cumprimento de sua missão, considerando a necessidade desta contratação e levando em conta a ocorrência de contratações tradicionais e emergenciais pelos Distritos Sanitários Especiais Indígenas, para não deixar a população desassistida, surge a questão de pesquisa que norteia o presente estudo: como os custos com transporte aéreo no Ministério da Saúde se comportam, ao realizar um comparativo entre despesas contratuais oriundas de licitação e despesas contratuais oriundas de dispensa de licitação?

Portanto, o objetivo deste estudo é analisar o comportamento dos custos com transporte aéreo no Ministério da Saúde, ao realizar um comparativo entre despesas contratuais oriundas de Licitação e as despesas contratuais oriundas de dispensa de licitação.

Este artigo justifica-se pela necessidade de desenvolver estudos que corroborem do ponto de vista teórico e prático com a área de Administração Pública, especificamente no que concerne às execuções de despesas públicas, sob perspectivas diferentes. A contribuição é

realizada na medida em que se detecta uma realidade atípica de um órgão público, Ministério da Saúde, quanto a execução considerável de despesas por meio de contratação emergencial.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A agilidade na prestação de atendimento aos necessitados de atendimento médico é uma das maiores exigências dos serviços médico de urgência, e o tempo decorrido entre a ocorrência e o início do atendimento é um dos principais fatores que influenciam o desempenho do sistema de saúde. Este tempo, ressalte-se, depende não somente do dia e período do dia, localização e qualificação do profissional, como também do meio de transporte disponível para locomoção e condições do tráfego (TAKEDA; WIDMER; MORABITO, 2001).

Posto isto, o Ministério da Saúde, enquanto órgão público da Administração Pública Federal encarregado pelo Sistema de Saúde, realiza, por meio de suas unidades gestoras, diversas aquisições por meio de contratações para cumprimento de seus objetivos, dentre elas, encontra-se a contratação de transporte aéreo.

Investigar os modelos de contratações efetuados pela Administração Pública visa contribuir tanto do ponto de vista teórico, quanto empírico com a área de estudos de aquisições governamentais, objetivando a melhor compreensão dos procedimentos para contratações públicas, bem como a racionalidade, eficiência e sustentabilidade dos gastos públicos (ARAÚJO; LEMOS, 2020).

No direito administrativo, a licitação tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública por meio de critérios objetivamente definidos, com vistas a atender o interesse coletivo, sendo ela uma forma de buscar um maior benefício econômico (OLIVEIRA; ALMEIDA; LOPES, 2014).

Todavia, para que a Administração possa iniciar e concluir um processo licitatório, demanda um longo tempo, pois é necessário o cumprimento de todas os protocolos legais que vão desde a preparação dos estudos preliminares para a elaboração de um edital de licitação até a homologação e adjudicação do objeto licitado e, somente após o cumprimento destas etapas, ocorre a celebração do contrato, e é por esta mesma razão que embora a Lei nº 8.666/93 exija o formalismo e a observância dos longos prazos, o legislador tratou de situações possíveis de contratação sem a devida instrução de processo licitatório, sendo estas conhecidas como dispensa de licitação (OLIVEIRA; ALMEIDA; LOPES, 2014).

Conforme permitido no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93, quando se tratar de emergência ou de calamidade pública, situações que podem trazer prejuízos maiores que a não licitação, no interesse de servir à coletividade, os administradores públicos podem celebrar contrato por um prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação do respectivo contrato, o que é denominado de contratação emergencial (BRASIL, 1993).

A diversificação na forma de realizar-se as compras públicas dificulta a tomada de decisão e implantação de melhorias em todo o processo de compra governamental, uma vez que as contratações públicas devem garantir ao governo o fornecimento de bens ou a prestação de serviços necessários ao seu funcionamento (ARAÚJO; LEMOS, 2020).

Há se considerar, de acordo com a literatura, que os custos operacionais do pregão eletrônico são superiores àqueles da dispensa de licitação, por se tratar de um processo mais complexo e moroso, além disso a demora no processo de aquisição e o volume de compras afetam significativamente os valores dos bens adquiridos pela Administração Pública (BASTOS; CAVALCANTE, 2020).

O crescente número de contratação emergencial pode estar atrelado ao fato de os órgãos públicos terem que lidar com uma série de fatores burocráticos que dificultam o cumprimento de sua missão, além da carência de recursos humanos e materiais, que impõem à Administração uma carga extra de trabalho para assegurar uma boa gestão do erário, pois a qualidade do gasto público está diretamente vinculada à boa gestão (CRUZ; SOUZA, 2021).

Os órgãos públicos lidam constantemente com o desafio de implantar medidas eficazes de controle das despesas que estão sob sua responsabilidade, em razão da escassez de recursos públicos disponíveis para atender aos serviços demandados pela sociedade (CRUZ; SOUZA, 2021).

O que se almeja nas compras governamentais é a otimização de recursos por meio da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública, e, dessa forma, avaliar os protocolos de licitação auxilia os gestores no processo de tomada de decisão (CUNHA; DUTRA; BINOTTO, 2016).

Resta claro que para oferta dos serviços incumbidos para muitos órgãos públicos, torna-se necessário, em muitos casos, a parceria público-privada, como um modelo de contratação de serviços públicos em que o pagamento para o particular, ou seja, para a contratada é realizada pelo Estado e, ainda que exista lei que regulamente os pontos cruciais relacionados aos projetos de parceria público-privada, é nos contratos que são alocados os riscos, os mecanismos de incentivo, as metas e os padrões de desempenho (BRITO; SILVEIRA, 2014).

Os avanços que se percebe nos processos de aquisições e contratações públicas evidenciam que a área se diversificou, galgando novos horizontes para além das mudanças legais e normativas nas regras de licitação, sendo que as principais convergências de inovação e mudança estão relacionadas a criação de novos formatos de contratação, a partir de um conhecimento mais aprofundado sobre os produtos e serviços que são ofertados pelos órgãos públicos (FERNANDES, 2019).

Nos processos de aquisição, principalmente nos processos de dispensa de licitação, deve se atentar ao princípio da transparência, por se tratar de compras públicas, todavia, não se deve enxergar a transparência apenas como uma exigência legal, mas, sobretudo, enquanto um valor fundamental para o estado (RAUPP; PINHO, 2021).

As aquisições realizadas por dispensa de licitação no Brasil respondem por um expressivo percentual em número de compras, maior, inclusive, que o número de licitações realizadas, pois as regras e exigência de licitação para as compras públicas, seja elas de materiais ou contratação de serviços tornam o processo extremamente burocrático, ao considerar que as formalizações de demandas proporcionam departamentalização e lentidão administrativa. Neste aspecto, os órgãos de controle têm destacado a necessidade de uma ênfase na melhoria dos processos administrativos, de forma a atender os princípios constitucionais da eficiência e economicidade (TRILHA; ALVES; NUNES, 2018).

Visto que boa parte da literatura consagrada preza pela economicidade, além da eficiência e eficácia nos processos de compras públicas, ressalta-se a importância de se usar técnicas adequadas da contabilidade pública para o desenvolvimento de pesquisas, que auxiliem os gestores no processo de tomada de decisões. Inclusive, para a contabilidade moderna, é imprescindível o estreitamento da contabilidade com outras ciências, como a Economia, a Administração e a Estatística, todavia, não se pode deixar de lado a sensibilidade e a experiência de quem está lidando com esses tipos de dados (SILVA *et al.*, 2007)

O termo comportamento de custos serve para identificar se um determinado custo, que está sendo analisado, sofre algum tipo de variação de acordo com a forma como é produzido (BORGERT; CRISPIM; ALMEIDA, 2011), pois a produção de custos de serviços públicos na Administração Pública, geralmente se dá por processos de contratações, seja por contratações tradicionais ou contratações emergenciais. Assim, com a aplicação dos procedimentos metodológicos abaixo, pretende-se fazer uma análise do comportamento dos custos neste cenário.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o desenvolvimento deste trabalho, e de forma a atender o objetivo proposto, realizou-se um estudo de caso empírico no Distrito Sanitário Especial Indígena Alto Rio Solimões, unidade gestora do Ministério da Saúde vinculada à Secretaria Especial de Saúde Indígena pelo fato de esta Unidade ter executado despesas com transporte aéreo oriundo de duas modalidades de contratação, qual seja, contratação tradicional – oriunda de pregão eletrônico e contratação emergencial – oriunda de dispensa de licitação. Assim, utilizou-se o método comparativo para identificar se o processo original da contratação das despesas públicas impacta no custo do objeto analisado.

A amplitude da jurisdição do Distrito Sanitário Especial Indígena Alto Rio Solimões corresponde a 79.763,43 Km² de área, logisticamente distribuídos em 13 Polos Base, abrangendo 28 etnias e 14 Unidades Básicas de Saúde Indígena (UBSI), resultando numa amplitude de trabalhos ramificados que requerem uma ampla estrutura para gerir os processos de aquisição e oferta de serviços públicos, no âmbito da saúde indígena (BRASIL, 2020).

Inicialmente, vale ressaltar que para a coleta de dados, com base na Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), utilizou-se o Portal de Solicitações de Informações dos Cidadãos da CGU (Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC)), para solicitação de relatório das execuções orçamentárias e financeiras da unidade gestora, objeto de estudo (257025), de forma que fossem evidenciados os valores das Contas Contábeis e Naturezas de Despesas, conforme o Quadro 1.

As informações foram segregadas por exercício financeiro e houve a especificação do favorecido do empenho, modalidade e número de licitação, ordem bancária e o campo de observação, sendo os valores tratados na forma original, ou seja, não houve atualização monetária.

As contas contábeis, natureza de despesas, e demais informações supracitadas tornaram-se necessárias para identificação dos dispêndios com transporte aéreo utilizado pela unidade gestora, objeto de estudo.

A série temporal analisada corresponde aos últimos cinco anos, sendo o período de 01 de janeiro de 2017 a 31 de dezembro de 2021. A justificativa para escolha da série temporal consiste no fato de que neste período houve a ocorrência de despesas oriundas de contratação tradicional, bem como também houve a execução de despesas oriundas de contratação emergencial.

Quadro 1 – Contas contábeis e natureza de despesas

Contas Contábeis	Natureza de Despesa			
6.2.2.9.2.01.04	3.3.90.39.74	3.3.90.92.39	3.3.90.33.03	3.3.90.92.33
6.3.1.4.0.00.00	3.3.90.39.74	3.3.90.92.39	3.3.90.33.03	3.3.90.92.33
6.3.2.2.0.00.00	3.3.90.39.74	3.3.90.92.39	3.3.90.33.03	3.3.90.92.33

Contas Contábeis: Conforme dispõe o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, as contas contábeis estão estruturadas por níveis de desdobramento, sendo eles: classe, grupo, subgrupo, título, subtítulo, item e subitem (BRASIL, 2019b).

Natureza de Despesas: De acordo com o *Manual SIAFI: macrofunção 020332* para a União a Natureza da Despesa é desdobrada em cinco níveis, sendo eles nesta ordem: Categoria Econômica, Grupo de Natureza de Despesa, Modalidade de Aplicação, Elemento de Despesa e Subitem da Natureza da Despesa (BRASIL, 2019a).

6.2.2.9.2.01.04: Trata-se da conta contábil de controle da execução do orçamento para identificar os empenhos pagos no mesmo exercício financeiro que ocorreu a despesa.

6.3.1.4.0.00.00: Trata-se da conta contábil de controle da execução de restos a pagar não processados, para identificar os empenhos pagos em exercício financeiro diferente daquele em que ocorreu a despesa.

6.3.2.2.0.00.00: Trata-se da conta contábil de controle da execução de restos a pagar processados, para identificar os empenhos pagos em exercício financeiro diferente daquele em que ocorreu a despesa.

3.3.90.39.74: Registra o valor das despesas de serviços com fretes e transportes de encomendas.

3.3.90.92.39: Registra o valor de despesas do exercício anterior com a prestação de serviços de terceiros - Para identificação dos valores correspondentes aos serviços de transporte aéreo, foi observado o campo de observação do documento hábil que gerou a despesa.

3.3.90.33.33: Registra o valor das despesas com locação de aeronave.

3.3.90.92.33: Registra o valor de despesas do exercício anterior com locação de aeronave - Para identificação dos valores correspondentes à locação de aeronave, foi observado o campo de observação do documento hábil que gerou a despesa.

Fonte: Elaborado pelos autores, em 2022.

Os dados foram estruturados no software Microsoft® Office Excel, onde em um primeiro momento houve a seleção apenas das despesas com transporte aéreo, posteriormente foram segregadas por naturezas de despesas, contas contábeis e tipo de contratação.

Frisa-se que os dados foram tratados pelo regime de caixa, quando a pretensão de análise foi a respeito dos desembolsos/pagamentos das despesas e pelo regime de competência, quando a pretensão da análise foi o orçamento. Para melhor compreensão e abordagens dos resultados,

utilizou-se o campo de observação das Ordens Bancárias para identificação dos contratos que originaram aquela respectiva despesa. Buscou-se, ainda, no Diário Oficial da União, informações sobre os contratos celebrados pelo órgão cujo objeto seja o transporte aéreo, levando-se em consideração, ainda, os termos aditivos dos contratos, de forma a identificar a vigência e valor contratual.

O estudo limita-se apenas às despesas contratuais, uma vez que não foram utilizadas as naturezas de despesas de indenização para trabalhar os dados, isso implica em dizer que para períodos em que não houve cobertura contratual não se sabe como estes custos se comportaram. Dentre as despesas não licitadas serão adotadas neste estudo apenas a execução de despesas de contratos emergenciais.

Em relação aos procedimentos técnicos utilizados neste estudo, trata-se de um levantamento quanti-quali, pelo fato de a pesquisa envolver determinados dados cujo comportamento se deseja conhecer com envolvimento de números e características do fenômeno analisado.

4 LEVANTAMENTO DE DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS

De forma a atingir os objetivos desta pesquisa, que é comparar como o custo de contratações em um órgão público se comporta ao realizar um comparativo entre modelos diferentes de contratação, elaborou-se tabelas e quadros que expressam em termos de valores e características os seguintes dados: Cronograma financeiro de desembolso – Tabela 1; Dispêndios totais por contratação – Tabela 2; Dados dos contratos – Tabela 3; execução dos contratos com base na competência do orçamento – Tabela 4; e, características e execução dos contratos – Quadro 2.

Tabela 1 - Cronograma Financeiro de Desembolso

ANO	622920104	631400000	632000000	TOTAL
2017	1.717.770,34	338.501,50	212.584,01	2.268.855,85
2018	2.716.969,46	0,00	0,00	2.716.969,46
2019	1.833.531,62	2.300,00	302.188,34	2.138.019,96
2020	71.638,33	0,00	0,00	71.638,33
2021	1.534.502,61	0,00	0,00	1.534.502,61
TOTAL	7.874.412,36	340.801,50	514.772,35	8.729.986,21

Fonte: Elaborado pelos autores, em 2022

Considerando a série temporal analisada, 2017 a 2021, percebe-se que o montante de gastos analisados corresponde ao montante de R\$ 8.729.986,21 (oito milhões, setecentos e vinte e nove mil, novecentos e oitenta e seis reais e vinte e um centavos), sendo estes valores identificados pelas contas contábeis de empenhos pagos no exercício, empenhos inscritos em restos a pagar não processados pagos e empenhos inscritos em restos a pagar, processados pagos.

Dos dados obtidos foram filtrados apenas o correspondente ao objeto de estudo neste artigo, frisa-se, inicialmente, que este não expressa o valor total de dispêndios com transporte aéreo, pelo fato de que não é objeto deste estudo a análise de eventuais despesas indenizatórias.

Depreende-se desde o título desta tabela que, diferentemente da Tabela 4 apresentada, os recursos aqui foram tratados pelo regime de caixa, ou seja, quando as despesas foram efetivamente pagas.

Por ora, cabe destacar que nos exercícios financeiros de 2017 a 2019 obteve-se um maior gasto com despesas contratuais e em contrapartida nos anos de 2020 e 2021 houve um dispêndio menor com esse objeto contratado, transporte aéreo, no âmbito do Distrito Sanitário Especial Indígena Alto Rio Solimões.

Tabela 2 - Dispêndios totais por contratação

ANO	CONTRATAÇÃO TRADICIONAL	CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL	NÚMERO CONTRATO
2017	2.268.855,85	0,00	08/2013
2018	2.716.969,46	0,00	08/2013 14/2018
2019	2.138.019,96	0,00	14/2018
2020	71.638,33	0,00	14/2018
2021	0,00	1.534.502,61	10/2021 19/2021
TOTAL	7.195.483,60	1.534.502,61	04 CONTRATOS

Fonte: Elaborado pelos autores, em 2022.

No período analisado, verificou-se que houve execuções orçamentárias e financeira com base em 04 contratos vigentes no período das execuções: 08/2013, 14/2018, 10/2021 e 19/2021, sendo que o modelo de contratação emergencial surgiu apenas no último exercício analisado, 2021, e neste exercício há pagamentos com base em dois contratos, fruto de contratação emergencial.

Todavia, até esta abordagem, a presença de contratação emergencial não afetou negativamente os dispêndios financeiros, uma vez que nos três primeiros anos a média de

execução anual é de R\$ 2.374.615,09 (dois milhões, trezentos e setenta e quatro mil, seiscentos e quinze reais e nove centavos), enquanto no último ano, o valor dos dispêndios é de apenas R\$ 1.534.502,61 (um milhão, quinhentos e trinta e quatro mil, quinhentos e dois reais e sessenta e um centavos), em relação às vigências dos contratos, será visto na Tabela 3.

Em relação à disparidade de valores pagos no exercício financeiro de 2020, informa-se, que com base na natureza de despesas analisadas, conforme demonstradas no Quadro 1, este valor encontra-se na natureza de despesa 3390.92.39, o que permite dizer que é uma despesa de exercício anterior, ou seja, na unidade gestora analisada não houve contrato vigente no exercício financeiro de 2020.

Tabela 3 - Dados dos Contratos

LICITAÇÃO	CONTRATO	VIGÊNCIA	VALOR ANUAL	VALOR SEMESTRAL
PE 21/2013	08/2013	22/10/2013 a 20/10/2018	2.799.700,00	-
PE 05/2017	14/2018	01/11/2018 a 31/10/2019	1.955.700,00	-
DL 02/2021	10/2021	01/04/2021 a 27/09/2021	-	1.096.706,52
DL 04/2021	19/2021	15/10/2021 a 12/04/2022	-	1.310.533,92

Nota: Pregão Eletrônico (PE); Dispensa de Licitação (DL).
Fonte: Elaborado pelos autores, em 2022.

A Tabela 3 contém dados extraídos das publicações no Diário Oficial da União (DOU), referente às publicações dos contratos. Para o Contrato 08/2013 e 14/2018, verificou-se que obedeceram a regra geral de contratação pública, que é a licitação, sendo que o primeiro ficou vigente pelo período máximo previsto em lei, 60 meses, além disso, o valor inicialmente contratado para este objeto foi de R\$ 5.769.600,00 (cinco milhões, setecentos e sessenta e nove mil e seiscentos reais) (BRASIL, 2013, 2018), e após o primeiro termo aditivo para o contrato 08/2013, o valor anual vigente foi de R\$ R\$ 2.799.700,00 (dois milhões, setecentos e noventa e nove reais) (BRASIL, 2014), conforme demonstrado na Tabela 3. Mesmo havendo outros aditivos de prorrogação de vigência do contrato em comento, a partir de 2014 o valor permaneceu inalterável.

Já para o contrato 14/2018, embora também seja oriundo de pregão eletrônico, tipo de licitação, este possui característica distinta do contrato anterior, pois sua vigência ficou atrelada apenas aos 12 primeiros meses e, após celebração de contrato, não houve prorrogação de contrato, houve descontinuidade dos serviços por apenas 10 dias no ano de 2018 (BRASIL, 2018).

Outro fato interessante, é que mesmo demonstrada a relevância dos serviços de transporte aéreo no Distrito Sanitário especial Indígena Alto Rio Solimões, a partir de 01/11/2019 até 31/03/2021 não houve cobertura contratual para o objeto em comento.

Após este período, adotou-se uma nova modalidade de contratação, no caso, a contratação emergencial. Surge, então, o Contrato 10/2021 e 19/2021, ambos frutos de processos menos burocráticos, denominado pela doutrina legal de dispensa de licitação, a característica peculiar deste contrato é que sua vigência é de apenas 180 dias, seis meses, não podendo ser prorrogado (BRASIL, 2021a, 2021b).

Ainda que no exercício de 2021, percebe-se pagamentos efetuados a um único prestador de serviços, houve dois processos de dispensa de licitação, pela impossibilidade de prorrogação de contratação emergencial. Além disso, os valores estimados para o período semestral não destoam da média estimada para os anos anteriores, onde houve contratações oriundas de processos de licitação.

Tabela 4 - Execução dos Contratos com Base na Competência do Orçamento

ANO	CONTRATAÇÃO TRADICIONAL	CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL	NÚMERO DO CONTRATO
2017	1.717.770,34	0,00	08/2013
2018	2.478.557,80	0,00	08/2013
	542.900,00	0,00	14/2018
2019	1.905.169,95	0,00	14/2018
2020	0,00	0,00	-
2021	0,00	1.088.002,50	10/2021
	0,00	446.500,11	19/2021
TOTAL	6.444.398,09	1.534.502,61	04 CONTRATOS

Fonte: Elaborado pelos autores, em 2022

A Tabela 4 baseia-se no regime de competência, ou seja, os valores aqui expressos respeitam a competência orçamentária. Dentre a série temporal analisada para as despesas

contratuais, percebe-se que o exercício financeiro de 2021 foi o ano com menor custo com transporte aéreo.

Conjugando a Tabela 3 com a Tabela 4, nota-se que para o ano de 2017, executou-se um valor de R\$ 1.081.939,66 (um milhão, oitenta e um mil, novecentos e trinta e nove reais e sessenta e seis centavos) a menor que o valor estimado em contrato.

Já em 2018, ano em que houve pagamentos oriundos de dois contratos, ambos denominados de contratação tradicional, o montante gasto foi de R\$ 3.021.457,80 (três milhões, vinte e um mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais e oitenta centavos), o que importa dizer que considerando o contrato 08/2013, houve pagamento maior que o estimado em contrato no valor de R\$ 221.757,80 (duzentos e vinte e um mil, setecentos e cinquenta e sete reais e oitenta centavos); levando em conta o contrato 19/2021 houve pagamento a maior que o estimado em contrato no valor de R\$ 1.065.757,80 (um milhão, sessenta e cinco mil, setecentos e cinquenta e sete reais e oitenta centavos). Chama a atenção que não foi reconhecido dívida de parcelas executadas a maior que o contrato.

Para o ano de 2019, houve cobertura contratual apenas até o mês de outubro, considerando assim, o contrato 14/2018, vigente neste período, a média de execução mensal foi de R\$ 190.516,99 (cento e noventa mil, quinhentos e dezesseis reais e noventa e nove centavos), enquanto o valor mensal estimado em contrato foi de R\$ 162.975,00 (cento e sessenta e dois mil, novecentos e setenta e cinco reais). Além disso, considerando o contrato 14/2018, nota-se que este foi executado em valor superior ao estimado em contrato no valor de R\$ 492.369,95 (quatrocentos e noventa e dois mil, trezentos e sessenta e nove reais e noventa e cinco centavos).

Em 2020 não houve contrato vigente em nenhum período do ano, logo, dispêndios ocorridos com despesas contratuais neste ano, correspondem a despesas de exercícios anteriores, pago por natureza de despesa que indique tal fato, ou por empenho inscrito em restos a pagar. Ainda que não seja objeto de estudo neste trabalho identificar as despesas indenizatórias, que são aquelas despesas executadas sem a devida celebração do contrato, provavelmente a ausência de valores executados neste ano se dá pelo fato de que as despesas tenham sido executadas por meio de natureza de despesa indenizatória.

O diferencial que contrapõe a análise entre as despesas oriundas de contratações tradicionais e contratações emergenciais concentra-se no exercício financeiro de 2021, pela presença dos dois contratos oriundos de dispensa de licitação. Ao considerar o contrato 10/2021 por ter iniciado e terminado sua vigência em 2021, constata-se que o valor executado é inferior ao previsto em contrato no valor de R\$ 8.684,02 (oito mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e dois centavos).

Quadro 2 - Características e execução dos contratos

Contratos: 08/2013 14/2013	CONTRATAÇÕES TRADICIONAIS	<ul style="list-style-type: none"> • Vigência anual; • Sem ajuste de valores após o primeiro termo aditivo do contrato 08/2013; • “Estabilidade” de empresa contratada; • Obediência às regras gerais de contratação; • A execução das despesas não é fidedigna aos valores estimados em contratos; • Há pagamentos maiores que o estimado em contrato, sem o devido reconhecimento da dívida.
Contratos: 10/2021 19/2021	CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS	<ul style="list-style-type: none"> • Vigência semestral; • Execução do contrato 10/2021 subsidiou a estimativa de valores para o contrato 19/2021; • Possibilidade de ajuste de valores contratados a cada seis meses; • Exceção ao processo de contratação; • Execução de despesas mais fidedigna ao valor estimado em contrato; • Rito contratual menos moroso que as contratações tradicionais, visto a emergência da contratação.

Fonte: Elaborado pelos autores, em 2022

O Quadro 2 expõe as principais características que diferenciam os tipos de contratações para este objeto, transporte aéreo no âmbito do Distrito Sanitário Especial Indígena Alto Rio Solimões, confrontando tais características com os numerários expressos nas tabelas anteriores. Embora as contratações emergenciais fujam das regras gerais de contratações, no que diz respeito do ponto de vista dos custos, esse modelo de contratação não tem impactado negativamente o valor desembolsado nesta unidade gestora para quitação das obrigações junto às empresas prestadoras deste serviço.

5 CONCLUSÕES

Após levantamento e análise dos dados, percebe-se que houve uma mudança na forma de contratação dos serviços de transporte aéreo na unidade gestora objeto de estudo, uma vez que no ano de 2021 a contratação neste exercício não passou pelo crivo da licitação, conforme

regra geral de contratações públicas, diferentemente dos exercícios financeiros anteriores analisados.

Todavia, pode-se concluir que a mudança de contratação não trouxe impactos negativos do ponto de vista dos custos, inclusive para um dos contratos oriundos de dispensa de licitação gerou uma economicidade, em relação ao valor previsto em contrato.

Ressalta-se que embora o custo com o objeto de estudo tenha sido menor, quando houve contratações emergenciais, os órgãos públicos não estão diante de uma escolha ao efetuar as contratações, não podendo o órgão optar por contratações emergenciais sem que haja fatores que comprovem a impossibilidade de licitar, ou seja, o estudo apresentado trata de fatos concretos, e não de estudos de viabilidade de contratação.

Além disso, as contratações emergenciais analisadas no âmbito do Ministério da Saúde, são subsidiadas pelo inciso IV do Art. 24 da Lei 8.666 de 1993, e esses contratos estão sendo celebrados por se tratar de casos de emergência, tendo em vista a caracterização de urgência e necessidade de prestar determinado serviço, sendo que a não oferta poderá trazer prejuízos maiores.

Partindo da premissa que a Administração Pública precisa prezar pelo princípio da economicidade, ou seja realizar aquisições seja de bens ou serviços pelo custo mais vantajoso, pode-se dizer que, de acordo com os procedimentos metodológicos aplicados, não há impacto negativo que contraria o princípio constitucional da economicidade as contratações emergenciais analisadas.

Outrossim, ressalta-se que as contratações tradicionais não foram eficazes na estimativa de valor anual, pelo fato de a execução não corresponder em termos de fidedignidade do valor estimado inicialmente, o que se acredita estar atrelado ao fato de uma das contratações tradicionais do Distrito Sanitário Especial Alto Rio Solimões ter ficado vigente por um período de sessenta meses, sendo que após o primeiro ano de execução o contrato sofreu supressão de aproximadamente 48,52% e após esta alteração o valor permaneceu inalterável por quarenta e oito meses.

Encontrou-se limitação para realização de cálculo do custo unitário por paciente transportado, pelo fato das contratações de aeronaves possuírem capacidades distintas para acomodação de pacientes e, por não se saber quantas pessoas estavam sendo transportadas em cada voo realizado.

Entre os possíveis fatores de influência em relação ao surgimento de contratações emergenciais no âmbito do Ministério da Saúde, pode-se citar que dentro da série temporal

analisada houve troca de governo e o país enfrentou uma calamitosa pandemia causada pelo vírus da Covid-19.

Além disso, este artigo corrobora com o estudo de Araújo e Lemos (2020) ao afirmarem que a diversificação na forma de realizar-se as compras públicas dificulta a tomada de decisão e implantação de melhorias em todo o processo de compra governamental, pois o que se observou é que na transição de contratações tradicionais para contratações emergenciais, a unidade gestora ficou sem cobertura contratual por um período de dezessete meses.

O desenvolvimento deste estudo vai ao encontro do estudo de Merotti e Borgert (2021) quando estes sugerem a aplicação dos procedimentos metodológicos utilizados neste artigo para realização de análise de custos de objetos contratados no Ministério da Saúde essenciais para cumprimento de sua missão.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Grice Barbosa Pinto de; LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. A Gestão de Compras Públicas: um Estudo de Caso da Central de Compras do Distrito Federal. **Teoria e Prática em Administração**, Alagoas, v. 10, n. 2, p. 124-137, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21714/2238-104x2020v10i2-51188>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- BASTOS, Ernane Ferreira; CAVALCANTE, Luiz Ricardo Teixeira. Pregão eletrônico e dispensa de licitação: uma análise dos valores contratados pela Administração Pública Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 72, n. 1, p. 41-66, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72i01.4880>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- BORGERT, Altair; CRISPIM, Cláudia Hernandez; ALMEIDA, Éder da Silveira de. Behavior of the Costs in Hospitals Administered by the Secretary of State for Health of Santa Catarina. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 7, n. 4, p. 22-38, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.4270/ruc.2011429>. Acesso em: 10 mar. 2022.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositi. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Manual SIAFI**: 020332: classificações orçamentárias. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019a. Disponível em:

https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1567:020332-classificacoes-orcamentarias&catid=749&Itemid=700. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao Setor Público**. 8. ed. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019b.

Disponível em:

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **DSEI**. Brasília, DF, 16 abr. 2020. Disponível em:

<https://saudeindigena1.websitese Seguro.com/coronavirus/dsei/>. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Especial de Saúde Indígena. Distrito Sanitário Especial Indígena - Alto Solimões. Extrato de Contrato nº - 8/2013 - UASG 257025.

Contratante: Ministério da Saúde. Contratado: Heringer Taxi Aéreo Ltda. Contratação de empresa especializada em taxi aéreo. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 236, p. 141, 5 dez. 2013. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=141&data=05/12/2013>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Especial de Saúde Indígena. Distrito Sanitário Especial Indígena - Alto Solimões. Extrato de Contrato nº - 8/2013 - UASG 257025.

Contratante: Ministério da Saúde. Contratado: Heringer Taxi Aéreo Ltda. Prorrogação do prazo de vigência por mais 12 meses e supressão de aproximadamente 48,5250% ao contrato nº 08/2013, referente a prestação de serviços de táxi aéreo destinados a atender as demandas do DSEI Alto Rio Solimões. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 212, p. 143, 3 nov. 2014. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=143&data=03/11/2014>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Especial de Saúde Indígena. Distrito Sanitário Especial Indígena Tipo I - Alto Solimões. Extrato de Contrato nº - 14/2018 - UASG 257025.

Contratante: Ministério da Saúde. Contratado: Piquiatuba Taxi Aéreo Ltda. Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de fretamento de aeronave (táxi aéreo). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 213, p. 100, 6 nov. 2018. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=530&pagina=100&data=06/11/2018>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Especial de Saúde Indígena. Distrito Sanitário Especial Indígena - Alto Solimões. Extrato de Contrato nº - 10/2021- UASG 257025.

Contratante: Distrito Sanitário Especial Indígena - Alto Solimões. Contratado: Flyone Serviço Aéreo Especializado, Comércio e Serviços. Prestação de serviços de táxi aéreo em caráter emergencial. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 61, p. 110, 31 mar. 2021.

Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=530&pagina=100&data=06/11/2018>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Especial de Saúde Indígena. Distrito Sanitário Especial Indígena - Alto Solimões. Extrato de Contrato nº - 19/2021- UASG 257025.

Contratante: Distrito Sanitário Especial Indígena - Alto Solimões. Contratado: Flyone Serviço Aéreo Especializado, Comércio e Serviços. Prestação de serviços de táxi aéreo em caráter emergencial. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 191, p. 134, 7 out. 2021b.

Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=530&pagina=134&data=07/10/2021>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 56, n. 1, p. 7-21, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v56i1.214>. Acesso em: 2 abr. 2022.

CRUZ, Leandro Américo; SOUZA, Antônio Atur. Avaliação dos contratos públicos na perspectiva dos fiscais técnicos e administrativos: análise dos hospitais universitários federais de Minas Gerais. **Revista da CGU**, Brasília, DF, v. 13, p. 285-302, 2021. Disponível em: <https://doi.org/https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i24.194>. Acesso em: 2 abr. 2022.

CUNHA, Fernanda Aparecida; DUTRA, Ademar; BINOTTO, Micheline. Avaliação Dos Serviços De Licitação Para Apoiar a Gestão Administrativa De Órgão Público Municipal. **Revista Brasileira de Gestão e Inovação**, Caxias do Sul, v. 4, n. 1, p. 90-111, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.18226/23190639.v4n1.06>. Acesso em: 2 abr. 2022.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Compras Públicas no Brasil: vertentes de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 4, n. 11, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v11i4.7262>. Acesso em: 10 fev. 2022.

MEROTTI, Dione Ramos; BORGERT, Altair. Comportamento dos custos em fornecimento de alimentação no Ministério da Saúde do Brasil: um comparativo entre as despesas licitadas e não licitadas. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DE COSTOS, 17., 2021, Sevilla. **Anais [...]**. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2021. Disponível em: <https://intercostos.org/wp-content/uploads/2021/09/TRABAJO-22.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

OLIVEIRA, Ari Eduarde de; ALMEIDA, Damiana Machado de; LOPES, Luis Felipe Dias. Exceções ao princípio da obrigatoriedade das licitações. **Pensamento & Realidade**, São Paulo, v. 29, p. 79-97, 2014. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/14850>. Acesso em: 2 abr. 2022.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes. Websites dos poderes executivos estaduais e as contratações emergenciais em meio à pandemia da Covid-19: há tecnologia, mas falta transparência. **Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 14, n. 1, p. 416-428, 2021. Disponível em: <https://doi.org/https://doi.org/10.22277/rgo.v14i1.5549>. Acesso em: 2 abr. 2022.

SILVA, Felipe Dantas Cassimiro da *et al.* Comportamento dos custos: uma investigação empírica acerca dos conceitos econométricos sobre a teoria tradicional da contabilidade de custos. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 18, n. 43, p. 61-72, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1519-70772007000100006>. Acesso em: 2 abr. 2022.

TAKEDA, Renata Algisi; WIDMER, João Alexandre; MORABITO, Reinaldo. Uma proposta alternativa para avaliação do desempenho de sistemas de transporte emergencial de saúde brasileiros. **Transportes**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 9-27, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/transportes.v9i2.168>. Acesso em: 2 abr. 2022.

TRILHA, Carla Cristina da Silveira; ALVES, Guilherme Krause; NUNES, Rogerio da Silva. Evaluation of purchasing processes with waiver of bidding: a study at a federal university. **Navus: Revista de Gestão e Tecnologia**, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 73-86, 2018.

3 CONCLUSÃO

Saber como os custos se comportam, ao utilizar métodos comparativos para analisar os instrumentos de aquisições de produtos e serviços públicos, pode ser um grande aliado no processo decisório para os gestores, visto a relevância dos princípios constitucionais da economicidade e eficiência para Administração Pública.

Na prática, a problematização dos objetos de estudo, os dados e informações contidos nos dois artigos podem ser um instrumento que subsidie os órgãos de controle no que tange à forma como estão sendo praticadas as compras públicas em relação aos dispêndios totais do objeto contratado. Acredita-se, pois, que a forma como as despesas públicas são originadas podem impactar nos custos totais com os objetos contratados.

Dito isto, salienta-se que o Artigo 02, corrobora com o Artigo 01, pois ambos demonstram com dados obtidos pelo Portal de Solicitações de Informações dos Cidadãos da CGU (e-SIC), que o processo licitatório não é fator determinante para afirmar que contratações oriundas destes processos são mais vantajosas para a Administração Pública.

Enquanto no Artigo 01 buscou-se uma análise mais abrangente das despesas licitadas e não licitadas, no Artigo 02 dentre o grupo das despesas não licitadas, limitou-se às contratações emergenciais, excluindo-se deste grupo possíveis indenizações que tenham ocorrido para períodos sem cobertura contratual.

Todavia, a Administração Pública não está diante de opção de escolha entre executar despesas oriundas de licitação e despesas que não passaram por processo de licitação. As pesquisas aqui apresentadas tiveram por base os fatos concretos que ocorreram no âmbito do Ministério da Saúde e não de desenvolvimento de estudos, com pretensão futura de colocar os gestores diante de escolhas de contratação, uma vez que, via de regra, as contratações públicas se dão por meio de processo de licitação.

Além disso, os objetos analisados são considerados como atividades essenciais, ou seja, o fator planejamento, ou até mesmo o processo de licitação, não traz impactos na prestação destes serviços, não influenciando na sua descontinuidade e nem mesmo na sua redução de oferta.

Ademais, outro fator que merece destaque neste estudo é a presença constante da contabilidade pública para auferir os resultados alcançados, uma vez que em ambos estudos utilizou-se as técnicas de cruzamento de informações entre contas contábeis com enfoque nas contas de controle, e natureza de despesas, de forma a selecionar com maior precisão os custos com os objetos de estudo.

Por fim, faz-se concordância com o estudo desenvolvido por Lopes e Beuren (2017) ao ressaltarem que desenvolver estudo dos fatores qualitativos ou quantitativo que podem influenciar o comportamento dos custos tende a enriquecer a literatura, em âmbito nacional e internacional.

Registra-se, aqui, a sugestão de estudos da execução de despesas de outros serviços essenciais ofertados pela Administração Pública, de forma que permita a realização de levantamento de valores unitários bem como estudo das possíveis causas da diversificação de modelos de contratação de serviço público, com ênfase nos fatores de influência.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Letícia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, n. 63, n. 1, p. 43-62, jan./mar. 2012.
- BASTOS, Ernane Fereira; CAVALCANTE, Luiz Ricardo Teixeira. Pregão eletrônico e dispensa de licitação: uma análise dos valores contratados pela Administração Pública Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 72, n. 1, p. 41-66, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72i01.4880>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.
- COSTA, André Lucirton. Licitação, concorrência e preço: análise da Lei de Licitação com base em modelos de concorrência e formação de preços. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 195-208, 1998.
- CRUZ, Leandro Américo; SOUZA, Antônio Atur. Avaliação dos contratos públicos na perspectiva dos fiscais técnicos e administrativos: análise dos hospitais universitários federais de Minas Gerais. **Revista da CGU**, Brasília, DF, v. 13, p. 285-302, 2021. Disponível em: <https://doi.org/https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i24.194>. Acesso em: 2 abr. 2022.
- GOMES, Marcondes Francisco Ribeiro. **O princípio da eficiência na prestação de serviços públicos**: o caso do setor de licitações e contratos do Ministério da Saúde. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019.
- KRAMMES, Alexandre Golin. Project scope management arising through bidding. **Revista de Gestão e Projetos**, São Paulo, v. 4, n. 3, p. 30-45, 2013.
- LOPES, Iago França; BEUREN, Ilse Maria. Comportamento dos custos e sua relação com medidas de eficiência operacional em companhias aéreas. **BASE - Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**, São Leopoldo, v. 14, n. 1, p. 30-46, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4013/base.2017.141.03>. Acesso em: 2 abr. 2022.
- MATOS, Carlos Alberto de Matos; POMPEU, João Cláudio Pompeu. Onde estão os contratos? Análise da relação entre os prestadores privados de serviços de saúde e o SUS. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 629-643, 2003.
- NUNES, Jaqueline; LUCENA, Rosivaldo de Lima; SILVA, Orlando Gomes da. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa - PB. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 58, n. 2, p. 227-243, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v58i2.172>. Acesso em: 10 mar. 2022.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes. Websites dos poderes executivos estaduais e as contratações emergenciais em meio à pandemia da Covid-19: há tecnologia, mas falta transparência. **Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 14, n. 1, p. 416-428, 2021. Disponível em: <https://doi.org/https://doi.org/10.22277/rgo.v14i1.5549>. Acesso em: 2 abr. 2022.

SOBRAL, Patrícia Verônica Nunes Carvalho; SILVA NETO, Romeu da. O pregão eletrônico como ferramenta de eficiência na gestão pública. **International Journal of Professional Business Review**, Coruña, v. 5, n. 1, p. 60-71, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26668/businessreview/2020.v5i1.184>. Acesso em: 5 mar. 2022.

TRILHA, Carla Cristina da Silveira; ALVES, Guilherme Krause; NUNES, Rogerio da Silva. Evaluation of purchasing processes with waiver of bidding: a study at a federal university. **Navus: Revista de Gestão e Tecnologia**, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 73-86, 2018.