

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Lívio Santos Soares

CENTRALIZAÇÃO X DESCENTRALIZAÇÃO:
Uma análise do arranjo organizacional da função de compras/licitações no contexto
da UFMG

Belo Horizonte
2020

Lívio Santos Soares

CENTRALIZAÇÃO X DESCENTRALIZAÇÃO:

Uma análise do arranjo organizacional da função de compras/licitações no contexto da UFMG

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Poley Martins Ferreira

Belo Horizonte

2020

S676c Soares, Lívio Santos.
Centralização x descentralização [manuscrito] : uma análise do
arranjo organizacional da função de compras/licitações no contexto
da UFMG / Lívio Santos Soares. – 2020.
[12], 118 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação
João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de
Carvalho, 2020.

Orientador: Frederico Poley Martins Ferreira

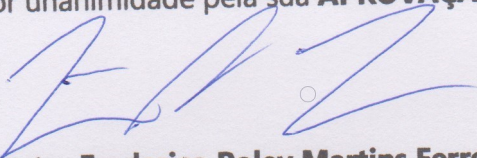
Bibliografia: f. 96-100

1. Licitação – Minas Gerais. 2. Universidade Federal de Minas Gerais
(UFMG) – Compras. 3. Serviço público – Eficiência. – Minas Gerais.
I. Ferreira, Frederico Poley Martins. II. Título.

CDU 658.715(815.1)

ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2018/2020

Aos trinta e um de março do ano de dois mil e vinte, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada **“CENTRALIZAÇÃO x DESCENTRALIZAÇÃO: uma análise do arranjo organizacional da função compras / licitações no contexto da UFMG.”**, elaborada por **LIVIO SANTOS SOARES**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi arguido pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutor **Frederico Poley Martins Ferreira (FJP) - Orientador**, Doutora **Elisa Maria Pinto da Rocha (FJP) – Avaliadora** e Doutor **Ivan Beck Ckagnazaroff (UFMG) – Avaliador**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.

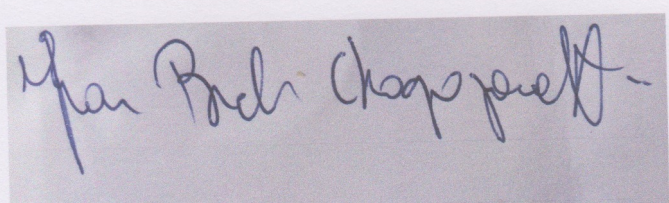


Professor Doutor **Frederico Poley Martins Ferreira (FJP) - Orientador**

Elisa Maria Pinto da Rocha p/



Professora Doutora **Elisa Maria Pinto da Rocha (FJP) – Avaliadora**



Professor Doutor **Ivan Beck Ckagnazaroff (UFMG) – Avaliador**

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, entusiastas do estudo como fonte de desenvolvimento pessoal e profissional.

À minha esposa Priscilla, por incontáveis momentos de compreensão e suporte emocional ao longo da trajetória de mestrando.

Às queridas colegas de IFES, Adriane e Julianne, pela parceria em tantos trabalhos realizados e pelo carinho e apoio até o último instante do curso.

Aos servidores da UFMG que contribuíram com o desenvolvimento deste trabalho.

A meu orientador, Prof. Frederico Poley Martins Ferreira, que tornou possível a realização deste trabalho.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para esta construção.

*Fico impressionado com a urgência do fazer.
O saber não é suficiente; devemos aplicá-lo.
Ter a disposição não é suficiente; devemos fazer.*

Leonardo da Vinci

RESUMO

O presente trabalho se propôs a analisar o panorama das compras públicas realizadas na Universidade Federal de Minas Gerais, considerando sua execução de forma descentralizada por suas distintas unidades acadêmicas e administrativas. O objetivo geral da presente pesquisa é analisar se o arranjo institucional para realização das compras públicas é o mais adequado para atender aos princípios que norteiam seus fundamentos legais, tais como eficiência, economicidade, supremacia e indisponibilidade do interesse público. Para desenvolvimento da pesquisa, foi utilizada uma análise comparativa das características e o perfil das aquisições das unidades administrativas e acadêmicas, com o intuito de identificar o cenário de compras existente no arranjo atual da universidade e refletir sobre as implicações decorrentes dele. Para viabilizar tal abordagem, foram utilizados os dados oficiais apresentados no Painel de Compras do Governo Federal do período de 2014 a 2018. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores responsáveis pela execução orçamentárias de unidades para observar sua percepção sobre o panorama de compras, suas particularidades e dificuldades. Assim, o arranjo de compras atual foi analisado considerando o volume e características das aquisições das diferentes unidades acadêmicas e administrativas que integram a universidade. Os resultados obtidos demonstraram que, no nível institucional, existe uma predominância do uso de dispensa de licitação no tocante ao número de processos de compras realizados, seguido pelo pregão e inexigibilidade. Em termos, orçamentários, a modalidade responsável pelo maior volume financeiro empenhado foi o pregão, seguido pela dispensa e inexigibilidade. Observou-se também, à luz dos resultados encontrados, significativa concentração da movimentação financeira em poucas unidades gestoras.

Palavras-chave: Compras Públicas; Centralização; Descentralização; Eficiência.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Participação de cada modalidade de licitação sobre o total de processos, UFMG, 2014 a 2018 (em %)	44
Gráfico 2 – Participação de cada modalidade de licitação sobre o valor total de empenhado, UFMG, 2014 a 2018 (em %)	46
Gráfico 3 – Participação das unidades sobre o total de pregões (em %).....	49
Gráfico 4 – Participação das unidades sobre o total de processos de inexigibilidade (em %).....	52
Gráfico 5 – Participação das unidades sobre o total empenhado em aquisições por inexigibilidades (em %)	53
Gráfico 6 – Participação das unidades sobre o total empenhado em aquisições na UFMG (em %)	57
Gráfico 7 – Distribuição das modalidades de licitação por unidade (em %).....	63

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modalidade de licitação e seus limites para obras e serviços de engenharia	23
Quadro 2 – Modalidade de licitação e seus limites para compras e outros serviços.	23
Quadro 3 – Comparação de valores limite para aquisição com dispensa de licitação	25
Quadro 4 – Principais vantagens de uma estrutura centralizada	32
Quadro 5 – Principais vantagens de uma estrutura descentralizada	33
Quadro 6 – Relação de Unidades Gestoras da Unidade Orçamentária	37
Quadro 7 – Relação de Entrevistados e Tipo de unidade	42
Quadro 8 – Participação de Dispensa de Licitação no orçamento de compras das Unidades	60
Quadro 9 – Participação de Pregão no orçamento de compras das Unidades	61
Quadro 10 – Perfil dos Diretores Entrevistados	69
Quadro 11 – Principais aspectos destacados pelos entrevistados.....	77
Quadro 12 – Características de publicidade e análise jurídica nas modalidades Dispensa de Licitação, Inexigibilidade e Pregão	85

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade processos de compras na UFMG, por modalidade, 2014 a 2018	44
Tabela 2 – Volume financeiro empenhado em compras na UFMG, por modalidade, 2014 a 2018	45
Tabela 3 – Total de dispensas realizadas na UFMG, 2014 a 2018, em número absoluto e em %.....	47
Tabela 4 – Valor empenhado em dispensas realizadas na UFMG, por unidades com maior valor, 2014 a 2018.....	48
Tabela 5 – Total de pregões realizados, em número absoluto e em %, 2014 a 2018	49
Tabela 6 – Montante empenhado em pregões realizados na UFMG entre os anos de 2014 e 2018, em % e em R\$.....	50
Tabela 7 – Total de inexigibilidades realizadas na UFMG, em número absoluto e em %, 2014 a 2018	51
Tabela 8 – Montante empenhado em inexigibilidades realizadas na UFMG, 2014 a 2018, em % e em R\$.....	52
Tabela 9 – Número de processos e valor empenhado em tomada de preços na UFMG, 2014 a 2018.....	53
Tabela 10 – Número de processos e valor empenhado em concorrências na UFMG, 2014 a 2018	54
Tabela 11 – Número de processos e valor empenhado em Convites na UFMG, 2014 a 2018	54
Tabela 12 – Número de processos por Unidade da UFMG, 2014 a 2018.....	55
Tabela 13 – Valor empenhado por Unidade da UFMG, 2014 a 2018	56
Tabela 14 – Unidades com menor volume financeiro com aquisições, 2014 a 2018	58
Tabela 15 – Distribuição da Participação da modalidade Dispensa de Licitação em relação ao total empenhado por unidades da UFMG, 2014 a 2018	59
Tabela 16 – Distribuição da Participação da modalidade Pregão em relação ao total empenhado por unidades da UFMG, 2014 a 2018	60
Tabela 17 – Dispensas de itens de informática nas unidades da UFMG, 2016	65
Tabela 18 – Dispensas de itens de informática nas unidades da UFMG, 2017	66
Tabela 19 - Dispensas de itens de informática nas unidades da UFMG, 2018.....	67

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
BU	Biblioteca Universitária
CEU	Centro Esportivo Universitário
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COLTEC	Colégio Técnico
CP	Centro Pedagógico
DEMAI	Departamento de Manutenção e Operação de Infraestrutura
DLO	Departamento de Logística de Suprimentos e Serviços Operacionais
DO	Departamento de Obras
EBA	Escola de Belas Artes
ECI	Escola de Ciências da Informação
EEFFTO	Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional
FACE	Faculdade de Ciências Econômicas
FAE	Faculdade de Educação
FALE	Faculdade de Letras
FAFICH	Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
HC	Hospital das Clínicas
ICB	Instituto de Ciências Biológicas
ICEX	Instituto de Ciências Exatas
IGC	Instituto de Geociências
LCC	Laboratório de Computação Científica
MEC	Ministério da Educação
MHN	Museu de História Natural
MP	Ministério do Planejamento
NCA	Núcleo de Ciências Agrárias
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PL	Projeto de Lei
PRA	Pró-Reitoria de Administração
PROEX	Pró-Reitoria de Extensão
PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação
PRPG	Pró-Reitoria de Pós-Graduação
PRPQ	Pró-Reitoria de Pesquisa

SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SISG	Sistema Integrado de Serviços Gerais
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UG	Unidade Gestora

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Apresentação	14
1.2 Contextualização	15
1.3 Problemática	16
1.4 Objetivos	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1 Compras	18
2.2 Compras Públicas.....	19
2.2.1 Legislação de compras públicas no Brasil e seus princípios.....	20
2.2.2 Modalidades de Licitação	22
2.3 Centralização X Descentralização em Compras	28
3 OBJETO DE ESTUDO: A UFMG	37
4 METODOLOGIA	39
5 ANÁLISE DO ARRANJO ORGANIZACIONAL DA FUNÇÃO COMPRAS/LICITAÇÕES NO CONTEXTO DA UFMG	43
5.1 Resultados por Modalidade	47
5.1.1 Dispensa de Licitação	47
5.1.2 Pregão Eletrônico	48
5.1.3 Inexigibilidade.....	50
5.1.4 Tomada de Preços	53
5.1.5 Concorrência	54
5.1.6 Convite	54
5.2 Resultados por Unidade – total de processos e de volume financeiro.....	55
5.3 Modalidades X Unidades	58
5.4 Dispensas de mesmo objeto: itens de informática	64
5.5 Percepção dos gestores entrevistados.....	68
5.6 Síntese dos Resultados.....	78
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
BIBLIOGRAFIA	96
ANEXOS	101
ANEXO I – Parecer nº 714/2017/PF-UFMG/PGF/AGU/APT.....	101
ANEXO II – Roteiro de Entrevista Semiestruturada.....	102
ANEXO III – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	103
ANEXO IV – Detalhamento das compras na modalidade Dispensa de Licitação por unidade, UFMG, 2014-2018.....	105
ANEXO V – Detalhamento das compras na modalidade Pregão por unidade, UFMG, 2014 a 2018.....	109

ANEXO VI – Detalhamento das compras na modalidade Inexigibilidade por unidade, UFMG, 2014 a 2018	110
ANEXO VII – Participação das unidades em relação ao total – número de processos e volume financeiro, compras UFMG, 2014 a 2018.....	112
ANEXO VIII – Detalhamento da participação % de cada modalidade por unidade em relação ao total financeiro, UFMG, 2014 a 2018.....	115

1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

As Universidades, conforme disposição da Constituição Federal (BRASIL, 1988), gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e devem obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Visando o atendimento ao referido princípio, à sua função social, bem como ao seu projeto pedagógico, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) depende da existência de várias atividades de caráter administrativo, entre elas as compras e contratações de serviços. No escopo do trabalho em questão, foi avaliada a atividade de compras, considerando que sua função principal é fornecer à instituição insumos (materiais e serviços) para atender às suas necessidades administrativas, funcionais e pedagógicas.

O conceito de compras públicas considera as especificidades legais das aquisições realizadas pela administração pública, regidas pela lei ordinária nº 8.666/93, também chamada de Lei de Licitações e Contratos. A referida lei objetiva garantir a observância dos princípios constitucionais, garantido que a proposta mais vantajosa para a Administração seja selecionada, conforme disposto em seu artigo 3º.

Neste contexto, a aquisição de materiais e serviços para a organização é realizada e de responsabilidade de uma área funcional especializada, com o intuito de atender a todas as necessidades de insumos dos diferentes setores da universidade. Para atendimento dessas necessidades em questão, a Universidade conta com diversos departamentos e/ou diretorias de compras/licitações em grande parte de suas unidades, acadêmicas ou administrativas.

A organização da Administração Geral da UFMG conta também com o Departamento de Logística de Suprimentos e Serviços Operacionais (DLO), uma estrutura cuja finalidade é atender a universidade como um todo, na aquisição de bens e serviços comuns, bem como no suporte a vários processos de licitação e em compras para os órgãos que integram a Administração Geral que não tem autonomia orçamentária.

Contudo, por algumas características inerentes ao funcionamento institucional da UFMG e limitações legais existentes, como a impossibilidade de exigência de formação específica no concurso para provisão do cargo, além da dificuldade (orçamentária e institucional) de treinamento mais aprofundado para os servidores lotados em rotinas de compras, observa-se, em alguns casos, significativa rotatividade de servidores de compras,

bem como dificuldades de adaptação e demanda por maior capacitação para exercício das rotinas de compras de forma mais assertiva.

Considerando um arranjo organizacional que promove certa descentralização da função compras/licitações no âmbito da UFMG, aliado à complexidade legal-processual do exercício de suas atividades e à limitação orçamentária e institucional para promoção de maior investimento em capacitação dos servidores compradores/pregoeiros, discutir-se-á a possibilidade de analisar a viabilidade de ampliar o grau de centralização da função compras, com o intuito de obter resultados como difusão do conhecimento, padronização de tarefas e processos, melhor utilização de recursos humanos e financeiros, dentre outros aspectos.

1.2 Contextualização

A Universidade Federal de Minas Gerais é uma instituição de 90 anos de existência reconhecida como uma das melhores universidades federais do país, obtendo grande destaque nacional e internacional. No ano 2017 contou com um orçamento de R\$ 2.006.502.592,00 (dois bilhões, seis milhões, quinhentos e dois mil, quinhentos e noventa e dois reais), administrados e executados por 45 (quarenta e cinco) Unidades Gestoras. Em 2018 seu orçamento executado foi de R\$1.945.832.801 (um bilhão, novecentos e quarenta e cinco milhões, oitocentos e trinta e dois mil, oitocentos e um reais, enquanto em 2019 o montante previsto foi de R\$ 2.042.901.713 (dois bilhões, quarenta e dois milhões, novecentos e um mil, setecentos e treze reais. (UFMG, 2019)

É considerada Unidade Gestora (UG) toda unidade administrativa ou acadêmica com autonomia para gerenciar recursos, orçamentários e financeiros, que detém registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e registro específico no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), estando diretamente ligada a uma Unidade Orçamentária, no caso em questão, a UFMG. Assim, a execução orçamentária caracteriza-se por seu caráter descentralizado, considerando a autonomia atribuída para cada UG.

Dentre as 45 Unidades Gestoras, existe um órgão que representa a organização da Administração Geral da UFMG, o Departamento de Logística de Suprimentos e Serviços Operacionais (DLO), uma estrutura cuja finalidade é atender à universidade de forma mais ampla, na aquisição de bens e serviços comuns, bem como assessorar as demais unidades administrativas e acadêmicas nos seus processos de licitação, além de realizar compras para os órgãos que integram a Administração Geral e não tem autonomia orçamentária. Vinculado à Pró-Reitoria de Administração, o DLO é formado por sete divisões que se subdividem em 21 seções e setores, com quadro de aproximadamente 130 (centro e

trinta) servidores do quadro permanente, além de cerca de 1.100 (mil e cem) profissionais terceirizados, que realizam serviços de limpeza, portaria e vigilância, dentre outros. Trata-se, portanto, de uma estrutura que centraliza o maior número de processos de compras da instituição.

O corte de pesquisa escolhido foi, em grande parte, determinado pelas observações na trajetória profissional do autor (lotado no DLO), significativamente pautada por fundamento legais que funcionam, *a priori*, como um “referencial teórico-profissional” para o exercício das atividades de compras públicas. Neste contexto, o ordenamento jurídico que delimita a prática de compras públicas apresenta alguns pressupostos e princípios que motivaram a escolha do problema em questão. Se a legislação defende princípios de eficiência e economicidade, considerando a pertinência (e preferência) da realização de grandes compras para viabilizar economias de escala, existe um preceito/pressuposto que direciona a atividade a um grau de relativa centralização. Contudo, outros instrumentos legais atribuem à gestão das estruturas públicas determinado grau de autonomia para proposição de seu arranjo institucional, como ocorre na UFMG, o que promove relativo grau de descentralização, considerando a relevância e necessidade de tal cenário para viabilizar maior flexibilidade, princípio considerado fundamental no desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão da Universidade.

1.3 Problemática

A problemática da pesquisa é analisar, à partir dos impactos do atual grau de descentralização existente na Universidade Federal de Minas Gerais, se o arranjo institucional da função compras/licitação mostra-se o mais adequado para atender aos princípios que norteiam os fundamentos legais da função, tais como eficiência, economicidade, melhor compra dada as características dos itens e serviços adquiridos, economia de escala, supremacia e indisponibilidade do interesse público.

No desenvolvimento da pesquisa e de seu referencial teórico, foram identificadas características de modelos centralizados e descentralizados da função de compras. As reflexões teóricas sobre o tema apresentaram as vantagens e desvantagens mais comuns a cada arranjo, levando em conta que as estruturas organizacionais não se caracterizam, necessariamente, por um modelo completamente centralizado ou descentralizado, dois polos de um *continuum*, mas assumem desenhos dentro das configurações possíveis entre os dois extremos. Trata-se, portanto, de uma questão de grau, considerando as particularidades e os objetivos da organização.

Considerando que os arranjos organizacionais centralizados/descentralizados apresentam vantagens e desvantagens, de acordo com a compatibilidade com os objetivos e características institucionais e que a eficiência das compras públicas pode ser impactada, no nível organizacional, pelo grau de centralização, o desenvolvimento da pesquisa partiu da premissa de que o nível de centralização da função na universidade não é o mais adequado para gerar os melhores resultados para a administração pública, à luz dos princípios de eficiência e economicidade. Assim, a partir dos dados coletados a pesquisa se propôs a analisar os resultados decorrentes do atual arranjo com o objetivo de verificar se a premissa inicial estava correta ou se existem particularidades que justificam o atual desenho institucional à luz das teorias avaliadas.

1.4 Objetivos

O objetivo geral proposto para a pesquisa é analisar se o arranjo institucional da função compras/licitação mostra-se o mais adequado para atender aos princípios que norteiam os fundamentos legais da função, tais como eficiência, economicidade, supremacia e indisponibilidade do interesse público.

Já os objetivos específicos são:

- ✓ Descrever o arranjo organizacional atual, apontar suas particularidades e discutir suas implicações;
- ✓ realizar levantamento e classificação de processos de compras das unidades acadêmicas e administrativas da UFMG;
- ✓ caso identificado elementos que justifiquem, à luz dos preceitos constitucionais, da revisão teórica e bibliográfica sobre o tema e com o objetivo de contribuir para a melhoria do processo de compras da instituição, propor uma estrutura com maior grau de centralização dos setores que desenvolvem tais atividades.

A pesquisa está estruturada em seis capítulos principais. Após este capítulo introdutório, o referencial teórico é apresentado, com os conceitos sobre compras no âmbito organizacional, compras públicas e suas particularidades, além das vantagens e desvantagens da centralização e descentralização da função. No terceiro capítulo, a UFMG, instituição selecionada para o estudo de caso, é apresentada. No quarto capítulo, a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa foi detalhada: instrumentos utilizados para coleta e análise de dados. O quinto capítulo trata da apresentação e apreciação dos resultados obtidos e o sexto capítulo traz as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Compras

Para o desenvolvimento desta pesquisa foi utilizado o conceito de compras no ambiente institucional, cuja função principal é fornecer à organização insumos (materiais e serviços) para atender às suas necessidades administrativas, funcionais e pedagógicas. Neste contexto, a aquisição de materiais e serviços para a organização é de responsabilidade de uma área funcional especializada, com o intuito de atender a todas as necessidades de insumos dos diferentes setores da universidade (ENGLAND, 1973).

De acordo com England (1973), a especialização da função compras/suprimentos está diretamente relacionada ao crescimento das organizações e ao aumento da complexidade de seus processos, o que torna a função significativa ao ponto de organizá-la de forma especializada. Outros autores defendem a especialização funcional com o intuito de os profissionais exercerem as atividades necessárias com mais eficiência:

Um dos princípios de base da organização científica recomenda que se confie apenas um número restrito de funções diferentes a um mesmo indivíduo. Assim, ele poderá consagra-lhe todo o seu tempo, desempenhando-as com o máximo de competência. A centralização das compras, unificando o método administrativo, permite a plena aplicação deste princípio (BERNATENE, 196?, p. 19).

A especialização funcional com o objetivo de promoção da eficiência do processo de compras baseado no princípio econômico da divisão do trabalho também é defendida por Heinritz e Farrell (1979), a saber:

Assegura-se, por meio de um sistema de delegação de responsabilidade e concentração da autoridade, um melhor controle ao isolar o fator materiais, com uma pessoa ou um departamento diretamente responsáveis, perante a direção, pelo desempenho desta função, e também um dispositivo completo de registros relativos às transações de compras, obrigações contratuais e gastos em geral Heinritz e Farrell (1979, p. 22).

Uma definição difundida da função compras/suprimentos e de seus objetivos é proposta por Baily (2000, p. 1974), para quem “o objetivo de qualquer departamento de compras é adquirir a qualidade de material correta, na quantidade exata, no tempo certo, do fornecedor correto pelo preço adequado”.

Para Bernatené (196-?, p. 11), “a compra é a função que consiste em abastecer a empresa e em por à sua disposição, nas melhores condições técnicas e econômicas, os

elementos necessários à sua atividade nos planos mais diversos”, sejam eles relacionados à fabricação/produção, comercialização ou de suporte administrativo. Apesar de o conceito fazer menção ao ambiente empresarial, e das particularidades dos processos de compras no contexto governamental, o objetivo da função compras no ambiente em análise – a Universidade Federal de Minas Gerais – também tem como objetivo suprir demandas de insumos e serviços da organização.

2.2 Compras Públicas

Em grande parte dos países, o poder público é responsável, por meio de licitações, por volume substancial das aquisições na economia. Trata-se, considerando o montante de recursos envolvidos e a relevância das compras para viabilizar a prestação de serviços públicos, de um instrumento estratégico (OCDE, 2011). Tal compreensão é corroborada por Blanco García et al. (2010), que defende que as compras governamentais tem papel relevante na promoção do desenvolvimento econômico dos países, tanto em função do volume financeiro movimentado, quanto por seu potencial de induzir rumos e comportamentos no mercado, inibir práticas e incentivar determinadas áreas ou atividades econômicas. Por sua vez, Lima (2015) pondera que o uso do poder compra pelo Estado pode gerar benefícios socioeconômicos mais eficazes que a transferência de renda por meio de programas específicos. Para ele, a participação estatal como agente econômico comprador fortalece empresas e seus fluxos de caixa, promovendo melhores condições para seu crescimento e manutenção. Assim, gera espirais positivas, ampliando a formalização das empresas e dos trabalhos, difundindo condições para que elas sejam fornecedoras do Estado.

Nos países da OCDE, os procedimentos licitatórios respondem por 4% a 14% do PIB. No Brasil, o governo federal brasileiro é responsável por parte significativa das aquisições realizadas no país. Conforme estudo do Banco Mundial (Banco Mundial, 2017), no período 2012-2017 as compras públicas realizadas na esfera federal totalizaram 155 (cento e cinquenta e cinco) bilhões de reais, o que corresponde a um patamar de 5% do total de gastos no período. Contudo, considerando a estrutura federativa brasileira e as atribuições constitucionais dos Estados e Municípios, destaca-se que “um grande valor das compras públicas no Brasil é executado por Estados e Municípios (Banco Mundial, 2017, p. 27)”. Assim, evidencia-se tanto a relevância da ação estatal enquanto importante agente econômico, considerando seu volume de aquisições nas variadas esferas de poder, quanto a importância em analisar a eficiência do gasto público empenhado nas compras públicas.

A licitação é o processo por meio do qual os governos se utilizam para realizar a aquisição de serviços ou bens, com o objetivo de garantir a economicidade e eficiência das despesas públicas. O Tribunal de Contas da União define licitação como “procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para oferecimento de bens e serviços (BRASIL, 2010, p. 19). Para Piscitelli; Timbó & Rosa (2006):

Licitação é o conjunto de procedimentos administrativos, legalmente estabelecidos, através do qual a Administração Pública cria meios de verificar, entre os interessados habilitados, quem oferece melhores condições para a realização de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações (p. 180).

2.2.1 Legislação de compras públicas no Brasil e seus princípios

A aquisição de bens e serviços na Administração Pública no Brasil é regida pela lei ordinária nº 8.666/93, também chamada de Lei de Licitações e Contratos, conforme disposto em seu artigo 1º:

Art. 1º Esta lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1993).

Inclusive, Ribeiro (2014) considera que o contrato administrativo é um dos mais efetivos instrumentos de que dispõe o gestor público para o cumprimento de sua missão constitucional.

Logo em seu início, no art. 3º, a lei de licitações consagra o princípio da economicidade nas compras públicas (Moreira e Morais, 2002), dispondo que a proposta mais vantajosa para a Administração seja selecionada:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

A legislação brasileira que dispõe sobre a aquisição de bens e serviços segue os princípios dispostos no artigo 37 da Constituição Federal, que submete a administração pública direta e indireta de qualquer poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esse último consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada (MOREIRA e MORAIS, 2002).

O princípio da eficiência foi incluído pela Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, em atendimento a uma Administração Pública que incorpora também aspectos gerenciais:

(...) além dos princípios delineados na Constituição Federal: da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, a nova gestão pública passou a ser orientada também pelo princípio da eficiência, com ênfase alterada dos meios (procedimentos) para os fins (resultados) (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 225).

O instituto da eficiência está relacionado ainda com o dever da boa administração, que foi consagrado pelos artigos 13 e 25,V, do Decreto-lei 200/67, no que concerne o controle de resultados. Segundo Hely Lopes Meirelles (2003):

Dever de eficiência é o que impõe a todo agente público realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administração, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES, 2003, pág.102)

Assim, o princípio da eficiência é considerando o mais moderno da função pública-administrativa já que demanda do servidor público que o desempenho de suas atividades não apenas ocorra com legalidade, mas exige também resultados positivos para a administração pública e atendimento satisfatório das necessidades da sociedade e seus membros (Meirelles et al., 2003). Contudo, ressalta-se que a eficiência, na forma regulamentada pela Constituição, deve ser alcançada considerando os princípios da Administração Pública de forma integral:

Vale dizer que a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito. (DI PIETRO, 2014, pág. 85)

A promulgação da Constituição Federal de 1988 tornou obrigatória a utilização de procedimento licitatório para aquisição de bens e serviços. Assim, a lei nº8.666/93 foi elaborada para regulamentar o disposto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal do Brasil:

Art. 37 – XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

2.2.2 Modalidades de Licitação

A lei nº8.666/93 estabeleceu, além dos princípios que normatizam as compras públicas, as modalidades licitatórias, com suas características e finalidades próprias: concurso, concorrência, leilão, tomada de preços e convite.

O concurso é a modalidade utilizada para seleção de trabalho de natureza técnica, científica ou artística, concedendo ao(s) vencedor(es) prêmios e/ou remuneração considerando os critérios estabelecidos no edital. A concorrência é aberta a todos os interessados que possuem e comprovem os requisitos de qualificação mínimos exigidos no edital, enquanto a tomada de preços é aberta apenas aos cadastrados com qualificação técnica compatível ao objeto licitado. Na modalidade convite, é exigida a participação de pelo menos três convidados do ramo pertinente ao objetivo licitado, observada a qualificação necessária. O leilão é utilizado para venda de bens classificados como inservíveis para a Administração, de produtos apreendidos legalmente ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis (MOREIRA E MORAIS, 2002). As modalidades convite, tomada de preços e concorrência apresentam limites definidos no artigo 23 da lei nº8.666/931, conforme informações resumidas e apresentadas nos quadros 1 e 2.

¹ Os limites de valor previstos no artigo 23 da Lei nº8.666/93 para as modalidades de licitação foram atualizados pelo Decreto nº9.412/2018. Contudo, por se tratar de alteração por meio de Decreto (hierarquicamente inferior à lei ordinária), o texto da Lei nº8.666/93 não foi modificado, por se tratar de Lei Ordinária.

Quadro 1 – Modalidade de licitação e seus limites para obras e serviços de engenharia

Modalidade de licitação	Valor (em R\$)	Previsão legal
Convite	Até 330.000,00	Artigo 23, inciso I, alínea A
Tomada de Preços	Até 3.300.000,00	Artigo 23, inciso I, alínea B
Concorrência	Acima de 3.300.000,00	Artigo 23, inciso I, alínea C

Fonte: elaborado pelo autor, adaptado da Lei nº8.666/93 e Decreto nº9.412/2018.

Quadro 2 – Modalidade de licitação e seus limites para compras e outros serviços

Modalidade de licitação	Valor (em R\$)	Previsão legal
Convite	Até 176.000,00	Artigo 23, inciso I, alínea A
Tomada de Preços	Até 1.430.000,00	Artigo 23, inciso I, alínea B
Concorrência	Acima de 1.430.000,00	Artigo 23, inciso I, alínea C

Fonte: elaborado pelo autor, adaptado da Lei nº8.666/93 e Decreto nº9.412/2018.

A legislação de compras públicas prevê também dois casos excepcionais: a **dispensa de licitação**, em casos de emergência, calamidade, guerra ou quando a realização de processo licitatório promover resultados antieconômicos², sobretudo em compras de bens e serviços de baixo valor, e a **inexigibilidade de licitação**, para situações nas quais são observadas inviabilidade de competição, como em casos de fornecedores únicos de bens e serviços, vedada a preferência de marca, contratação de serviços técnicos de natureza singular, junto a profissionais ou empresas de notória especialização (BRASIL, 2010).

A legislação prevê ainda quatro tipos de licitação: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta. A licitação de **maior lance ou oferta** é utilizada nas situações de alienação de bens ou de concessão/permissão de uso. A licitação de **menor preço** é utilizada para a aquisição de bens e serviços ou execução de obras, sendo aplicável aos processos nos quais é possível definir as especificações do objeto licitado e definir o vencedor pelo menor lance ofertado:

Será a licitação do tipo menor preço quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor do certame o licitante que apresentar proposta de acordo com as especificações do ato convocatório e ofertar o menor preço (BRASIL, 2010, p. 114).

² O artigo 24 da Lei nº8.666/93 prevê a dispensa de licitação em compras cujo valor não ultrapasse 10% dos limites definidos para a modalidade Convite. Com a redação do decreto 9.412/2018, os limites para realização de dispensa foram atualizados para R\$33.000,00 em caso de obras e serviços de engenharia e R\$ 17.600,00 para demais compras.

A licitação de **melhor técnica** é, conforme disposição no artigo 46 da Lei 8.666/93, utilizada exclusivamente para aquisição e contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual, como elaboração de pareceres, estudos técnicos, projetos básicos e executivos, cálculos, fiscalização, supervisão, dentre outros (BRASIL, 2010).

Na licitação de **melhor técnica e preço** o critério de avaliação e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração considera a maior média ponderada das notas atribuídas às propostas de preço e técnica. As propostas são avaliadas e classificadas ponderando o peso atribuído a cada fator de acordo com os critérios estabelecidos no instrumento convocatório. A exemplo do tipo “melhor técnica”, é utilizada para serviços de natureza predominantemente intelectual (BRASIL, 2010).

Faz-se necessário ainda atentar ao fato de que as compras feitas pela Administração devem atender a algumas diretrizes específicas, tendo em vista a natureza da contratação. Nesse sentido, o princípio da padronização dispõe que, em algumas ocasiões, determinados bens tenham as mesmas características técnicas e de desempenho, conforme disposto no inciso I do artigo 15 da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993).

Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei 1.292/1995, cuja proposta é alterar a Lei 8.666/93 e instituir um novo regime licitatório para toda a administração pública direta, autarquias e fundações. A nova legislação teve seu texto base aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados em 17/09/2019 e aguarda apreciação do Senado Federal. Logo, os pontos aqui destacados sobre o PL 1.295/1995 podem ser alterados antes de sua redação final.

A nova lei de licitações irá acabar com a divisão das modalidades a partir dos valores estimados da contratação, conforme modelo vigente e detalhado nos quadros 01 e 02. As contratações de bens e serviços específicas e obras e serviços de engenharia serão realizadas por meio de concorrência, deixando de existir as modalidades tomada de preços e convite, conforme disposto no artigo 28 do PL 1.295/1995.

Outra alteração proposta pela nova lei é a mudança dos limites de valores para dispensa por teto, atualizando os limites de R\$33.000,00 para R\$ 1000.000,00 em caso de obras e serviços de engenharia e de R\$ 17.600,00 para R\$ 50.000,00 para demais compras, conforme dados apresentados no quadro 3.

Quadro 3 – Comparação de valores limite para aquisição com dispensa de licitação

Tipo de contratação	Valor atual (em R\$)	Valor proposto (em R\$)	Previsão legal do novo valor
Obras e Serviços de Engenharia	Até R\$ 33.000,00	Até 100.000,00	Artigo 74, inciso I
Demais contratações	Até R\$ 17.600,00	Até 50.000,00	Artigo 74, inciso II

Fonte: elaborado pelo autor, adaptado da Redação Final do Plenário da Câmara dos Deputados do Projeto de Lei nº1.292/95.

Alguns anos após a promulgação da Lei nº8.666/1993 o governo federal criou uma nova modalidade de licitação, em consonância com os princípios de eficiência e economicidade: o pregão. Por meio da Medida Provisória nº2.026, de 4 de maio de 2000, regulamentada pelo Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000 e transformado na lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002 (BRASIL, 2002), o Governo Federal instituiu o Pregão no âmbito da Administração Pública Federal. Por meio do decreto nº5.450/2005 (BRASIL, 2005), definiu-se o pregão como modalidade de licitação a ser obrigatoriamente utilizada para aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Observe-se que sua aplicação está limitada aos bens e serviços comuns:

O pregão só pode ser utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns, que são 'aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado' (Lei no 10.520, art. 1o, parágrafo único). Desta forma, o pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, locações imobiliárias e alienações em geral (MARQUES, 2005, p. 55).

Para fins da legislação, bens e serviços comuns são aquele cujos padrões de desempenho e qualidade são passíveis de definição objetiva em edital, bem como apresentam especificações usuais no mercado:

Bem ou serviço será comum quando for possível estabelecer, para efeito de julgamento das propostas, por intermédio de especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto. O estabelecimento desses padrões permite ao agente público analisar, medir ou comparar os produtos entre si e decidir pelo melhor preço (BRASIL, 2010, p. 62).

A aquisição de bens e serviços na Administração Pública na modalidade de pregão é condicionada aos princípios definidos no artigo 5º do Decreto-lei nº 5.450/2005 (BRASIL, 2005):

Art. 5º A licitação na modalidade de pregão é condicionada aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.

Enquanto o decreto nº 5.450/2005 definiu o pregão como modalidade de licitação a ser obrigatoriamente utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, mas, em seu artigo 4º, definiu que a utilização em sua forma eletrônica era preferencial (BRASIL, 2005), o Decreto 10.024/2019 tornou obrigatório o uso do pregão na sua forma eletrônica pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, fundações e fundos especiais (BRASIL, 2019).

O pregão eletrônico objetiva promover a competição entre os fornecedores e, com isso, obter a redução dos preços de aquisição de bens e serviços. Assim, a modalidade promove uma etapa de confrontação direta entre os interessados, denominada fase de lances, na qual os licitantes interessados apresentam suas propostas e tem a possibilidade de reduzir seus valores durante a sua realização (SOUZA e CASTRO, 2012). Por se tratar de modalidade exclusiva para produtos e/ou serviços comuns, ou seja, que apresentam especificações utilizadas amplamente no mercado e por não demandar avaliação minuciosa, os critérios de julgamento do pregão são o menor preço ou maior desconto, favorecendo a obtenção de valores que aquisição reduzidos (MARQUES, 2005).

Uma particularidade do pregão que torna sua realização mais célere é a inversão de fases, que implica na avaliação dos documentos de habilitação apenas do licitante classificado em primeiro lugar, procedimento distinto do adotado nas demais modalidades de licitação:

Ao analisar os documentos de habilitação apenas do proponente classificado em primeiro lugar, a quantidade de documentos a ser verificada diminui bastante. Esta característica do pregão é uma das suas principais vantagens, pois dá celeridade ao certame, economia de tempo e simplificação do processo (SOUZA e CASTRO, 2012, p. 14).

Além da inversão de fases, que promove maior celeridade aos certames, outras vantagens que motivaram o desenvolvimento e a consolidação do pregão eletrônico como modalidade preferencial para realização de licitações, destacam-se a possibilidade de adoção em licitações de qualquer valor (MARQUES, 2005), o incremento da competitividade com a ampliação do número de participantes nos pregões, possibilidade de obtenção de menores preços em licitações (SOUZA e CASTRO, 2012) e maior transparência dos processos de aquisições:

Complementarmente, o pregão eletrônico permite um acompanhamento de todo processo licitatório, pois ele é aberto ao público. No caso do pregão,

mais especificamente em sua forma eletrônica, a população pode acompanhar o desenvolvimento do processo através da Internet, pois todos os dados da licitação ficam disponíveis nos sites gerenciadores dos sistemas de disputa, o que gera maior transparência na licitação (SOUZA e CASTRO, 2012, p. 15).

Recentemente foi promulgado o decreto nº 10.024/2019 para regulamentar o pregão na sua forma eletrônica. Publicada no Diário Oficial em 23 de setembro de 2019, a nova Lei do Pregão Eletrônico estabeleceu um período de transição, com entrada em vigor em 28 de outubro de 2019, conforme disposto em seu artigo 61 (BRASIL, 2019). Os editais publicados até a data em questão puderam seguir a legislação anterior, o Decreto nº 5.450/2005, apesar de revogado pelo artigo 60 do novo texto legal. Na prática, tem-se que sua revogação absoluta ocorrerá após a conclusão das licitações publicadas antes da entrada em vigor do novo decreto.

Nos moldes da nova lei, todas as licitações da modalidade pregão devem ser realizadas, obrigatoriamente, na forma eletrônica, conforme disposto em seu artigo 1º, parágrafo 1º “a utilização da modalidade pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória” (BRASIL, 2019). Trata-se de mais uma ação legislativa com intuito de incrementar a competitividade com a ampliação da disputa entre os interessados e promover a transparência dos atos administrativos decorrentes do pregão ao tornar obrigatória sua realização na forma eletrônica.

A Constituição Federal de 1988 assegura o acesso à informação como direito fundamental e condição básica para o exercício da cidadania, conforme disposto em seu artigo 5º inciso XIV, que preconiza que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”, além do inciso XXXIII do mesmo artigo, que dispõe que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.”

Assim, o princípio da transparência na gestão pública surge para garantir à sociedade acesso às informações relativas à forma de utilização dos recursos transferidos ao Estado, na forma de tributos, para que este desenvolva as atividades de natureza pública. A transparência aproxima o Estado e a sociedade, ampliando o nível de acesso dos cidadãos às informações sobre a gestão pública. Tal princípio é considerado como importante antídoto contra a corrupção, uma vez que proporciona a difusão de informações sobre a atuação dos agentes públicos e viabiliza o controle social sobre eles. Conforme destacado pela

Controladoria Geral da União (2012), o estabelecimento de um controle social atuante torna-se ainda mais necessário em função da descentralização promovida pela Constituição Federal de 1988 e da extensão territorial do país. Busca-se, com base no ordenamento legal existente, a formação de um ciclo virtuoso no qual a sociedade cobra mais eficácia, transparência e moralidade nas ações públicas e a Administração Pública se compromete com os seus objetivos sociais orientados pelos princípios constitucionais.

Apesar de previsto desde a Constituição de 1988, o direito ao acesso à informação foi regulamentado apenas com a Lei de Acesso à Informação, de 2011. Desde então, a promoção da transparência ativa é, conforme o artigo 8º da LAI (BRASIL, 2011), dever e função dos órgãos e entidades públicas da Administração, sendo que eles detêm autonomia no aprimoramento das formas de transparência e acesso à informação, emprego de ferramentas e mecanismos de adequação aos aspectos definidos legalmente.

2.3 Centralização X Descentralização em Compras

Em organizações que contam com várias unidades e departamentos, uma importante decisão é sobre o nível de centralização da função compras. Algumas instituições adotam arranjos que centralizam o Departamento de Compras em uma estrutura única, enquanto outras organizações descentralizam suas compras, estruturando departamentos com maior autonomia e responsabilidade na gestão de compras.

Para Baily (2000) e Carvalho (2010), existem três formas de organização da estrutura de compras:

- A) descentralização total, na qual cada unidade possui total autonomia para realização de suas aquisições;
- B) centralização total, arranjo que organiza todas as compras em uma estrutura central;
- C) a combinação de ambos, por meio de um arranjo híbrido que explora benefícios dos dois sistemas e mitiga as suas desvantagens.

Na literatura, o modelo centralizado usualmente é defendido em situações de padronização dos bens e serviços adquiridos, com o objetivo de promover a otimização do processo de aquisição das organizações, conforme destacado por Silva (2016):

A estrutura centralizada de compras se justifica nas situações em que os mesmos tipos de materiais estratégicos são adquiridos por várias unidades; onde a centralização permite a obtenção de melhores condições (preços, custos, qualidade e serviço) facilitando a normalização dos produtos e fornecedores e centralmente, são tomadas decisões relativas às especificações do produto, seleção de fornecedores, preparação e negociação de contratos. (SILVA, 2016, p. 41)

Os estudos sobre o assunto apontam que a centralização das compras está associada à ideia de sinergia. Ao promover a concentração dos processos de compras, a centralização proporciona um incremento da padronização das normas e diretrizes, facilita a formação de equipes de trabalho com maior *expertise* e promove economias de escala.

A centralização do setor de compras viabiliza a obtenção de vantagens negociais ao promover aquisições de bens e materiais em maiores quantidades. Tal percepção é corroborada por Baily (2000) que, ao analisar a eficiência das compras centralizadas, defende que ela é alcançada quando a organização consegue consolidar a demanda de insumos e simplificar os procedimentos e interações com os fornecedores, promovendo maior controle dos processos e redução de custos de aquisição.

A possibilidade de obtenção de maiores descontos ao promover a consolidação da demanda dos insumos é o principal benefício destacado por vários autores que discutem a temática, como Baily (2000), Fiúza (2013), Macohin (2008) e Parente (2000). Eles destacam também que uma maior centralização dos processos contribui na padronização dos procedimentos de aquisição em toda as unidades que integram a estrutura geral.

Segundo Parente (2000), as principais vantagens da centralização de compras estão relacionadas ao potencial de economia de escala e controle de processos. Para ele, os principais benefícios do arranjo centralizado são:

- Maior volume de compras, que propicia maiores descontos;
 - Melhor integração de esforços;
 - Maior controle sobre a gestão de produtos, das compras e do estoque.
- (PARENTE, 2000, p. 234)

A economia de escala é um dos resultados esperados em decorrência do aumento de poder de mercado da unidade de compras centralizada em função da concentração dos volumes e da padronização dos itens e serviços que são adquiridos (Baily, 2000). Como nas estruturas centralizadas a maior parte das compras é de responsabilidade de um órgão central e é realizada a partir de levantamento de itens e serviços para atender demandas de todas as unidades e setores da organização, a literatura pesquisada destaca que arranjos centralizados ampliam a capacidade de obtenção de menores custos unitários em decorrência da agregação dos pedidos de compras e pelo potencial de significativos descontos sobre as quantidades adquiridas.

Outro benefício das compras centralizadas é a padronização das rotinas e diretrizes e a uniformização das especificações de produtos e serviços comprados. Além de viabilizar a redução dos custos unitários de aquisição, a centralização e a promoção de

uniformidade dos processos favorecem a redução do número de funcionários envolvidos nas atividades de compras e reduzem o número de processos em duplicidade e, conseqüentemente, o custo operacional. Ademais, favorece a coordenação entre os especialistas, o compartilhamento de conhecimento disponível e o desenvolvimento de uma expertise da equipe de compras.

As reflexões de Macohin (2008) sobre a centralização corroboram esse raciocínio ao destacar tanto eventuais benefícios econômicos decorrentes da economia de escala quanto os relacionados ao potencial de padronização e controle dos processos de compras. Para ele, as vantagens do modelo centralizado são:

- Centralizar implica em um único preço de mercado para os itens, isso, independentemente de sua localização geográfica, uniformizando ações;
- A adoção de um procedimento padrão para todas as compras;
- Atendimento mais eficiente em caso de falta de algum item em qualquer unidade de negócios;
- Apresenta uma melhor gestão dos estoques, com uma maior eficiência no controle (MACOHIN, 2008, p. 34-35).

Contudo, os autores destacam que uma excessiva centralização dos processos de compras pode, em determinados cenários, promover um afastamento substancial do órgão centralizador de suas unidades integrantes e dos usuários dos serviços e produtos adquiridos (Fiuza, 2013). Em essência, como é neles onde surgem as demandas de compras, bem como os problemas e urgências delas decorrentes, caso a centralização promova um afastamento significativo entre o órgão central e as unidades, comprometendo ou tornando significativamente morosa a comunicação entre eles, resultados indesejados pode ocorrer, comprometendo a eficiência e a economia de escala que inicialmente motivaram o arranjo. A centralização pode, sob tal perspectiva, comprometer a flexibilidade da organização como um todo e a capacidade de adequação e resposta do órgão central às necessidades específicas de cada unidade descentralizada.

As reflexões de Parente (2000) sobre o sistema centralizado de compras vão ao encontro de tal perspectiva. Para ele, as principais desvantagens do sistema centralizado são:

- Menor flexibilidade;
- Menor adequação às necessidades locais;
- Menor agilidade;
- Menor envolvimento do pessoal. (PARENTE, 2000, p. 234)

Já Moreira e Ribeiro (2016) destacam especificamente as desvantagens de centralização das compras em órgãos da Administração Pública:

(i) excessiva demanda de organização administrativa centralizada, decorrente da massa de objetos a padronizar e licitar; (ii) centralização política em detrimento da autonomia administrativa; (iii) risco de atraso em escala de certo item, contratado com um mesmo fornecedor para toda a Administração; (iv) risco de lentidão do procedimento licitatório, por se tornar mais robusto; (v) risco de distanciamento dos demandantes e (vi) necessidade de organização orçamentária para garantir a escala das contratações (MOREIRA E RIBEIRO, 2016, p. 64-65).

O modelo descentralizado é analisado pelos seus benefícios relacionados à flexibilidade, conforme destacado por autores como Baily (2000), Domingues (2001), Fiúza (2013), Macohin (2008), Moreira e Ribeiro (2016) e Parente (2000). Em contextos que demandam maior agilidade e flexibilidade das unidades e maior adequação às particularidades locais, a descentralização de compras é considerada mais adequada (DOMINGUES, 2001). Para Faes, Matthyssens e Vandembempt (2000), as compras locais são favorecidas pela descentralização, facilitando a resolução de problemas operacionais em função da maior proximidade física com o mercado fornecedor. Assim, em organizações com estruturas dispersas geograficamente, a centralização usualmente é preterida.

Segundo Baily (2000), os principais benefícios do modelo descentralizado estão relacionados a flexibilidade e responsividade da estrutura, aliados ao conhecimento da equipe a respeito de suas particularidades. Para ele, as vantagens da descentralização são:

- Equipe possui conhecimento das necessidades da unidade;
- Tratamento pessoal a fornecedores locais;
- Possibilidade de redução de custos com transporte devido à proximidade dos fornecedores;
- Situações inesperadas de falta de material são tratadas instantaneamente, com maior eficiência e eficácia (BAILY, 2000, p. 76).

Observa-se que a adequação às particularidades locais e o atendimento às suas demandas é ampliada num arranjo descentralizado, além de maior potencial de resolução dos problemas específicos em função da proximidade física onde ocorrem.

O modelo descentralizado é considerado mais adequado em contextos que demandam maior agilidade e flexibilidade das unidades, além da necessidade de adequação às particularidades locais. Contudo, a dispersão de compras pode apresentar algumas desvantagens em comparação com o arranjo descentralizado, tais como duplicação dos processos de compras, reduzido potencial de negociação devido à redução do volume demandado e surgimento de desníveis de desempenho

entre as unidades. Já Moreira e Ribeiro (2016) apontam três possíveis desvantagens da adoção de uma estrutura descentralizada na Administração Pública, a saber:

- (i) culminarem em fragmentação, perdendo economia de escala; (ii) demandarem a replicação de muitas estruturas institucionais e funcionais para o mesmo fim, em cada ente contratante; e, com isso (iii) importarem a baixa capacidade técnica dos servidores encarregados das compras, devido ao imprevisto da função, diante da ausência de uma carreira unificada e mais qualificada de analistas de compras (MOREIRA E RIBEIRO, 2016, p. 63).

As principais vantagens das abordagens centralizadas e descentralizadas foram resumidas nos quadros 4 e 5 a seguir. É possível observar que alguns benefícios de um modelo têm relação com deficiências do outro. Assim, muitos autores destacam a possibilidade de adoção de uma estrutura híbrida, combinando características dos modelos centralizado e descentralizado, como Baily (2000), Macohin (2008) e Moreira e Ribeiro (2016).

Quadro 4 – Principais vantagens de uma estrutura centralizada

Vantagem	Descrição
Redução de custo por volume de compra	A centralização das compras da organização contribui para aumentar o poder de negociação da área, viabilizando a obtenção de maiores descontos/menores custos de aquisição ao promover a consolidação da demanda de insumos, bens e serviços.
Redução de duplicação de esforços de compra	Com um modelo centralizado, o número de profissionais envolvidos com o processo de compras é reduzido, observa-se uma maior uniformidade de procedimentos, reduzindo potenciais anomalias de preços dos materiais adquiridos pelas diferentes unidades da instituição.
Habilidade de coordenação entre o planejamento de compras e as estratégias organizacionais	Atualmente, observa-se uma valorização da função compras, com a alteração de seu perfil para um caráter mais estratégico e menos tático. Com uma estrutura centralizada, o alinhamento entre o planejamento organizacional e a execução orçamentária em atendimento aos princípios e estratégias propostos é facilitado.
Melhor gestão de estoques	A centralização favorece a gestão e o controle dos estoques de itens adquiridos, reduzindo desperdícios.
Maior padronização de processos e dos produtos e serviços	O arranjo centralizado possibilita um incremento na padronização dos procedimentos para realização das compras e viabiliza o fornecimento de serviços e produtos no mesmo padrão para toda estrutura da organização.
Desenvolvimento de expertise	A centralização possibilita uma maior especialização do profissional e, conseqüentemente, amplia sua habilidade para negociar e adquirir os insumos sob sua responsabilidade.

Fonte: elaborado pelo autor, adaptado de BAILY (2000), FIUZA (2013), MACOHIN (2008), MOREIRA E RIBEIRO (2016) MONCZKA; TRENT; HANDFIELD (2004) e PARENTE (2000).

Quadro 5 – Principais vantagens de uma estrutura descentralizada

Vantagem	Descrição
Velocidade e responsividade	Em um modelo descentralizado, observa-se maior capacidade de responder rapidamente às demandas dos requisitantes. Em uma estrutura centralizada, quando a distância entre a unidade responsável pelas compras e a que demanda o bem e/ou serviço insumo é significativa, o tempo de atendimento das requisições pode comprometer os resultados.
Compreensão das particularidades de cada unidade	O comprador “local” apresenta maior conhecimento das particularidades e necessidades da unidade/departamento onde atua, além de apresentar um relacionamento mais próximo com os requisitantes.
Acesso a mercados locais e menores custos de frete	Em um modelo descentralizado, o acesso a fornecedores locais e o relacionamento com eles é ampliado, com potencial redução com custos de transporte em função de menores distâncias.
Maior engajamento e alinhamento com os objetivos da unidade	Em uma estrutura descentralizada, os profissionais podem desenvolver maior compreensão dos objetivos da unidade e desenvolver maior comprometimento e alinhamento com eles. Promove maior trabalho em equipe e divisão de responsabilização na resolução dos problemas do grupo.

Fonte: elaborado pelo autor, adaptado de BAILY (2000), FIUZA (2013), MACOHIN (2008), MOREIRA E RIBEIRO (2016) MONCZKA; TRENT; HANDFIELD (2004) e PARENTE (2000).

Para Heinritz e Farrel (1979, p. 75) “(...) a centralização ou descentralização das Compras [...] é, em geral uma questão de grau”. O grau de centralização de cada instituição decorre de seu modelo organizacional, bem como da percepção de desempenho de cada arranjo e dos posicionamentos diretivos dos tomadores de decisão. Observa-se que, em grande parte das situações, as organizações adotam uma estrutura híbrida de compras:

Na maioria dos casos tem-se adotado um meio termo, procurando-se, com isso, obter as vantagens de ambos os métodos. Esse meio-termo geralmente forma de um sistema descentralizado, com coordenação e controles centralizados (HEINRITZ e FARREL, 1979, p. 78).

Conforme destacado por Moreira e Ribeiro (2016), a discussão sobre a adoção de um modelo centralizado, descentralizado ou híbrido de compras deve considerar as particularidades e objetivos organizacionais:

Não existe modelo absoluto universal (*one size fits all*) para as contratações públicas capaz de revelar a combinação pronta e acabada de ferramentas que funcionará diante de todo e qualquer cenário. Nesse sentido, nem as compras públicas centralizadas, nem as descentralizadas seriam respostas preconcebidas bastantes a solucionar, individualmente, todo e qualquer problema. (...) Nesse sentido, é mais produtivo analisar as alternativas, suas vantagens e desvantagens, para que esse exercício permita buscar modelos

aprimorados, ainda que híbridos, que serão tanto melhores quanto mais adaptados à realidade de cada contexto de aplicação. Dito isto, é preciso investigar os protótipos descentralizados e centralizados de compras públicas, bem como suas principais características (MOREIRA E RIBEIRO, 2016, p. 62-63).

Assim como Baily (2000), Terra (2018) entende que os arranjos centralizados e descentralizados apresentam vantagens e desvantagens, concluindo também pela pertinência da adoção de modelos híbridos adequados às características de cada contexto organizacional:

De certo, ambos os modelos (centralização e descentralização) possuem vantagens e desvantagens, devendo haver então uma análise crítica caso a caso para decidir qual o melhor modelo que os entes e pastas devem adotar, embora se corrobore com o entendimento de que um modelo híbrido, funcionando com sinergia, é o mais adequado para os desafios das compras públicas (TERRA, 2018, p. 52).

No âmbito da Administração Pública, o termo descentralização denota dispersão da autoridade decisória e de responsabilidade da administração na condução e gestão de atividades para um número mais amplo de atores. A promulgação da Constituição Federal de 1988 e o fortalecimento de iniciativas reformistas que implementaram o gerencialismo em âmbito estatal e promoveram a descentralização da ação governamental na administração pública brasileira. Tais reflexões são corroboradas por Carneiro e Menicucci (2011), que defendem que:

(...) forjou-se no Brasil, ao longo dos anos 1980, um relativo consenso acerca das virtudes da descentralização em contraposição a formas centralizadas de gestão, expressão uma manifestação reativa ao centralismo autoritário vigente desde o golpe militar de 1964. Formas descentralizadas de gestão passaram a ser vistas como veículo para potencializar não apenas maior participação social, mas também a introdução de inovações na administração pública (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 02).

Ao discutir o impacto da descentralização nas atividades desenvolvidas no âmbito estatal, Teixeira et al. (2015), defende maior padronização de procedimentos e centralização, destacadamente em compras públicas:

A concentração de serviços administrativos capaz de padronizar procedimentos e obter ganhos de escala e aprendizado é, hoje um dos caminhos para combater crescimento dos custos e fragmentação, bem como déficit público dos trabalhos. Dentre os diversos serviços passíveis de concentração encontram-se as compras públicas, geralmente tratadas como mera atividade profissional, em muitos casos, compondo pequenas unidades de apoio aos diferentes órgãos (TEIXEIRA *et al.*, 2015, p. 4).

A padronização de procedimentos e centralização das compras públicas também é vislumbrada como relevante para superar a complexidade jurídica dos procedimentos necessários para a realização das aquisições de bens e serviços necessários para o desenvolvimento das instituições da Administração Pública, dificuldades destacadas por Niebuhr (2012):

A legislação sobre licitação pública é composta por um cipoal de normas espalhadas por leis, decretos, portarias, etc. Aliás, isso tumultua as atividades dos intérpretes, que, com frequência, para tomarem decisões, precisam recorrer a diversos diplomas normativos, muitos deles contraditórios (NIEBUHR, 2012, p. 51).

Já o Banco Mundial (2017), em relatório sobre a eficiência e equidade do gasto público no Brasil defendem maior consolidação das compras públicas com o intuito de garantir economia de escala e menores custos de aquisição:

Uma melhor consolidação da demanda do governo federal constitui a principal oportunidade para geração de economias nas compras públicas. Neste sentido, a sugestão seria realizar uma compra principal para atender a maioria da demanda. Compras paralelas à principal deveriam ser exceções justificadas (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 59).

O relatório critica a dispersão da realização das compras públicas em nível de órgão, por comprometer a consolidação de demandas semelhantes:

Uma melhor consolidação da demanda do Governo Federal prévia ao processo de compra apresenta a melhor oportunidade de derivar economias através de ganhos de escala. Estimamos que esta estratégia se implementada apropriadamente poderia resultar em 8% de economias. Os dados das compras mostram uma elevada divisão de demanda do Governo Federal, uma vez que as compras são planejadas e executadas em nível de órgão, ainda que muitos produtos estratégicos sejam comprados em grande volume quando se somam as demandas de todos os órgãos (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 67).

O texto da nova lei de licitações, aprovada na Câmara dos Deputados e aguardando apreciação do Senado Federal vai ao encontro das conclusões apresentadas pelo Banco Mundial, preconizando a preferência de centralização dos processos para aquisição e contratação de bens e serviços. Em seu artigo 19, inciso I, o PL 1.292/95 dispõe que:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I – instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

3 OBJETO DE ESTUDO: A UFMG

A Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) foi criada em 1927 pela Lei Estadual no 956/1927, que agrupou escolas e faculdades isoladas existentes na cidade de Belo Horizonte na época. A instituição foi federalizada em 1949 pela Lei Federal no 971/1949 e no ano de 1965 foi denominada Universidade Federal de Minas Gerais, por determinação do Governo Federal. Vinculada ao Ministério da Educação (MEC), a universidade é uma autarquia de regime especial com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, financeira e científica.

A gestão orçamentária da UFMG é realizada de forma descentralizada e seus recursos financeiros são administrados e executados por 45 (quarenta e cinco) Unidades Gestoras (quadro 6). É considerada Unidade Gestora (UG) toda unidade administrativa ou acadêmica com autonomia para gerenciar recursos, orçamentários e financeiros, que detém registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e registro específico no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), estando diretamente ligada a uma Unidade Orçamentária, no caso em questão, a UFMG. Assim, a execução orçamentária caracteriza-se por seu caráter descentralizado, considerando a autonomia atribuída para cada UG.

Quadro 6 – Relação de Unidades Gestoras da Unidade Orçamentária

	Código	Nome		Código	Nome
1	153062	Universidade Federal de Minas Geral	24	153276	Escola de Belas Artes
2	153254	Administração Geral	25	153277	Escola de Ciência da Informação
3	153255	Biblioteca Universitária	26	153278	Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional
4	153256	Editora UFMG	27	153279	Escola de Enfermagem
5	153257	Centro de Áudio Visual	28	153280	Escola de Engenharia
6	153258	Centro de Computação	29	153281	Escola de Música
7	153259	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional	30	153282	Escola de Veterinária
8	153260	Centro Esportivo Universitário	31	153283	Faculdade de Ciências Econômicas
9	153261	Hospital das Clínicas	32	153284	Faculdade de Direito
10	153262	Imprensa Universitária	33	153285	Faculdade de Educação
11	153263	Laboratório de Computação Científica	34	153286	Faculdade de Farmácia
12	153264	Museu de História Natural	35	153287	Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

(continua)

	Código	Nome		Código	Nome
13	153265	Departamento de Manutenção	36	153288	Faculdade de Letras
14	153266	Departamento de Material Patrimônio	37	153289	Faculdade de Medicina
15	153267	Departamento de Plano. Fin. Obras	38	153290	Faculdade de Odontologia
16	153268	Departamento de Serviços Gerais	39	153291	Instituto de Ciências Biológicas
17	153269	Pró-Reitoria de Administração	40	153292	Instituto de Ciências Exatas
18	153270	Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento	41	153293	Instituto de Geociências
19	153271	Pró-Reitoria de Graduação	42	153294	Centro Pedagógico
20	153272	Pró-Reitoria de Extensão	43	153295	Colégio Técnico
21	153273	Pró-Reitoria de Pesquisa	44	153296	Núcleo de Ciências Agrárias
22	153274	Pró-Reitoria de Pós Graduação	45	154459	Centro Cultural
23	153275	Escola de Arquitetura			

Fonte: Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento/UFMG.

O arranjo descentralizado vigente na instituição se ancora na Constituição Federal de 1988, que prevê que as Universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e devem obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Visando o atendimento ao referido princípio, à sua função social, bem como ao seu projeto pedagógico, a UFMG depende de várias atividades de caráter administrativo, entre elas as compras de bens e contratação de serviços, realizadas e de responsabilidade de áreas funcionais especializadas – diversos departamentos e/ou diretorias de compras/licitações em grande parte de suas unidades, acadêmicas e administrativas.

Mesmo do arranjo adotado, a defesa da adoção de uma prática de compras centralizada pode ser identificada nos princípios que integram o posicionamento da Procuradoria Jurídica da UFMG, conforme demonstrado no Anexo I. Assim, observa-se que, em seu parecer, a Procuradoria Federal questionou a motivação e a legalidade de processo licitatório organizado pela Unidade Faculdade de Medicina, dada a existência de um pregão centralizado com objeto semelhante para atender toda a Universidade. No parecer em questão, a realização de pregão semelhante foi reprovada por não atender aos princípios da eficiência e economia de escala. Contudo, conforme demonstrado ao longo da pesquisa em questão, parte substancial dos processos de compras realizados na instituição não estão, obrigatoriamente, submetidos à apreciação jurídica – as dispensas de licitação não são objeto de análise jurídica nas situações que não dependem da assinatura de contratos.

4 METODOLOGIA

A pesquisa proposta é de natureza exploratória/descritiva, uma vez que procura, a partir da descrição das principais características do objeto de estudo, proporcionar maior familiaridade com o problema com o intuito de torna-lo explícito ou viabilizar a construção de hipóteses (GIL, 1991).

A metodologia desenvolvida para este trabalho se compôs, inicialmente, por revisão bibliográfica e documental (GIL, 2002) de material referente às compras governamentais, seus princípios norteadores e modalidades, centralização e descentralização da função, além de procedimentos e processos utilizados na rotina de compras da UFMG.

A fim de atingir os objetivos propostos na pesquisa foi desenvolvido estudo de caso sobre a estrutura de compras no âmbito da universidade. Desta forma, foi possível desenvolver um estudo mais aprofundado e exaustivo do corte selecionados, proporcionando conhecimento detalhado e amplo deste (GIL, 1991).

Assim, a análise do atual arranjo de compras foi feita por meio da análise do volume de aquisição das diferentes unidades acadêmicas e administrativas que integram a UFMG. Considerando que cada unidade apresenta certa autonomia administrativa e financeira para realizar seus processos de compras e conta com um quadro de servidores e terceirizados para executá-las, foram analisados o número de processos, modalidade de licitação utilizada, volume financeiro das aquisições em cada departamento responsável pelas compras das diversas unidades acadêmicas e administrativas.

Sobre o número de processos de compras, valores e outras características, o levantamento de dados foi realizado no Painel de Compras do Governo Federal³. Neste portal, os dados sobre todas as compras governamentais realizadas pelos órgãos que integram o Sistema Integrado de Serviços Gerais (SISG) são disponibilizados. Instituído pelo Decreto nº 1.094/94, o SISG é o sistema integrado responsável pela organização das atividades de serviços gerais, o que inclui as licitações e contratação, na administração federal direta, que abrange os ministérios civis⁴, as Secretarias da Presidência da República e as Autarquias e Fundações Públicas.

³ O painel foi desenvolvido e é mantido pelo Ministério do Planejamento (MP) do Governo Federal.

⁴ Em função das peculiaridades da logística militar, o Ministério da Defesa não integra o SISG. Nos termos do parágrafo 2º do artigo 1º do Decreto nº 1.094/94, a aplicação das normas pertinentes ao SISG pelos Ministérios Militares e o Estado-Maior das Forças Armadas é facultativa.

O painel apresenta os dados extraídos do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG⁵), ferramenta informatizada de apoio à gestão dos serviços gerais e de operacionalização das compras governamentais, e contém informações sobre as licitações, contratos e preços praticados em todos os órgãos que integram o sistema. Com isso, além de municiar os gestores públicos com estatísticas que podem contribuir na tomada de decisão, o painel é uma ferramenta de disponibilização de dados públicos que pode contribuir na promoção da transparência governamental ao permitir aos cidadãos a extração de dados em diversos formatos e realização de consultas personalizadas. Trata-se, portanto, de ferramenta adequada para os propósitos da pesquisa, uma vez que a publicidade de tais informações é condição exigida pela legislação. Assim, por meio do Painel de Compras do Governo Federal, foram coletadas informações sobre as aquisições realizadas no âmbito da UFMG, em seus mais distintos aspectos. Para o desenvolvimento da investigação, foi definido como período para a coleta de dados os anos entre 2014 e 2018. A escolha pelo intervalo justifica-se pela ausência de dados anteriores a 2014 no referido painel e pela impossibilidade de inclusão do ano de 2019, haja vista que sua execução orçamentária com aquisições estava em curso no período da coleta de dados e análise de resultados.

Diversos dados estão disponíveis no referido portal, mas, para os fins desta pesquisa, foram coletadas as informações dos processos de compras de todas as UGs que integram a UFMG, no período destacado, considerando a quantidade de eventos, o valor empenhado e as modalidades utilizadas.

Após a extração dos dados, as planilhas resultantes foram consolidadas numa base de dados única com 14.434 (quatorze mil, quatrocentos e trinta e quatro) registros de processos de compras realizados, posteriormente agrupados e categorizados. Assim, foi possível construir um cenário que demonstra as principais características das compras das diferentes unidades que integram a estrutura da universidade, viabilizando a análise sobre a adequação do arranjo institucional da função compras/licitações considerando o histórico mais recente e suas particularidades.

Outro método de coleta de dados utilizado foi a entrevista. Com o objetivo de analisar a percepção dos diretores de unidades sobre as particularidades e desafios vivenciados por eles na gestão e execução orçamentária, bem como discutir os resultados encontrados acerca do panorama de compras no âmbito das UGs foram realizadas quatro

⁵ Sistema destinado à informatização e operacionalização de atividades de logística pública. É constituído por vários sistemas de atividades auxiliares da Administração Pública, como cadastro de fornecedores, divulgação e operacionalização de licitações, catálogo de materiais e serviços, gestão de contratos, registro de preços praticados em pregões, emissão de ordens de empenho/pagamento, concessão de passagens e diárias, dentre outros.

entrevistas – outras seis tentativas foram feitas, mas não houve disponibilidade de agenda dos gestores consultados. Apesar do número reduzido de entrevistas realizadas, as observações feitas pelos gestores consultados forneceram importantes reflexões para o desenvolvimento da pesquisa. Considerando a existência de um maior número de unidades acadêmicas em comparação com as administrativas, optou-se pela realização de três entrevistas com gestores de tais unidades. Ademais, a entrevista com um diretor de perfil administrativo forneceu importantes elementos de comparação e reflexão.

Para Richardson, (1999, p. 160), “a entrevista é uma técnica importante que permite o desenvolvimento de uma estreita relação entre as pessoas. É um modo de comunicação no qual determinada informação é transmitida”.

A entrevista seguiu um modelo semiestruturado (Anexo II), que permite incluir, alterar ou retirar perguntas do roteiro originalmente elaborado, proporcionando o aprofundamento de alguns pontos (STAKE, 2011). Segundo Vergara (2012), a entrevista semiestruturada tem como vantagem a possibilidade de revelar a opinião e o nível de informação que os entrevistados possuem.

A possibilidade de flexibilização do roteiro de entrevista é defendida por Silva *et al.* (2010):

A entrevista semiestruturada tem como objetivo principal compreender os significados que os entrevistados atribuem às questões e situações relativas ao tema de interesse. Neste caso, a entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, possibilitando ao investigador desenvolver uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo. Mesmo quando o pesquisador utiliza um roteiro, ele não deve ser rígido, impedindo que o entrevistado se expresse em termos pessoais ou siga uma lógica diferente do entrevistador (SILVA *et al.*, 2010, p. 134).

Tanto os entrevistados quanto o autor da pesquisa, na condição de entrevistador, assinaram duas vias do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo III) com as informações da pesquisa, autorização de realização e garantia de anonimato dos diretores. Todas as entrevistas foram gravadas pelo pesquisador, com a autorização prévia dos participantes. Para facilitar a citação das falas e garantir o anonimato dos entrevistados, seus nomes foram substituídos por um símbolo cuja grafia é formada pela letra “E” seguida do numeral referente à ordem dos diretores entrevistados: de E1 até E4.

Quadro 7 – Relação de Entrevistados e Tipo de unidade

Entrevistado	Tipo de Unidade
Entrevistado 1 (E1)	Acadêmica
Entrevistado 2 (E2)	Acadêmica
Entrevistado 3 (E3)	Administrativa
Entrevistado 4 (E4)	Acadêmica

Fonte: elaborado pelo autor.

Sobre o tratamento de dados no que diz respeito às entrevistas, foi adotada a técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2011). Para o autor, este processo é constituído por três fases: pré-análise; exploração do material e tratamento dos resultados.

Na fase de pré-análise, o material foi organizado e foram realizadas transcrições das entrevistas. Na etapa de exploração do material o conteúdo foi separado de acordo com os objetivos da pesquisa e dos elementos de análise que motivaram a realização das entrevistas – os desafios e dificuldades na gestão das unidades; conhecimento sobre os aspectos e restrições legais da função; a adequação da estrutura de pessoal; o panorama de compras observado nas unidades. Na última fase, tratamento dos resultados, as informações foram condensadas e destacadas para análise (BARDIN, 2011). Com isso, viabilizou-se a reflexão acerca das respostas dos entrevistados, com destaque para as semelhanças e diferenças em suas afirmações.

5 ANÁLISE DO ARRANJO ORGANIZACIONAL DA FUNÇÃO COMPRAS/LICITAÇÕES NO CONTEXTO DA UFMG

No presente tópico, são apresentados os resultados encontrados à luz da metodologia proposta. Os dados foram coletados no Painel de Compras do Governo Federal, portal no qual as aquisições realizadas no âmbito da Administração Pública Federal são publicizadas. O painel consolida todos os dados extraídos do Sistema Comprasnet e contém informações sobre as licitações, seus contratos e preços praticados nos órgãos que constituem o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais. Para o levantamento de dados, considerou-se o período entre 2014 e 2018, uma vez que o lançamento das informações de compras desta janela temporal está consolidado, inviabilizando a inclusão do ano de 2019 na análise.

Com o intuito de construir um cenário que demonstre as principais características acerca das aquisições realizadas nas diferentes unidades que integram a UFMG, os dados coletados no referido painel foram agrupados e categorizados. Das 45 (quarenta e cinco) Unidades Gestoras que realizam a gestão orçamentária na UFMG, 39 (trinta e nove) realizaram empenhos no período pesquisado⁶.

Entre os anos de 2014 e 2018, foram realizados 14.434 (catorze mil, quatrocentos e trinta e quatro) processos de compras em toda universidade, em suas diferentes modalidades. Em termos absolutos, a modalidade mais utilizada foi a dispensa de licitação, com 12.992 (doze mil, novecentos e noventa e dois) processos, seguida pelo pregão, com 863 (oitocentos e sessenta e três) eventos, e pela inexigibilidade, responsável por 568 (quinhentos e sessenta e oito) processos. As demais modalidades apresentam frequência significativamente baixa que, em conjunto, totalizam apenas 11 eventos, apenas 0,08% das aquisições.

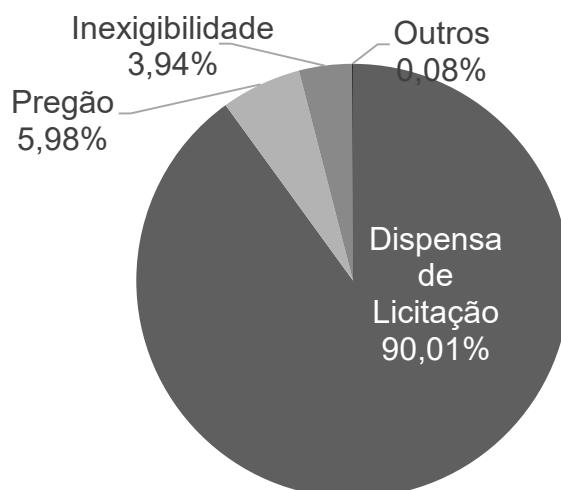
⁶ As UGs 153062 (Universidade Federal de Minas Gerais), 153259 (Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional), 153266 (Departamento de Material e Patrimônio) 153268 (Departamento de Serviços Gerais, 153269 (Pró-Reitoria de Administração), 153270 (Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento) não realizaram nenhuma processo de compra no período de 2014 a 2018.

Tabela 1 – Quantidade processos de compras na UFMG, por modalidade, 2014 a 2018

Modalidade	Número de processos	% sobre o total de processos	% acumulado
Dispensa de Licitação	12992	90,01%	90,01%
Pregão	863	5,98%	95,99%
Inexigibilidade	568	3,94%	99,92%
Tomada de Preços	6	0,04%	99,97%
Convite	3	0,02%	99,99%
Concorrência	2	0,01%	100,00%
Total	14434	100,00%	

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

Em termos relativos, conforme demonstrado na tabela 1, e no gráfico 1, as aquisições por dispensa representam 90,01% do total, seguidas pelas compras por pregão, com 5,98% dos processos, e inexigibilidade, com 3,94%. Em conjunto, aquisições por dispensa, pregão e a inexigibilidade, o volume alcança 99,92%.

Gráfico 1 – Participação de cada modalidade de licitação sobre o total de processos, UFMG, 2014 a 2018 (em %)

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

Em relação ao volume financeiro empenhado no mesmo período, os 14.434 (catorze mil, quatrocentos e trinta e quatro) processos de compras realizados movimentaram R\$ 2.063.226.595,33 (dois bilhões, sessenta e três milhões, duzentos e vinte e seis mil, quinhentos e noventa e cinco reais e trinta e três centavos). A modalidade com maior representatividade em termos orçamentários é o pregão, com R\$ 1.380.662.854,71 (um bilhão, trezentos e oitenta milhões, seiscentos e sessenta e dois mil, oitocentos e cinquenta e

quatro reais e setenta e um centavos), ou 66,92% do total, seguida pela dispensa de licitação, que movimentou R\$ 567.344.447,93 (quinhentos milhões, trezentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e sete reais e noventa e três centavos), 27,5% do total. Com inexigibilidades, foram empenhados R\$110.661.302,09 (cento e dez milhões, seiscentos e sessenta e um mil, trezentos e dois reais e nove centavos), o que representa 5,36% do total. Demais modalidades, em conjunto, movimentaram R\$ 4.557.990,60 (quatro milhões, quinhentos e cinquenta e sete mil, novecentos e noventa reais e sessenta centavos), 0,22% do total.

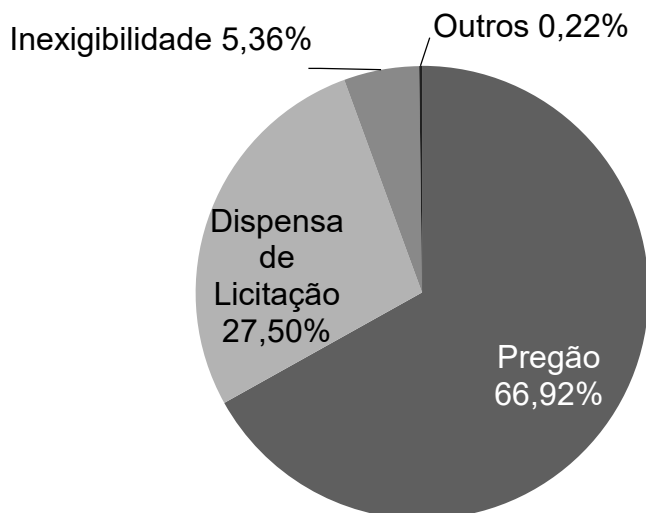
Tabela 2 – Volume financeiro empenhado em compras na UFMG, por modalidade, 2014 a 2018

Modalidade	Valor Empenhado (em R\$)	% sobre o valor empenhado	% acumulado
Pregão	R\$ 1.380.662.854,71	66,92%	66,92%
Dispensa de Licitação	R\$ 567.344.447,93	27,50%	94,42%
Inexigibilidade	R\$ 110.661.302,09	5,36%	99,78%
Tomada de Preços	R\$ 2.710.537,70	0,13%	99,91%
Concorrência	R\$ 1.689.003,00	0,08%	99,99%
Convite	R\$ 158.449,90	0,01%	100,00%
Total	R\$ 2.063.226.595,33	100,00%	

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

Em termos relativos, conforme demonstrado na tabela 2 e no gráfico 2, as aquisições por pregão representam maior parte do volume financeiro empenhado, com 66,92% do total, seguidas pelas compras por dispensa, com 27,50% dos processos e inexigibilidade, com 5,96%. Em conjunto, aquisições por pregão, dispensa e a inexigibilidade, responderam por 99,78% do recurso orçamentário.

Gráfico 2 – Participação de cada modalidade de licitação sobre o valor total de empenhado, UFMG, 2014 a 2018 (em %)



Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

Observa-se que, ainda que a modalidade pregão representou 5,98% do total de processos, em termos orçamentários sua participação foi de 66,92% do volume financeiro empenhado. Por outro lado, enquanto a dispensa de licitação respondeu por 90,01% dos eventos de aquisições, em reais sua participação foi de 27,50% do total. Tal cenário decorre do ordenamento legal que normatiza as compras públicas e preconiza o pregão como modalidade obrigatória para aquisições de bens e serviços comuns na Administração Pública Federal, atribuindo a ela o protagonismo financeiro observado na presente pesquisa. Assim, os contratos de terceirização de atividades de limpeza, segurança, serviços de engenharia, manutenção de áreas verdes, serviços de apoio administrativo e jurídico, bem como as compras de itens de maior valor e/ou com maior frequência de uso, como equipamentos de informática, material de escritório, itens de higiene e limpeza, dentre outros, são resultantes de aquisições realizadas em pregões, fatores que contribuem para a maior participação da modalidade em relação ao montante financeiro empenhado. Já a dispensa de licitação é um caso excepcional previsto na legislação para aquisições simplificadas, cujos processos se caracterizam por sua menor complexidade jurídica e por sua tramitação mais rápida. A modalidade pode ser utilizada, nos termos da legislação, em casos de emergência, calamidade, guerra ou em aquisições de bens e serviços de baixo valor, usualmente

denominada licença por teto⁷. Assim, em decorrência das características legais, as compras realizadas por dispensa, ainda que muito frequentes em termos absolutos, tendem a apresentar menor participação no volume financeiro empenhado, conforme observado nos resultados apresentados.

5.1 Resultados por Modalidade

5.1.1 Dispensa de Licitação

Conforme apresentado no tópico anterior, a dispensa de licitação é a modalidade mais utilizada em aquisições na UFMG, respondendo por 90,01% de todos os processos de compras. Trata-se da única modalidade utilizada por todas as 39 (trinta e nove) Unidades Gestoras que fizeram alguma aquisição no período pesquisado (maior detalhamento das compras com dispensa de licitação por unidade pode ser observado no anexo IV).

As compras por dispensa são realizadas de forma dispersa na universidade, sem a concentração observada em outras modalidades, conforme dados apresentados no curso da pesquisa. Conforme informações observadas na tabela 3, as 5 (cinco) unidades com maior número de processos por dispensa responderam por 37,23% do total da modalidade, enquanto as demais 34 (trinta e quatro) unidades realizaram 62,77% das compras.

Tabela 3 – Total de dispensas realizadas na UFMG, 2014 a 2018, em número absoluto e em %

Unidade	Número de Dispensas	% sobre o total de Dispensas	% acumulado sobre o total de Dispensas
Hospital das Clínicas	1736	13,36%	13,36%
Administração Geral	1273	9,80%	23,16%
FAFICH	717	5,52%	28,68%
Escola de Veterinária	579	4,46%	33,14%
Escola de Ciências da Informação	532	4,09%	37,23%
Outros	8155	62,77%	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

⁷ O decreto 9.412/2018 alterou os limites para realização de compras por dispensa de R\$ 15.000,00 para R\$ 33.000,00 em caso de obras e serviços de engenharia e de R\$ 8.000,00 para R\$17.600,00 nas demais aquisições.

Em relação ao volume financeiro, observa-se maior concentração nas 5 (cinco) primeiras unidades, responsáveis por 58,76% do total de recurso empenhado com dispensas de licitação, conforme tabela 4.

Tabela 4 – Valor empenhado em dispensas realizadas na UFMG, por unidades com maior valor, 2014 a 2018

Unidade	Valor empenhado (em R\$)	% sobre o valor total da modalidade Dispensa	% acumulado sobre o valor total da modalidade Dispensa
Faculdade de Medicina	R\$ 158.149.896,46	27,88%	27,88%
Instituto de Ciências Exatas	R\$ 59.803.441,74	10,54%	38,42%
Administração Geral	R\$ 50.263.526,01	8,86%	47,28%
FAE	R\$ 35.635.052,27	6,28%	53,56%
EEFFTO	R\$ 29.520.578,65	5,20%	58,76%
Outros	R\$ 233.971.952,80	41,24%	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

5.1.2 Pregão Eletrônico

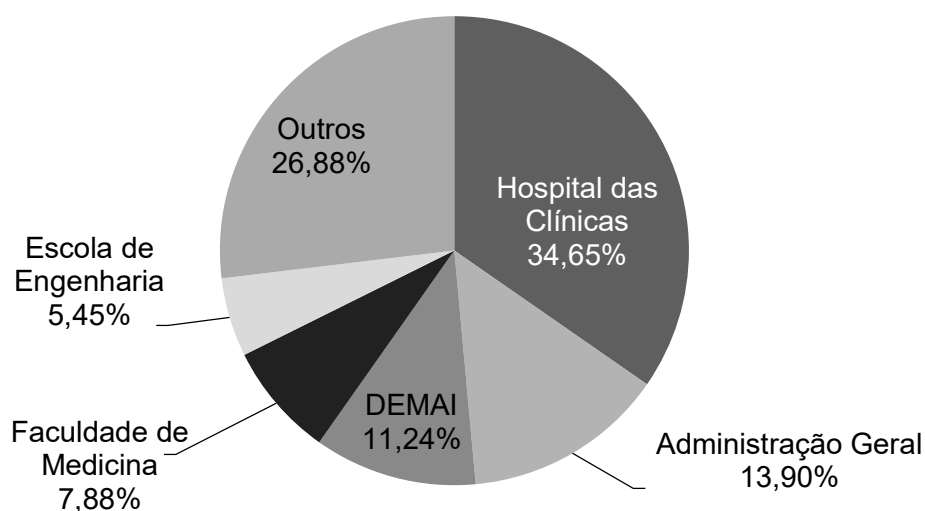
Conforme apresentado no tópico 5, enquanto a dispensa de licitação foi a modalidade mais utilizada em aquisições em relação ao número de processos, o pregão eletrônico foi a responsável pelo maior volume financeiro empenhado, com 66,92% do volume total na UFMG (maior detalhamento das compras com pregão por unidade pode ser observado no anexo V). Enquanto a dispensa de licitação foi utilizada por todas as 39 (trinta e nove) Unidades Gestoras que fizeram alguma aquisição no período pesquisado, o pregão foi utilizado por 28 (vinte e oito) unidades. As UGs 153256 (Editora), 153257 (Centro de Áudio Visual, 153263 (Laboratório de Computação Científica), 153264 (Museu de História Natural), 153271 (Pró-Reitoria de Graduação), 153272 (Pró-Reitoria de Extensão), 153273 (Pró-Reitoria de Pesquisa), 153274 (Pró-Reitoria de Pós-Graduação), 153276 (Escola de Belas Artes), 153284 (Faculdade de Direito) e 154459 (Centro Cultural) não realizaram nenhum pregão no período pesquisado.

Conforme dados observados na tabela 5 e no gráfico 3, as 5 (cinco) unidades com maior número de processos por pregão eletrônico responderam por 73,12% do total da modalidade. A participação das demais 23 (vinte e três) unidades é limitada a 26,88% do número de pregões realizados no âmbito da UFMG.

Tabela 5 – Total de pregões realizados, em número absoluto e em %, 2014 a 2018

Unidade	Número de Eventos	% sobre o total de Pregões	% acumulado sobre o total de Pregões
Hospital das Clínicas	299	34,65%	34,65%
Administração Geral	120	13,90%	48,55%
DEMAI	97	11,24%	59,79%
Faculdade de Medicina	68	7,88%	67,67%
Escola de Engenharia	47	5,45%	73,12%
Outros	232	26,88%	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

Gráfico 3 – Participação das unidades sobre o total de pregões (em %)

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras

Ao analisar o volume financeiro empenhado por meio de pregões, observa-se ainda maior concentração nas 5 (cinco) unidades que lideram o ranking. Em conjunto, elas responderam por 96,63% do montante financeiro decorrente de aquisições na modalidade pregão, conforme dados apresentados na tabela 6.

Tabela 6 – Montante empenhado em pregões realizados na UFMG entre os anos de 2014 e 2018, em % e em R\$

Unidade	Valor (em R\$)	% sobre o valor total de Pregões	% acumulado sobre o total empenhado com Pregões
Hospital das Clínicas	R\$ 1.004.175.514,07	72,73%	72,73%
Administração Geral	R\$ 270.689.984,43	19,61%	92,34%
DEMAI	R\$ 35.277.971,18	2,56%	94,89%
Faculdade de Odontologia	R\$ 12.041.577,56	0,87%	95,76%
Faculdade de Medicina	R\$ 11.884.604,61	0,86%	96,63%
Outros	R\$ 46.593.202,86	3,37%	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

O Hospital das Clínicas é a unidade responsável pelo maior número de pregões e pelo maior orçamento empenhado na modalidade. Tal resultado decorre da natureza de sua atividade, caracterizada tanto por utilização intensiva de tecnologia quanto por seu papel social no atendimento médico-ambulatorial. A Administração Geral e o Departamento de Manutenção e Operação da Infraestrutura (DEMAI), segunda e terceira nas duas listas, são unidades vinculadas à Pró-Reitoria de Administração que atendem a toda universidade, sendo a primeira responsável pela aquisição dos itens de uso comum na universidade e pelos contratos de serviços de prestação continuada⁸ e a segunda pela manutenção e conservação da infraestrutura da universidade. Assim, como unidades que atendem à toda instituição em seus campi, o número de pregões e o volume financeiro empenhado se destacam em relação às unidades acadêmicas.

5.1.3 Inexigibilidade

As aquisições na modalidade inexigibilidade foram responsáveis por 568 (quinhentos e sessenta e oito) processos, 3,94% do total, e por um valor empenhado de R\$ 110.661.302,09 (cento e dez milhões, seiscentos e sessenta e um mil, trezentos e dois reais e nova centavos), o que corresponde a 5,36% do montante financeiro no período de 2014 a 2018 (maior detalhamento das compras com inexigibilidade por unidade pode ser observado

⁸ São exemplos de contratos gerenciados pela Administração Geral, por meio do DLO: limpeza e conservação de prédios e arruamentos; serviços de coleta e transporte de itens recicláveis; serviços de arquitetura e engenharia; publicidade legal; manutenção e conservação de áreas verdes; prestação de serviços de auxílio às atividades administrativa, dentre outros.

no Anexo VI). Trata-se de modalidade utilizada tanto por unidades administrativas quanto acadêmicas que, somadas, totalizaram 33 UGs⁹.

Em números absolutos, a unidade responsável pelo maior número de inexigibilidades foi a Escola de Engenharia, com 198 eventos ou 34,86% do total. A Administração Geral realizou 54 aquisições pela modalidade, 9,51% do total, seguida pela Faculdade de Medicina, com 42 processos, e pela Biblioteca Universitária e FAFICH, ambas com 41. Somadas, tais unidades responderam por 376 (trezentos e setenta e seis) inexigibilidades, 66,20% do total observado na UFMG, vide dados presentes na tabela 7 e no gráfico 4.

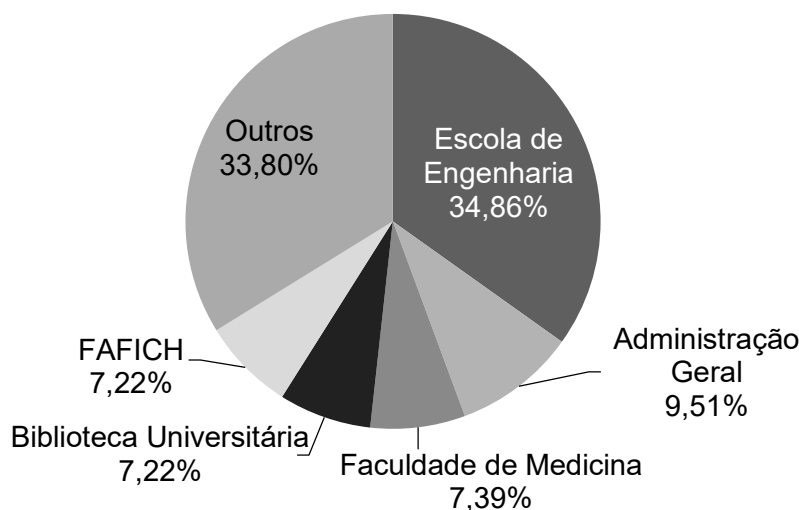
Tabela 7 – Total de inexigibilidades realizadas na UFMG, em número absoluto e em %, 2014 a 2018

Unidade	Número de Eventos	% sobre o total de Inexigibilidade	% acumulado sobre o total de Inexigibilidade
Escola de Engenharia	198	34,86%	34,86%
Administração Geral	54	9,51%	44,37%
Faculdade de Medicina	42	7,39%	51,76%
Biblioteca Universitária	41	7,22%	58,98%
FAFICH	41	7,22%	66,20%
Outros	192	33,80%	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

⁹No período pesquisado, 6(seis) unidades não realizaram compras por meio de Inexigibilidade: Centro Esportivo Universitário (153660), Laboratório de Computação Científica (153263), Museu de História Natural (153264), PROGRAD (153271), Faculdade de Educação (153285) e Faculdade de Letras (153288)

Gráfico 4 – Participação das unidades sobre o total de processos de inexigibilidade (em %)



Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras

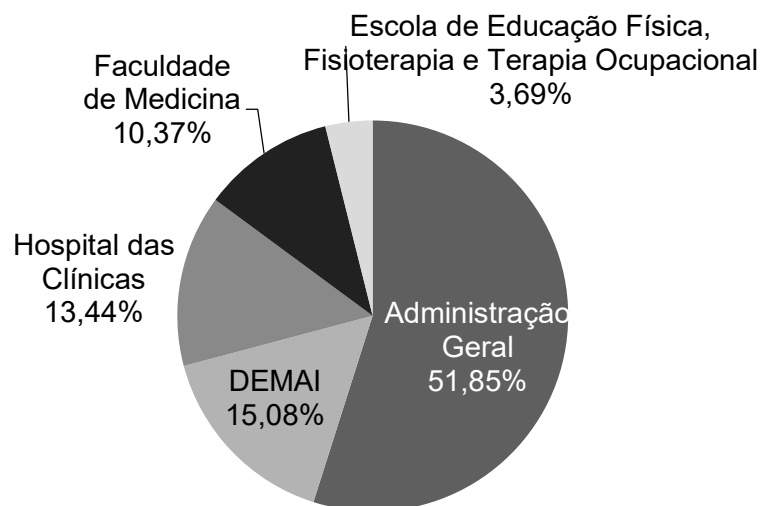
Em termos financeiros, a concentração nas 5 (cinco) unidades que lideram o ranking é maior. Em conjunto, elas responderam por 94,42% do valor empenhado em processos de inexigibilidades, conforme tabela 8. Duas unidades administrativas encontram-se nas primeiras posições, Administração Geral e DEMAI, respectivamente responsáveis por 51,85% e 15,08% do recurso financeiro de toda a instituição na modalidade em análise. Elas são seguidas pelo Hospital das Clínicas, Faculdade de Medicina e Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, três unidades da área da saúde.

Tabela 8 – Montante empenhado em inexigibilidades realizadas na UFMG, 2014 a 2018, em % e em R\$

Unidade	Valor (em R\$)	% sobre o valor total da modalidade Inexigibilidade	% acumulado sobre o valor total da modalidade Inexigibilidade
Administração Geral	R\$ 57.372.815,76	51,85%	51,85%
DEMAI	R\$ 16.689.841,94	15,08%	66,93%
Hospital das Clínicas	R\$ 14.877.587,34	13,44%	80,37%
Faculdade de Medicina	R\$ 11.471.622,64	10,37%	90,74%
EEFFTO	R\$ 4.079.455,00	3,69%	94,42%
Total	R\$ 6.169.979,41	5,58%	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

Gráfico 5 – Participação das unidades sobre o total empenhado em aquisições por inexigibilidades (em %)



Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras

5.1.4 Tomada de Preços

Conforme demonstrado na tabela 9, a modalidade tomada de preços foi utilizada 6 (seis) vezes entre 2014 e 2018, com total empenhado de R\$ 2.710.537,70 (dois milhões, setecentos e dez mil, quinhentos e trinta e sete reais e setenta centavos), o que corresponde a 0,13% do volume financeiro total movimentado. Apenas 3 unidades fizeram uso da modalidade, Departamento de Obras, DEMAI e Administração Geral, todas estruturas administrativas que atendem a toda a UFMG. Não foi observado uso de tomada de preços por unidades acadêmicas.

Tabela 9 – Número de processos e valor empenhado em tomada de preços na UFMG, 2014 a 2018

Unidade	Número de processos	Valor (em R\$)	% sobre o valor total da modalidade
Departamento de Obras	2	R\$ 1.376.904,47	50,80%
DEMAI	3	R\$ 1.224.657,34	45,18%
Administração Geral	1	R\$ 108.975,89	4,02%
Total	6	R\$ 2.710.537,70	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras

5.1.5 Concorrência

Conforme demonstrado na tabela 10, a modalidade concorrência foi utilizada 2 (duas) vezes no período pesquisado, com total empenhado de R\$ 1.689.003,00 (um milhão, seiscentos e oitenta e nove mil e três reais), o que representa 0,08% do volume financeiro total movimentado. Das 39 unidades que realizaram alguma aquisição, apenas 2 (duas) fizeram uso dessa modalidade – a Administração Geral e o DEMAI. Conforme previamente ponderado, ambas são estruturas administrativas que atendem à instituição de forma geral. Não foi observado uso de concorrência por unidades acadêmicas.

Tabela 10 – Número de processos e valor empenhado em concorrências na UFMG, 2014 a 2018

Unidade	Número de processos	Valor (em R\$)	% sobre o valor empenhado
Administração Geral	1	R\$ 905.125,00	53,59%
DEMAI	1	R\$ 783.878,00	46,41%
Total	2	R\$ 1.689.003,00	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras

5.1.6 Convite

O convite foi a modalidade menos utilizada no período pesquisado, em termos financeiros, com volume total de R\$ 158.449,90. Foram 3 (três) processos entre 2014 e 2018, todos vinculados pela Administração Geral.

Tabela 11 – Número de processos e valor empenhado em Convites na UFMG, 2014 a 2018

Unidade	Número de processos	Valor (em R\$)	% sobre o valor total da modalidade
Administração Geral	3	R\$ 158.449,90	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras

De forma resumida, os resultados demonstraram que, em número de processos, a modalidade mais utilizada na UFMG no período foi a dispensa de licitação, seguida do pregão e da inexigibilidade. Somadas, as três modalidades foram responsáveis por 99,92% do total de eventos. Considerado o volume financeiro empenhado com aquisições no período, a modalidade com maior representatividade foi o pregão, seguida pela dispensa

de licitação e inexigibilidade. Agrupadas, as três modalidades movimentaram 99,91% do recurso orçamentário de compras públicas na instituição. Observou-se também que, tanto em número de processos quanto em relação ao volume financeiro, a participação das demais modalidades – tomada de preços, convite e concorrência – foi significativamente reduzida e restrita a unidades administrativas.

5.2 Resultados por Unidade – total de processos e de volume financeiro

No presente tópico, são apresentados os resultados por Unidade Gestora, considerando o número total de processos e o volume financeiro empenhado por elas, sem especificar a modalidade utilizada na aquisição. Assim, é possível observar a participação de cada unidade em relação à instituição como um todo, tanto em termos orçamentários quanto em volume de procedimentos de compras (maior detalhamento pode ser observado no Anexo VII).

Em números absolutos, observa-se que a unidade responsável pelo maior número de procedimentos de compras foi o Hospital das Clínicas, seguido pela Administração Geral. Somadas, as quinze unidades com maior volume de processos responderam por 67,86% do total, conforme dados apresentados na tabela 12.

Tabela 12 – Número de processos por Unidade da UFMG, 2014 a 2018

Unidade	Número de Eventos	% sobre total da UFMG	% Acumulado
Hospital das Clínicas	2.070	14,34%	14,34%
Administração Geral	1.452	10,06%	24,40%
FAFICH	764	5,29%	29,69%
Escola de Engenharia	604	4,18%	33,88%
Escola de Veterinária	596	4,13%	38,01%
ECI	534	3,70%	41,71%
Escola de Enfermagem	517	3,58%	45,29%
Faculdade de Medicina	508	3,52%	48,81%
Faculdade de Farmácia	508	3,52%	52,33%
EEFFTO	506	3,51%	55,83%
IGC	396	2,74%	58,58%
CP	372	2,58%	61,15%
PRPQ	358	2,48%	63,63%
EBA	309	2,14%	65,78%
FAE	301	2,09%	67,86%
Outros	4.639	32,14%	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

Em relação à participação das unidades por valor financeiro, observa-se, na tabela 13, maior concentração nas primeiras colocadas no ranking elaborado.

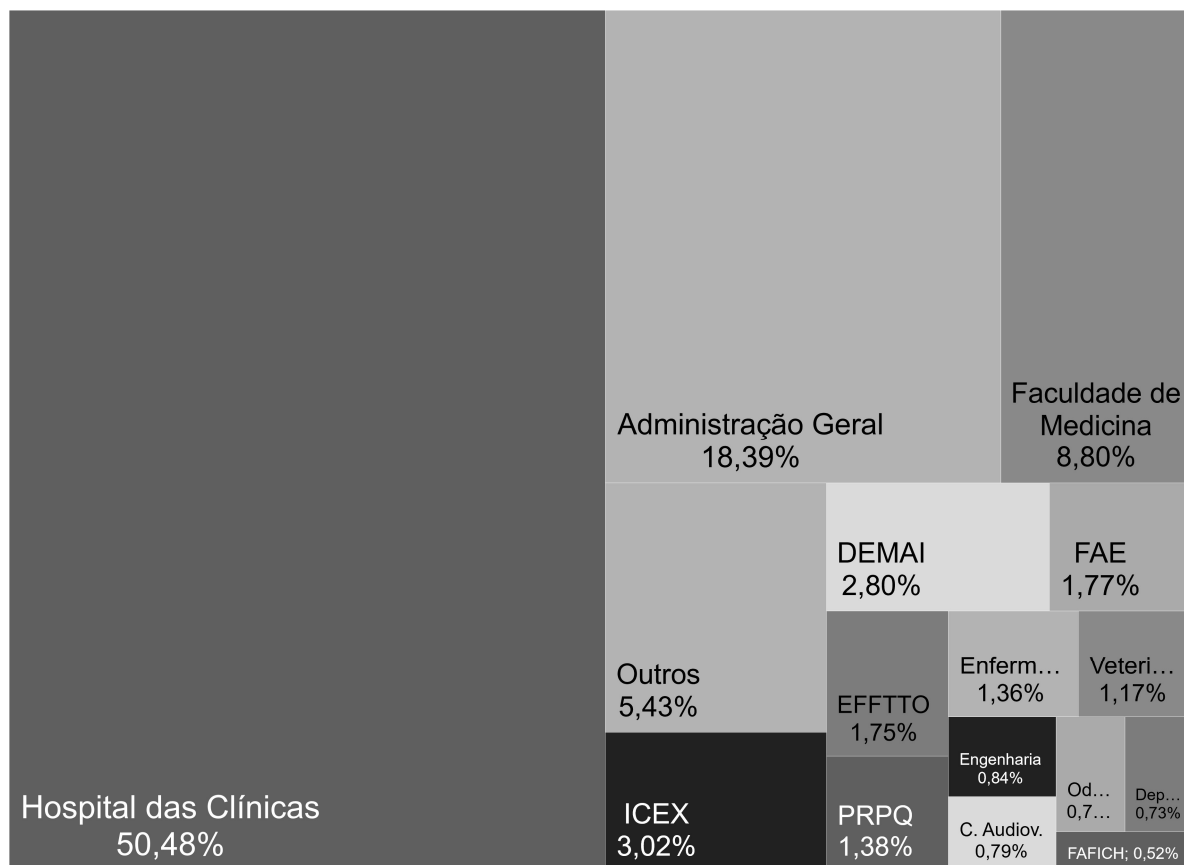
Tabela 13 – Valor empenhado por Unidade da UFMG, 2014 a 2018

Unidade	Valor (em R\$)	% sobre total da UFMG	% Acumulado
Hospital das Clínicas	R\$ 1.041.517.150,66	50,48%	50,48%
Administração Geral	R\$ 379.498.876,99	18,39%	68,87%
Faculdade de Medicina	R\$ 181.506.123,71	8,80%	77,67%
ICEX	R\$ 62.258.729,96	3,02%	80,69%
DEMAI	R\$ 57.703.086,82	2,80%	83,48%
FAE	R\$ 36.468.688,18	1,77%	85,25%
EEFFTO	R\$ 36.016.752,31	1,75%	87,00%
PRPQ	R\$ 28.479.273,23	1,38%	88,38%
Escola de Enfermagem	R\$ 28.051.524,31	1,36%	89,74%
Escola de Veterinária	R\$ 24.111.274,76	1,17%	90,91%
Escola de Engenharia	R\$ 17.407.202,30	0,84%	91,75%
Centro de Audiovisual	R\$ 16.289.712,21	0,79%	92,54%
Faculdade de Odontologia	R\$ 16.087.159,09	0,78%	93,32%
DO	R\$ 15.121.209,27	0,73%	94,05%
FAFICH	R\$ 10.773.940,86	0,52%	94,57%
Outros	R\$ 111.935.890,66	5,43%	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

A unidade com maior volume orçamentário empenhado foi o Hospital das Clínicas, com 50,48% do total da instituição seguida pela Administração Geral, com 18,39% do valor total, e pela Faculdade de Medicina, com 8,80%. Somadas, as três unidades representaram 77,67% de todo recurso financeiro empenhado com licitações entre os anos de 2014 e 2018 na UFMG, demonstrando significativa concentração na execução orçamentária (vide gráfico 6).

Gráfico 6 – Participação das unidades sobre o total empenhado em aquisições na UFMG (em %)



Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

A concentração dos recursos financeiros movimentados em processos de compras fica mais destacada ao se observar a reduzida participação das 15 (quinze) últimas unidades da lista. Conjuntamente, são responsáveis por apenas 1,45% do gasto total com aquisições na universidade, conforme dados apresentados na tabela 14.

Tabela 14 – Unidades com menor volume financeiro com aquisições, 2014 a 2018

Unidade	Valor (em R\$)	% sobre total da UFMG
Laboratório de Computação Científica	R\$ 169.985,68	0,01%
Escola de Arquitetura	R\$ 1.037.684,44	0,05%
Museu de História Natural	R\$ 1.121.897,15	0,05%
Editores	R\$ 1.265.453,42	0,06%
Centro Esportivo Universitário	R\$ 1.336.692,73	0,06%
Faculdade de Direito	R\$ 1.349.578,21	0,07%
Faculdade de Letras	R\$ 1.381.887,64	0,07%
Faculdade de Ciências Econômicas	R\$ 1.523.570,77	0,07%
Escola de Belas Artes	R\$ 1.954.093,39	0,09%
Biblioteca Universitária	R\$ 2.086.633,72	0,10%
Escola de Ciências da Informação	R\$ 2.112.073,95	0,10%
PROEX	R\$ 2.653.320,16	0,13%
Instituto de Geociências	R\$ 2.660.457,38	0,13%
Centro Pedagógico	R\$ 3.242.553,65	0,16%
PRPG	R\$ 6.119.033,09	0,30%
Total	R\$ 30.014.915,38	1,45%

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

Na presente seção observou-se a participação de cada unidades em relação à instituição como um todo, tanto em volume de processos de compras quanto em termos orçamentários. Considerado o número de eventos, apesar da participação destacada de algumas unidades, como o Hospital das Clínicas e Administração Geral, observa-se uma relativa dispersão na universidade, sobretudo em comparação à distribuição do montante financeiro empenhado na UFMG. Enquanto em números absolutos, as quinze unidades com maior volume de processos foram responsáveis por 67,86% do total, em termos financeiros as quinze unidades com maior participação orçamentária responderam por 94,57% do total, demonstrando significativa concentração na execução financeira.

5.3 Modalidades X Unidades

Nesse subitem, são apresentados os dados da participação relativa de cada modalidade em relação ao volume financeiro total empenhado em cada unidade. Assim, é possível identificar quais delas se caracterizam pela realização de aquisições por meio de modalidades notadamente mais complexas em termos administrativos e jurídicos, como pregão eletrônico, convite, concorrência ou tomada de preços, e quais se utilizam, majoritariamente, de dispensa de licitação e inexigibilidade (maior detalhamento da

distribuição das aquisições por modalidade em cada unidade pode ser observado no Anexo VIII).

Conforme demonstrado em tópicos anteriores, a dispensa de licitação foi, em termos absolutos, a modalidade mais utilizada na UFMG. Para aprofundar a análise de cada tipo, na tabela 15 e no quadro 8 as unidades foram divididas em quatro grupos, de acordo com sua participação nas compras por dispensa em relação do total adquirido. Observa-se que apenas 25,64% das UGs pesquisadas apresentam participação de até 50% de compras na modalidade. No último grupo, o resultado encontrado foi de 27 (vinte e sete) unidades (69,23% do total) executando seu orçamento com aquisições no período por meio de dispensas de licitação.

Tabela 15 – Distribuição da Participação da modalidade Dispensa de Licitação em relação ao total empenhado por unidades da UFMG, 2014 a 2018

Participação da modalidade Dispensa de Licitação	Frequência absoluta	Frequência relativa	Frequência acumulada	Frequência acumulada relativa
Até 25 %	6	15,38%	6	15,38%
Entre 25% e 50%	4	10,26%	10	25,64%
Entre 50% e 75%	2	5,13%	12	30,77%
Entre 75% e 100%	27	69,23%	39	100,00%
Total	39	100,00%		

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras

Conforme dados presentes no quadro 8, apenas as unidades Administração Geral, Hospital das Clínicas, Imprensa, DEMAI, Faculdade de Odontologia e Núcleo de Ciências Agrárias apresentaram volume de compras por dispensa inferior a 25% de seu orçamento total com aquisições. Já as unidades Centro de Computação, Centro Esportivo Universitário, Instituto de Ciências Biológicas e Centro Pedagógico empenharam entre 25% e 50% de sua execução orçamentária de compras por meio de dispensa. No intervalo entre 50% e 75% estão a Escola de Arquitetura e o COLTEC, enquanto todas as demais unidades tiveram participação superior a 75%.

Quadro 8 – Participação de Dispensa de Licitação no orçamento de compras das Unidades

Participação	Unidades		
Até 25%	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Administração Geral ✓ HC ✓ Imprensa ✓ DEMAÍ ✓ Faculdade de Odontologia ✓ NCA 		
Entre 25% e 50%	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Centro de Computação ✓ CEU ✓ ICB ✓ CP 		
Entre 50% e 75%	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Escola de Arquitetura COLTEC 		
Entre 75% e 100%	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> ✓ BU ✓ Editora ✓ Centro de Audiovisual ✓ LCC ✓ MHN ✓ DO ✓ PROGRAD ✓ PROEX ✓ PRPQ ✓ PRPG ✓ ECI ✓ EEFFTO </td> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Escola de Enfermagem ✓ Escola de Engenharia ✓ FACE ✓ Faculdade de Direito ✓ FAE ✓ Faculdade de Farmácia ✓ FAFICH ✓ FALE ✓ Faculdade de Medicina ✓ ICEX ✓ IGC ✓ Centro Cultural </td> </tr> </table>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ BU ✓ Editora ✓ Centro de Audiovisual ✓ LCC ✓ MHN ✓ DO ✓ PROGRAD ✓ PROEX ✓ PRPQ ✓ PRPG ✓ ECI ✓ EEFFTO 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Escola de Enfermagem ✓ Escola de Engenharia ✓ FACE ✓ Faculdade de Direito ✓ FAE ✓ Faculdade de Farmácia ✓ FAFICH ✓ FALE ✓ Faculdade de Medicina ✓ ICEX ✓ IGC ✓ Centro Cultural
<ul style="list-style-type: none"> ✓ BU ✓ Editora ✓ Centro de Audiovisual ✓ LCC ✓ MHN ✓ DO ✓ PROGRAD ✓ PROEX ✓ PRPQ ✓ PRPG ✓ ECI ✓ EEFFTO 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Escola de Enfermagem ✓ Escola de Engenharia ✓ FACE ✓ Faculdade de Direito ✓ FAE ✓ Faculdade de Farmácia ✓ FAFICH ✓ FALE ✓ Faculdade de Medicina ✓ ICEX ✓ IGC ✓ Centro Cultural 		

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras

Ao analisar a participação da modalidade pregão, observa-se que apenas 71,79% das unidades apresentar índice inferior a 25% do volume financeiro movimentado com aquisições (tabela 16). Apenas 9 (nove) unidades têm participação da modalidade superior a 50% do montante financeiro por elas empenhado em compras públicas.

Tabela 16 – Distribuição da Participação da modalidade Pregão em relação ao total empenhado por unidades da UFMG, 2014 a 2018

Pregão	Frequência absoluta	Frequência relativa	Frequência acumulada	Frequência acumulada relativa
Até 25 %	28	71,79%	28	71,79%
Entre 25% e 50%	2	5,13%	30	76,92%
Entre 50% e 75%	6	15,38%	36	92,31%
Entre 75% e 100%	3	7,69%	39	100,00%
Total	39	100,00%		

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras

Conforme dados presentes no quadro 9, apenas as unidades Hospital das Clínicas, Imprensa e Núcleo de Ciências Agrárias tiveram participação superior a 75% do gasto total com aquisições por meio de pregão. No intervalo entre 50% e 75% ficaram as unidades Administração Geral, Centro de Computação, Centro Esportivo Universitário, DEMAI, Faculdade de Odontologia e Instituto de Ciências Biológicas, enquanto o Centro Pedagógico e o COLTEC empenharam entre 25% e 50% de sua execução orçamentária de compras por meio de pregão. Todas as demais unidades, 28 no total, tiveram participação inferior a 25%. A partir de tais resultados, conclui-se que a utilização do pregão, modalidade preferencial para aquisição de bens e serviços comuns e caracterizada por maior complexidade jurídica e por seu potencial de obtenção de preços de aquisição reduzidos em decorrência de maior possibilidade de competição, é reduzida em grande parte das unidades que integram a UFMG.

Quadro 9 – Participação de Pregão no orçamento de compras das Unidades

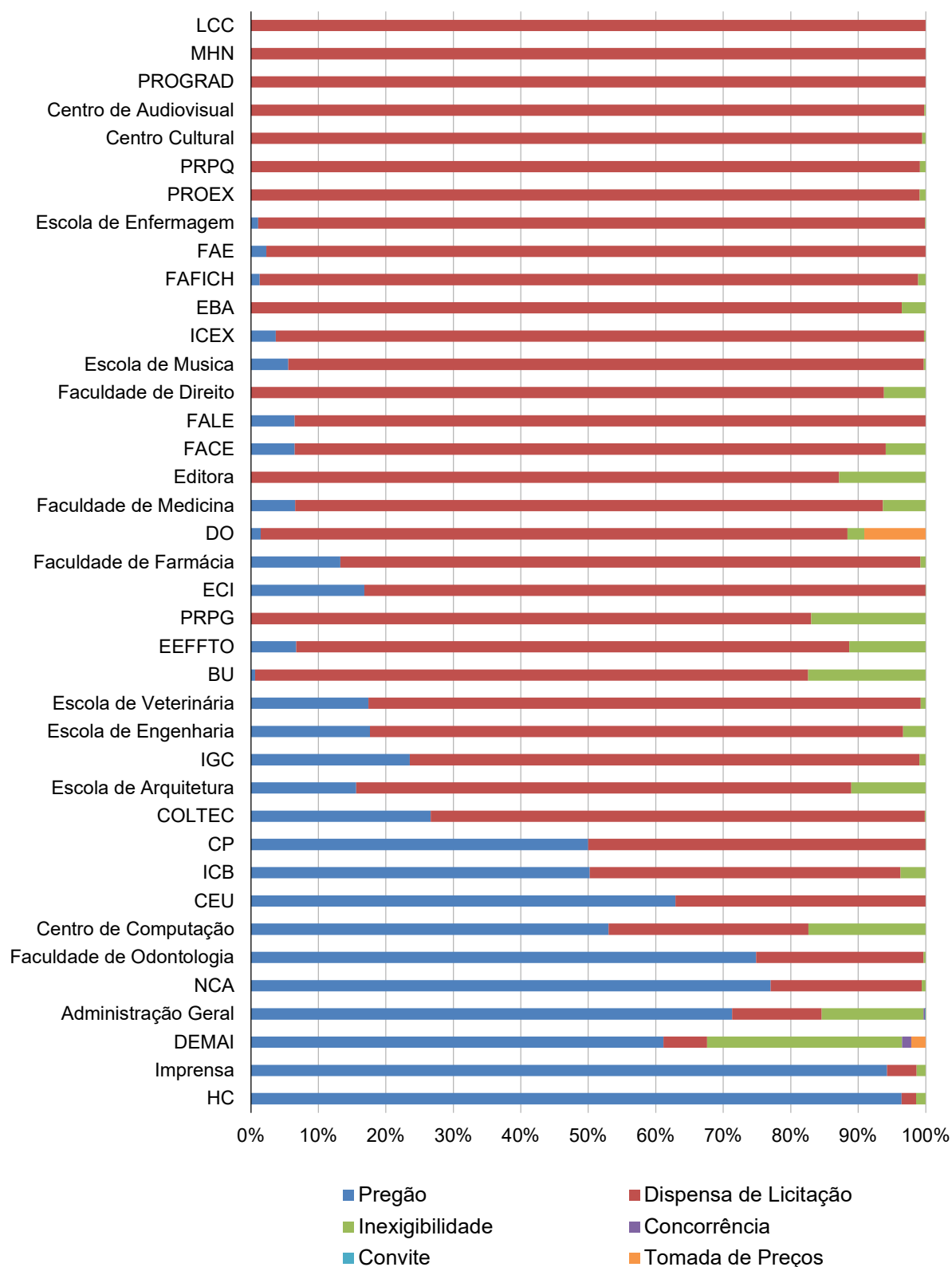
Participação	Unidades
Até 25%	<ul style="list-style-type: none"> ✓ BU ✓ Editora ✓ Centro de Audiovisual ✓ LCC ✓ MHN ✓ DO
Até 25%	<ul style="list-style-type: none"> <li style="width: 50%;">✓ PROGRAD <li style="width: 50%;">✓ Escola de Veterinária <li style="width: 50%;">✓ PROEX <li style="width: 50%;">✓ FACE <li style="width: 50%;">✓ PRPQ <li style="width: 50%;">✓ Faculdade de Direito <li style="width: 50%;">✓ PRPG <li style="width: 50%;">✓ FAE <li style="width: 50%;">✓ Escola de Arquitetura <li style="width: 50%;">✓ Faculdade de Farmácia <li style="width: 50%;">✓ EBA <li style="width: 50%;">✓ FAFICH <li style="width: 50%;">✓ ECI <li style="width: 50%;">✓ FALE <li style="width: 50%;">✓ EEFFTO <li style="width: 50%;">✓ Faculdade de Medicina <li style="width: 50%;">✓ Escola de Enfermagem <li style="width: 50%;">✓ ICEX <li style="width: 50%;">✓ Escola de Engenharia <li style="width: 50%;">✓ IGC <li style="width: 50%;">✓ Escola de Música <li style="width: 50%;">✓ Centro Cultural
Entre 25% e 50%	<ul style="list-style-type: none"> ✓ CP ✓ COLTEC
Entre 50% e 75%	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Administração Geral ✓ Centro de Computação ✓ CEU ✓ DEMAI ✓ Faculdade de Odontologia ✓ ICB
Entre 75% e 100%	<ul style="list-style-type: none"> ✓ HC ✓ Imprensa ✓ NCA

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

Em relação à distribuição das unidades nos grupos, considerando a participação do montante financeiro decorrente da utilização de pregão, observa-se, de certa forma, o inverso do resultado encontrado com dispensa de licitação – maior participação de aquisições com pregões resulta em menores gastos com dispensas, e vice-versa. Tal situação pode ser comprovada ao se analisar comparativamente os quadros 8 e 9.

O gráfico 7 apresenta o detalhamento de distribuição de compras por modalidade por unidade, considerando o volume de recursos empenhados. Constatou-se que a dispensa de licitação foi utilizada de forma majoritária por grande parte da UFMG e que poucas unidades se caracterizaram por uso principal do pregão para compra de bens e serviços.

Gráfico 7 – Distribuição das modalidades de licitação por unidade (em %)



Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

No presente tópico, buscou-se identificar quais unidades se caracterizam pela realização de aquisições por meio de modalidades notadamente mais complexas em termos administrativos e jurídicos, como pregão eletrônico, convite, concorrência ou tomada de preços, e quais se utilizam, majoritariamente, de dispensa de licitação e inexigibilidade.

Na análise sobre a distribuição da participação das modalidades por unidades, demonstrou-se que 69,23% delas se caracterizaram por uma participação de dispensa de licitação superior a 75% do volume financeiro empenho, enquanto apenas 15,38% apresentaram volume de compras com a modalidade inferior a 25%. Ao analisar a participação da modalidade pregão, constatou-se que a maior parte das unidades, 71,79%, apresenta participação inferior a 25% do volume financeiro total e apenas 3 (três), 7,69% do total de unidades, movimentaram mais de 75% do orçamento de compras com pregões. Com isso, foi demonstrada que a dispensa, apesar de ser caracterizada legalmente como exceção à regra de licitar a ser adotada em determinadas situações, foi utilizada de forma majoritária por grande parte das unidades da UFMG e que a utilização do pregão como modalidade principal é reduzida na instituição.

5.4 Dispensas de mesmo objeto: itens de informática

Neste subitem, são apresentados os dados de dispensas de licitação realizadas de 2016 a 2018 de itens de informática. A escolha considerou sua frequência de aquisição, sua dispersão por várias unidades e suas características no que diz respeito às especificações, fatores que, em conjunto, poderiam motivar a realização das compras por pregão. Conforme demonstrado no Capítulo 2, o Pregão deve ser utilizado para aquisições de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos em edital, como é o caso dos itens de informática em sua maioria.

A partir do levantamento realizado para desenvolvimento da pesquisa, foram selecionados, no montante de dispensas de licitação realizadas entre 2016 e 2018, os processos semelhantes. Foram incluídas na análise a seguir as compras cujo objeto tinha pelo menos um dos termos: computador, notebook, informática, impressora, HD externo e mouse.

Considerando os termos pesquisados, no ano de 2016 observou-se a realização de 161 (cento e sessenta e um) processos de dispensa, responsáveis pela movimentação de R\$ 365.160,89 (trezentos e sessenta e cinco mil, cento e sessenta reais e

oitenta e nove centavos). Foram identificadas aquisições de bens de informática em 35 (trinta e cinco) unidades, conforme detalhado na tabela 17.

Tabela 17 – Dispensas de itens de informática nas unidades da UFMG, 2016

Unidade	Valor Empenhado	Número de Dispensas
FAFICH	R\$ 29.885,46	19
Administração Geral	R\$ 29.445,30	10
Escola de Belas Artes	R\$ 18.751,33	7
ICB	R\$ 18.572,40	3
Imprensa Universitária	R\$ 18.511,25	6
ECI	R\$ 18.307,10	6
Hospital das Clínicas	R\$ 17.356,24	5
COLTEC	R\$ 15.298,90	9
Pró-Reitoria de Pós-Graduação	R\$ 15.087,96	4
Escola de Veterinária	R\$ 14.672,50	14
CEU	R\$ 12.276,52	4
Faculdade de Letras	R\$ 10.349,99	3
Faculdade de Farmácia	R\$ 9.964,70	6
EEFFTO	R\$ 9.751,45	8
Faculdade de Educação	R\$ 9.711,89	2
Biblioteca Universitária	R\$ 8.891,50	2
Escola de Arquitetura	R\$ 8.677,90	3
PROGRAD	R\$ 8.073,66	3
Escola de Enfermagem	R\$ 8.000,85	13
Faculdade de Medicina	R\$ 7.987,80	2
ICEX	R\$ 7.905,00	1
Escola de Música	R\$ 7.891,10	2
IGC	R\$ 7.441,79	4
Laboratório de Computação Científica	R\$ 7.399,00	1
FACE	R\$ 7.241,40	3
Centro de Computação	R\$ 6.620,00	1
Faculdade de Direito	R\$ 6.101,10	3
Centro de Comunicação	R\$ 5.593,60	1
CAED	R\$ 4.240,00	1
Centro Pedagógico	R\$ 4.092,04	5
Pró-Reitoria de Extensão	R\$ 3.149,27	3
Escola de Engenharia	R\$ 2.939,00	2
Centro Cultural	R\$ 2.100,00	1
Faculdade de Odontologia	R\$ 1.964,89	2
Núcleo de Ciências Agrária	R\$ 908,00	2
Total Geral	R\$ 365.160,89	161

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

No ano de 2017 foram realizadas 171 (cento e setenta e uma) compras de itens de informática totalizando R\$ 368.480,39 (trezentos e sessenta e oito mil, quatrocentos e oitenta reais e trinta e nove centavos). Foram identificadas aquisições de bens de informática em 35 (trinta e cinco) unidades, conforme detalhamento apresentado na tabela 18.

Tabela 18 – Dispensas de itens de informática nas unidades da UFMG, 2017

Unidade	Valor empenhado	Número de Dispensas
EEFFTO	R\$ 33.920,69	9
IGC	R\$ 30.055,27	9
ECI	R\$ 25.948,84	12
Administração Geral	R\$ 25.944,90	9
Pró-Reitoria de Pós-Graduação	R\$ 22.700,00	1
Imprensa Universitária	R\$ 19.301,87	6
ICB	R\$ 15.780,00	2
Escola de Enfermagem	R\$ 15.187,50	8
Escola de Música	R\$ 14.320,42	3
Pró-Reitoria de Extensão	R\$ 13.864,00	5
Hospital das Clínicas	R\$ 12.326,50	5
FAFICH	R\$ 12.255,35	14
COLTEC	R\$ 12.184,00	4
Faculdade de Letras	R\$ 9.517,71	6
Escola de Veterinária	R\$ 9.406,58	19
Faculdade de Educação	R\$ 8.637,60	5
Faculdade de Farmácia	R\$ 8.355,38	5
Centro de Computação	R\$ 8.000,00	1
Biblioteca Universitária	R\$ 7.753,70	2
Laboratório de Computação Científica	R\$ 7.525,20	2
CAED	R\$ 7.080,00	1
Escola de Engenharia	R\$ 5.622,65	5
Escola de Arquitetura	R\$ 5.555,04	8
Escola de Belas Artes	R\$ 5.549,50	2
Faculdade de Medicina	R\$ 5.178,00	1
Faculdade de Direito	R\$ 5.047,92	2
CEU	R\$ 4.643,90	4
Centro Cultural	R\$ 4.260,10	3
PROGRAD	R\$ 3.540,33	5
FACE	R\$ 2.965,38	1
Centro Pedagógico	R\$ 2.466,06	5
ICEX	R\$ 1.699,00	3
Pró-Reitoria de Pesquisa	R\$ 840,00	1
Faculdade de Odontologia	R\$ 738,00	2
Editora	R\$ 309,00	1
Total Geral	R\$ 368.480,39	171

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

Já no ano de 2018, considerando os termos pesquisados, observou-se a realização de 138 (cento e trinta e oito) processos de dispensa, responsáveis pela movimentação de R\$ 386.336,70 (trezentos e oitenta e seis mil reais, trezentos e trinta e seis reais e setenta centavos). Foram identificadas aquisições de bens de informática em 35 (trinta e cinco) unidades, conforme detalhado na tabela 19.

Tabela 19 - Dispensas de itens de informática nas unidades da UFMG, 2018

Unidade	Valor Empenhado	Número de Dispensas
Escola de Arquitetura	R\$ 36.024,18	12
Pró-Reitoria de Extensão	R\$ 28.464,50	7
Centro Pedagógico	R\$ 23.955,76	5
FAFICH	R\$ 23.689,00	11
Núcleo de Ciências Agrárias	R\$ 22.500,56	6
Laboratório de Computação Científica	R\$ 22.197,15	3
Faculdade de Farmácia	R\$ 19.349,05	3
Administração Geral	R\$ 17.608,87	8
Faculdade de Letras	R\$ 17.198,76	3
Instituto de Geociências	R\$ 16.308,30	3
Centro de Computação	R\$ 16.186,02	3
Escola de Enfermagem	R\$ 15.495,14	4
Escola de Belas Artes	R\$ 14.593,60	4
EEFFTO	R\$ 13.473,80	6
Escola de Veterinária	R\$ 10.962,18	14
Faculdade de Medicina	R\$ 10.470,49	3
ICB	R\$ 10.022,00	1
ECI	R\$ 9.720,00	8
PROGRAD	R\$ 9.670,97	6
Faculdade de Direito	R\$ 9.288,79	3
Faculdade de Educação	R\$ 7.069,00	4
COLTEC	R\$ 6.400,70	4
Imprensa	R\$ 6.355,33	4
Centro de Comunicação	R\$ 4.387,73	2
ICEX	R\$ 4.191,00	2
Biblioteca Universitária	R\$ 3.755,90	4
Centro Cultural	R\$ 3.749,82	2
Faculdade de Odontologia	R\$ 2.198,00	1
Pró-Reitoria de Pós Graduação	R\$ 790,20	1
Editora	R\$ 259,90	1
Total Geral	R\$ 386.336,70	138

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

Por meio da análise das tabelas 17 a 19, constata-se a existência de aquisições de itens e serviços semelhantes em diferentes unidades da UFMG por meio de dispensa de licitação. Em todos os anos pesquisados, os processos foram realizados em um grande número de unidades e movimentaram volume financeiro significativo. Em função da existência de várias estruturas com autonomia de execução orçamentária, CNPJ próprio e cadastro no SIAFI, a realização de aquisições de itens idênticos não configura fracionamento de despesa. Contudo, considerados de forma agrupada, observa-se a possibilidade de compra na modalidade pregão e de obtenção de menores preços pela consolidação dos itens.

O arranjo institucional adotado para a função de compras, considerando seu grau de descentralização, pode culminar tanto em possíveis impactos orçamentários, ampliando gastos com as aquisições de produtos e serviços feitas de forma dispersa na UFMG, quanto em ampliação do risco operacional em decorrência de fracionamento de despesas de mesmo objeto.

Nas unidades com movimentação superior a R\$ 8.000,00 (oito mil reais) por ano, em 2016 e 2017, teto legal para dispensa vigente no período, ou superior a R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais) a partir de 2018, destaca-se a possibilidade de entendimento jurídico e dos órgãos de controle de considerar a situação como fracionamento de despesas, a depender do item adquirido e da motivação da compra.

No presente subitem, foi demonstrada a existência de aquisição de itens e serviços semelhantes em diferentes unidades da UFMG por meio de dispensa de licitação. Em todos os anos pesquisados, os processos foram realizados em um grande número de unidades e movimentaram volume financeiro significativo, aspectos que demonstram a possibilidade de compra na modalidade pregão e obtenção de menores preços em função da economia de escala.

5.5 Percepção dos gestores entrevistados

Neste tópico são apresentadas as informações obtidas com as entrevistas realizadas com profissionais que exercem ou já exerceram a função de diretor de unidade e, conseqüentemente, responsáveis por sua execução orçamentária e ordenamento de despesas. Conforme previamente apontado, foram realizadas 04 (quatro) entrevistas e o perfil dos participantes e das unidades está detalhado no quadro 10.

Quadro 10 – Perfil dos Diretores Entrevistados

Características	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4
Unidade Acadêmica ou Administrativa	Acadêmica	Acadêmica	Administrativa	Acadêmica
Gestão atual ou anterior	Atual	Atual	Atual	Anterior
Participação de dispensa no orçamento	Entre 75% e 100%	Entre 75% e 100%	Até 25%	Entre 75% e 100%

Fonte: elaborado pelo autor.

Para enriquecer a análise sobre a percepção dos diretores e as particularidades por eles apresentadas, no quadro 10 foi incluída o enquadramento da unidade no tocante à participação de dispensas de licitação em relação ao volume orçamentário total, conforme classificação previamente observada no quadro 8.

Dentre os respondentes, 75% assumiram a gestão de unidades acadêmicas por período delimitado em mandato. Portanto, são professores/pesquisadores da instituição pesquisada. Dentre os três diretores de unidades acadêmicas entrevistados, um já teve seu mandato concluído. Já o gestor da unidade administrativa é servidor ocupante de cargo denominado TAE (Técnico Administrativo em Educação). Trata-se de uma carreira distinta dos servidores docentes e pesquisadores que, quando alçados à posição de diretores de unidades, mantêm suas atividades e responsabilidades de pesquisa e docência.

A distinção feita entre unidades acadêmicas e administrativas é importante para contextualizar os desafios relatados pelos diretores. Os entrevistados das unidades acadêmicas mencionaram que, na condição de professores e pesquisadores, a condução a um cargo de direção amplia substancialmente suas tarefas e demandam participação em atividades que usualmente não estão presentes na carreira acadêmica. Os diretores acadêmicos afirmam que uma de suas principais dificuldades é a sobrecarga de trabalho pela necessidade de dedicarem-se às atividades tanto acadêmicas quanto administrativas.

O Entrevistado 1 aponta a existência de uma tensão entre as atividades acadêmicas, caracterizadas por ele como mais imprevisíveis, e as administrativas. Para ele, a produção e difusão de conhecimento são mais imprevisíveis em seus resultados, enquanto as tarefas administrativas são mais rotineiras e previsíveis, o que amplia seu potencial de planejamento.

O diretor de unidade tem rotinas e responsabilidade que de um lado são acadêmicas e ele é encarregado de supervisionar o desempenho das atividades de ensino pesquisa e extensão no âmbito da unidade e, por outro

lado, tem responsabilidades administrativas, que passam por gestão de pessoas, gestão de recursos financeiros, compras, patrimônio, almoxarifado, serviços gerais. (E1)

Isso aqui é uma caixinha de surpresa, você chega aqui e não sabe o que vai estourar no dia e, ao mesmo tempo, se estamos falando de atividades de atividades administrativas e acadêmicas são atividades que requerem também planejamento... é um esforço permanente para equilibrar coisas muito diversas como são atividades acadêmicas e administrativas. Essa tensão é forte... atividades administrativas envolvem quase sempre rotinas; atividades acadêmicas quando são inteiramente rotineiras não são atividades acadêmicas. (E1)

Eu estou lidando com a produção de conhecimento novo. Se um pesquisador, por exemplo, me disser que sabe qual vai ser o resultado da pesquisa dele, então essa pesquisa é uma fraude, porque não produzir conhecimento novo. A pesquisa, no sentido próprio da palavra, é uma atividade cujo resultado é sempre imprevisível. Posso ter ideias, palpites, uma conjectura, sempre tenho que ter uma conjectura de porque fazendo desse jeito vou ter tal resultado. Mas eu não posso ter certeza, senão não estou fazendo pesquisa, estou fazendo outra coisa! O resultado é sempre imprevisível. (E1)

Em suas reflexões, o Entrevistado 1 pondera que existe um conflito de identidade resultante da tensão entre as funções acadêmicas e administrativas, uma vez que em sua experiência profissional os papéis de professor e pesquisador são centrais e não são suprimidos quando assumem a diretoria de unidades.

Nós não estamos isentos das obrigações acadêmicas, em geral a gente continua dando aula, continua tendo que pesquisar e apresentar isso para poder progredir na carreira, então é uma sobrecarga... é mais do que isso, tem um conflito de identidades. Para o pesquisador e para o professor, o mais importante é o seu trabalho. Por outro lado, estamos submetidos a um conjunto de regras do setor público em relação a compras, por exemplo. (E1)

Os entrevistados destacaram também o perfil profissional dos diretores de unidades acadêmicas, já que em sua trajetória profissional as experiências majoritárias são de ensino e pesquisa. Ademais, o desconhecimento sobre a legislação de compras e a duração reduzida do tempo de gestão foram dificuldades mencionadas.

É um problema porque nós que dirigimos somos professores. E nós, quando ingressamos na universidade, a expectativa não é fazer uma carreira administrativa... é fazer uma carreira acadêmica. Nós não somos testados por nossos conhecimentos administrativos. (E1)

Em princípio temos um problema de pessoas que não são administrativas, pertencem a campos da academia e assumem funções nas diretorias, colegiados, departamentos e isso é muito complexo... somos pessoas que não temos continuidade suficiente no cargo, que são sempre temporais, sempre muda. Fora isso, não temos a formação. É um grande ônus, não acabamos de aprender os processos e já estamos tomando outro cargo. (E2)

Falo disso, dessa falta de continuidade. Hoje estou aqui na direção, amanhã é outro, depois vai ser outro. (E2)

Treinamento zero como diretor. Eu cheguei na diretoria porque duas vezes tinha aberto a votação para direção e ninguém tinha se apresentado. (E2)

Nós não somos administradores, em nunca estudei administração. Eu não estudei, não tinha o mínimo interesse nisso. Porque a gente é de outra área. Mas temos que exercer o cargo entre nós, porque não se contrata uma pessoa para que seja diretora, porque a filosofia é esta, que a escola consiga se autogerir. (E2)

A percepção do Entrevistado 3, ocupante do cargo gestor máximo de uma unidade administrativa, apresenta alguns pontos em comum com os demais entrevistados. Por se tratar servidor técnico-administrativo com histórico de atuação na área de licitações e por desenvolver exclusivamente atividades de caráter administrativo, ele apresenta maior compreensão acerca das características e particularidades operacionais e legais relativas às compras públicas. Contudo, a complexidade da legislação de compras e da fiscalização interna e externa também foram destacadas por ele:

Uma legislação dinâmica e densa, complexa, muita fiscalização de órgãos de controle de todas as esferas, aí você coloca Tribunal de Contas, Ministério Público, Auditoria Interna, o próprio cidadão busca cada vez mais pela transparência e aí isso gera um tempo para atender a todas essas demandas. (E3)

Ainda sobre a fiscalização, o Entrevistado 4 pondera os órgãos de controle impõem o maior desafio na condição de gestor responsável pelo ordenamento de despesas. Ademais, para ele, a Procuradoria Federal da AGU também se posiciona como órgão de controle e não de assessoramento, o que, para ele, prejudica sua atuação e compromete a gestão na universidade.

Eu acho muito ruim, mas não por questões internas da universidade (...). O grande problema do gestor público hoje é que os órgãos de controle estão fora do controle. O que eu chamo de Sistema U, não sou só eu que chamo, TCU, CGU, só para combinar, o MPU, o Ministério Público da União que envolve Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Ministério Público do Trabalho e, infelizmente, a AGU. (E4)

A AGU tem um grande problema, porque você dorme com o inimigo. Constitucionalmente, com todo arcabouço legal, a AGU não é um órgão de controle, é um órgão de assessoria da Administração Pública. Mas eles claramente se veem hoje como órgão de controle e defendem essa tese. (E4)

Porque eles perderam totalmente o vínculo com a universidade, são procuradores da AGU que ocupam um espaço no 4º andar da reitoria e não estão nem aí para a universidade. Se eles dizem não, você quer fazer algo, e a lei tem lá graus de liberdade para você decidir para um lado ou para outro, eles sempre vão escolher o lado mais duro, porque eles estão pouco preocupados se a universidade vai conseguir gerir o seu dia-a-dia ou não e,

por outro lado, se eles dizem não jamais vão se expor a um processo do Ministério Público, um processo administrativo interno.... então sempre é mais fácil dizer não. (E4)

O entrevistado 4 complementa sua crítica sobre o desempenho da AGU ressaltando que, em determinadas situações, sua opção era por não consultar o órgão:

Se você queria tomar decisões, fazer coisas, era melhor **não consultar a AGU**, pois se você consultar a AGU sua situação iria ficar pior, porque se você decidisse fazer contra um parecer deles, aí ficaria evidente o dolo, você não só seria culpado, mas você teria uma culpa dolosa sobre o processo. (E4, grifo do autor)

Sobre o perfil profissional dos diretores, o entrevistado 3 corrobora o posicionamento do entrevistado 2 a respeito do impacto que as mudanças periódicas dos diretores de unidades acadêmicas em decorrência do término do mandato de seus ocupantes. Em unidades administrativas, inexistente a imposição estatutária para substituição periódica do gestor, o que viabiliza a permanência no cargo por mais tempo. A possibilidade de maior acúmulo de experiência operacional aliada à uma atuação exclusivamente administrativa do servidor técnico é considerada uma vantagem em relação aos docentes alçados à direção.

Os diretores administrativos são escolhidos também por Pró-Reitores e a tendência é desse diretor continuar, se ele estiver exercendo um papel que atenda à Administração, pelo conhecimento operacional, a tendência é de ficar. Isso contribui com a gestão, porque toda vez que troca, trocar todo mundo, até o aprendizado do *modus operandi*... ele demanda tempo. Por mais inteligente que a pessoa seja, ela vai demandar de tempo para se adaptar às rotinas de trabalho. (E3)

Outro ponto de tensão relatado pelos entrevistados é sobre a submissão a regramentos legais na condição de Ordenador de Despesas. Na condição de professores, eventualmente o prazo para atendimento de uma solicitação de compra, por exemplo, era incompreensível e injustificável. Contudo, na condição de diretores de unidades eles passam a se submeter a particularidades legais que anteriormente não estavam presentes de forma significativa em suas atividades de docência e pesquisa. Assim, das limitações jurídicas emanam outro ponto de tensão para os diretores. O entrevistado 2 relata que, como professor, sempre foi muito crítico a respeito sobre a execução de compras, o prazo para atendimento de suas solicitações, dentre outros aspectos. Já na condição de diretor, em contato mais direto e frequente com os servidores lotados no setor de compras da unidade e de posse de maior conhecimento sobre a legislação do setor, sua percepção sobre os prazos para atendimento das demandas de bens e serviços foi alterada.

Quando estava fora da diretoria, era um crítico do processo de compras. Como pode demorar tanto? Quero que compra algo e leva três, quatro, cinco semanas! Tinha que executar um projeto e comprar as coisas para executar o projeto... (E2).

A questão orçamentária foi um dos aspectos destacados pelos entrevistados. Segundo eles, tanto os cortes quanto o repasse tardio de recursos financeiros impactam na execução orçamentária anual. Conforme relatos, nem sempre o orçamento estimado é encaminhado e realizado no ano vigente ou, ainda que integralmente repassado, sua liberação pode ocorrer de forma tardia, mais próxima ao encerramento do ano, comprometendo o planejamento anual de compras e, em última instância, resultando na perda do recurso orçamentário em função da impossibilidade de realização do processo de compra.

A questão orçamentária no Brasil é uma incógnita... eu já vivi anos de chegar até maio e não tem um orçamento votado no congresso. E mesmo quando o orçamento está votado você nunca sabe o que efetivamente vai ser disponibilizado. É um desafio! (E1)

No Brasil, você é muito avaliado pelo processo, é pouco avaliado pelo resultado. Pouca gente se importa se o resultado foi melhor. (E1)

Ainda, os diretores manifestaram dificuldades em relação aos recursos humanos. Vários pontos foram destacados por eles: necessidade de formação e capacitação dos servidores, dificuldade de manutenção das equipes em função da rotatividade significativa, incompatibilidade entre a exigência do edital de servidor e as habilidades efetivamente necessárias no setor, dentre outros aspectos.

Quando o mercado de trabalho está mais aquecido, as pessoas saem daqui em busca de melhor remuneração. As vezes a melhor remuneração está dentro do próprio setor público, no judiciário... Passamos por várias experiências do tipo, de fazer investimentos na pessoa e depois de três, quatro anos ela vai para outro trabalho. Cadê esse investimento? Foi com ela... o investimento em capital humano. (E1)

Existe desde o problema de pessoas que têm qualificações aquém das desejáveis... pessoa foi aprovada em concurso público, mas as nossas formas de seleção ainda têm limitações. Não necessariamente elas são testadas naquilo que talvez se aproxime mais do trabalho delas. (E1)

A questão do treinamento é muito prejudicada na UFMG, você não consegue treinamento, como no caso da **(nome não grafado para manutenção do sigilo)**, ela foi para o setor de compras porém ela desconhecia a legislação, procedimentos... foi aprendendo com os colegas, com quem detém o conhecimento. Mas a questão do treinamento ofertado pela UFMG é bastante prejudicada. (E2, grifo do autor)

A **(nome não grafado para manutenção do sigilo)** entrou com a aposentadoria da outra servidora e ficou sozinha na seção de compras por quase seis meses. Quando entrou, o que conhecia era o que estudou para passar no concurso, de lei de licitação. Foi um trabalho muito complicado por

a gente estava chegando na época dos empenhos e aqui faz muita dispensa de licitação... (E2, grifo do autor)

Profissionais que às vezes não ficam no setor justamente por ser um setor que gera muita responsabilidade, exige da gente um comprometimento muito grande e uma atenção cada vez maior em todos os aspectos. (E3)

A demanda continua constante e, às vezes, até crescente. E se virar com a mão de obra que tem... isso gera uma sobrecarga naquelas pessoas que ficam e a sobrecarga pode gerar também insatisfações que motivem a busca de mudanças de áreas, por exemplo pode pedir para ir para um outro setor que tenha uma demanda menor, ou um grau de responsabilização menor que uma de compras, por exemplo. (E3)

A gente tinha muita dificuldade administrativa de pessoal na (nome da unidade suprimido). Onze meses do ano a coisa em compras funcionava azeitada. Um mês por ano era problema. Quando a chefe saía de férias, a situação ficava bem complicada. (E4)

Sobre a predominância de aquisições por meio de dispensa de licitação, o Entrevistado 1 afirma que, uma vez que o número de processos de compras realizados na unidade é reduzido, seus valores se enquadram na dispensa por teto. Assim, diante de sua menor complexidade processual e em função do enquadramento do valor nos limites permitidos na legislação, as aquisições são efetivadas por meio de dispensas.

O volume é muito pequeno. O que nós executamos diretamente aqui é muito pouco. Então, dado o leque de coisas para comprar, você acaba conseguindo executar uma série de itens com dispensas. (E1)

Só dispensa, só dispensa. Os pregões que a gente tem aqui são os que a gente aderiu. Mas, pela (**nome da escola suprimido, mantido o sigilo**) não teve. Como nosso orçamento não é um orçamento muito alto, então dá para comprar por teto, que é R\$ 17 mil. Então a direção optou pela dispensa, por ser simples. (E2)

O Entrevistado 2 afirmou que a dispensa de licitação era a modalidade predominantemente utilizada na unidade e que praticamente desconhecia as demais modalidades.

Eu mesmo estou no cargo há dois anos e agora estou sabendo que a dispensa é uma exceção. Comprei 50 mil coisas por esse processo de três orçamentos... e desde que estou aqui sabia que a regra disso, de que não servem outras opções como a cotação eletrônica, estou sabendo agora. (E2)

O Entrevistado 3 destacou que a adoção de dispensas por teto para as compras públicas pode ser reduzida em função da implementação do Plano Anual de Contratações¹⁰

¹⁰ Por meio da Instrução Normativa no 1, de 10 de janeiro de 2019, o Ministério da Economia instituiu o Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicação no âmbito de toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Cada UASG deve elaborar seu planejamento para o ano subsequente.

no âmbito da Administração Pública Federal. Seu objetivo é consolidar todas as contratações que os órgãos pretendem realizar no ano subsequente, auxiliando no planejamento e na tomada de decisão:

Aí temos uma figura que é nova, que vai talvez mitigar essa questão, que o planejamento anual de contratações, Plano Anual de Contratações, que é uma exigência do Governo Federal a partir de 2020, e nós estamos vivendo isso agora, e de que a ideia do governo é que você planeja pro ano seguinte e isso, com esse planejamento feito, você consegue visualizar a compilação de itens que podem ser licitados ou até mesmo o somatório deles cai na própria dispensa, tranquilo. E evitasse com isso o fracionamento de despesa que é muito contestado pelos órgãos de controle e que não é a prática mais adequada. (E3)

Em uma das entrevistas, foi relatada a dificuldade de interação com outras unidades com perfil de aquisição semelhante para promoção de um processo único. Segundo E2, a tentativa de aglutinar a demanda de algumas unidades acadêmicas com necessidade de aquisição de itens específicos a elas em um pregão para promoção de economia de escala não logrou sucesso.

Já conversamos algumas épocas com pessoas da **(nome da escola suprimido, para manutenção do sigilo)** e do **(nome da escola suprimido, para manutenção do sigilo)** que tem esses itens em comum, pra gente tentar fazer tipo um sistema de registro de preços de material químico e reagente, e agrupar os itens. Seria o ideal, comprar centralizado. Mas ai é uma questão complicada, porque entra ego de servidor, outros muito a fim de fazer, outros nem tanto. Outros preferem, “eu vou fazer só o meu aqui mesmo, isso aqui eu já fiz, já está tudo lista aqui, tá tudo codificado”, fazem a mesma compra todos os anos. É complicado! (E2, grifo do autor)

Em suas reflexões sobre a descentralização, o Entrevistado 1 vislumbra o arranjo como resultado de um processo histórico.

A UFMG, a exemplo de outras instituições universitárias mais antigas no país, ela resultou da fusão de várias escolas. Antes de haver UFMG, já havia a Faculdade de Farmácia, a Faculdade de Direito, a Faculdade de Medicina. De tal maneira que no início, foi por uma decisão delas de se juntar que resultou disso uma universidade. (E1)

Mesmo depois que a universidade foi constituída, normalmente as outras unidades não foram criadas pela universidade. São unidades que foram criadas fora da universidade e que aderiram à universidade, foram ingressando. Só lá para os anos 60 que isso começa a mudar, a partir daí a própria universidade vai criar órgãos internos ou escolas em áreas onde elas não existiam. (E1)

Sobre a centralização, a percepção dos entrevistados está alinhada com os pontos presentes na literatura acerca do tema: deve ser realizada em grandes volumes para

garantir economia de escala, possibilita a otimização dos processos e reduz o custo de aquisição.

Você centralizar, você atinge economia de escala... esse é o principal fator. Otimização de processos... tivemos em determinado ano que nós tínhamos no mesmo tempo no setor jurídico oito processos oriundos de unidades diversas para comprar livros. Não justifica, porque você pode fazer isso de forma centralizada em um momento único, por meio de um registro de preço. Onde tínhamos oito processos com oito compradores trabalhando para elaborá-los, podendo elaborá-los de forma distinta... são oito processos avaliados no jurídico, oito publicações de edital, oito aberturas de licitação, oito atas, enfim, tudo multiplicado por oito. E oito preços diferentes. Vantagem de centralizar, você otimiza mão de obra e processos e atinge a economia de escala. (E3)

A unidade não tem pessoal suficiente para lidar com grandes compras. Ai essa é uma grande vantagem de ter essa divisão de tarefas (Administração Geral fazendo aquisições mais robustas e complexas). Na minha opinião é melhor assim. Claro, a desvantagem é que você perde um certo poder, mas isso é bom no fundo, porque a gente quer se resguardar. (E4)

Conforme observado nas entrevistas realizadas, somadas às dificuldades decorrentes dos aspectos legislativos do planejamento e da execução de compras, os diretores lidam com outras questões que prejudicam sua atuação como gestor de unidade. Tal situação ficou mais claramente demonstrada no caso dos diretores de unidades acadêmicas, uma vez que tais profissionais desempenham e administram tanto atividades acadêmicas (nas áreas de ensino, pesquisa e extensão) quanto administrativas. Além da sobrecarga de trabalho, estes são conduzidos ao cargo de diretor com mandato delimitado, o que reduz o potencial de desenvolvimento continuado a partir das experiências no âmbito administrativo. Ademais, eles destacam a discrepância entre sua formação e carreira acadêmica e as atividades de caráter administrativo desenvolvidas na condição de diretor de unidade.

Os principais aspectos destacados pelos entrevistados foram sintetizados no quadro 11, separados pela percepção de cada diretor entrevistado.

Quadro 11 – Principais aspectos destacados pelos entrevistados

Elemento de Análise	Entrevistado	Principais aspectos destacados
Desafios e dificuldades na gestão da unidade	E1	Necessidade de submissão a novos regramentos legais como ordenador de despesas; sobrecarga de responsabilidades; Tensões entre as dimensões acadêmica (ensino/pesquisa/extensão) e administrativas; Dificuldades decorrentes de liberações orçamentárias tardias, desequilibrando o planejamento e a execução de compras.
	E2	Dificuldade de equilibrar as demandas de caráter acadêmico com as administrativas; Perfil de docência e pesquisa, sem maiores conhecimentos de gestão; Descontinuidade na gestão, com alteração estatutária da diretoria de tempos em tempos - perde-se a experiência e o conhecimento adquiridos no âmbito da direção.
	E3	Legislação dinâmica, densa e complexa; Elevada fiscalização por órgãos de controle e pelos cidadãos.
	E4	Elevada fiscalização por órgãos de controle e falta de suporte da Procuradoria Jurídica.
Conhecimento sobre os aspectos legais de compras públicas	E1	Conhecimento prévio limitado em decorrência de experiências anteriores em cargos de gestão em Pró-Reitoria.
	E2	Conhecimento prévio inexistente.
	E3	Conhecimento prévio significado pela trajetória profissional do servidor, ocupante de cargo técnico-administrativo.
	E4	Conhecimento prévio inexistente.
Adequação da estrutura e desenvolvimento de pessoal.	E1	Estrutura momentânea considerada adequada. Contudo, foi relatada dificuldades históricas para manutenção de equipe em função de saídas de servidores para outros cargos da Administração Pública em busca de melhores salários.
	E2	Conhecimento prévio significado pela trajetória profissional do servidor, ocupante de cargo técnico-administrativo.
	E3	Apontadas dificuldades de manutenção do quadro; Profissionais não ficam no setor pela complexidade do exercício da função.
	E4	Estrutura considerada adequada na maior parte do tempo. Contudo, no período de férias do servidor mais experiente, o diretor relatou que a substituição comprometia o setor de compras.

(continua)

Elemento de Análise	Entrevistado	Principais aspectos destacados
Sobre o predomínio de dispensa de licitação	E1	A unidade realiza poucas aquisições e as compras necessárias são, frequentemente, passíveis de enquadramento na modalidade dispensa por teto.
	E2	A unidade adotou a dispensa de licitação como modalidade predominante, por sua facilidade de execução.
	E3	A unidade executa seu orçamento principalmente por meio de Pregões Eletrônicos. As aquisições por dispensa são inferiores a 25% do orçamento.
	E4	A unidade adotou a dispensa de licitação de forma majoritária, por sua facilidade de execução. Complementarmente, utiliza-se de adesão às atas de registro de preços ¹¹ de outros órgãos.

Fonte: elaborado pelo autor.

Na presente seção foram apresentados os resultados das entrevistas realizadas com diretores de unidades, responsáveis por sua execução orçamentária. Dentre os principais aspectos discutidos, os diretores de unidades acadêmicos destacaram que a condução ao cargo resulta em sobrecarga de trabalho em decorrência da necessidade de participação tanto de atividades acadêmicas quanto administrativas. As dificuldades decorrentes da complexidade da legislação e das particularidades operacionais para realização das compras públicas foram apontadas por todos os entrevistados, assim como os desafios em relação aos recursos humanos, tanto na formação e capacitação dos servidores quanto na manutenção do corpo funcional.

5.6 Síntese dos Resultados

Ao analisar a participação das modalidades no total financeiro empenhado e no número de processos no período, observa-se que as mais utilizadas são Pregão, Dispensa e Inexigibilidade. Somadas, representaram 99,78% do valor financeiro e 99,92% dos processos no período pesquisado. A reduzida frequência das demais modalidades – tomada de preços, concorrência e convite – é um resultado esperado pela natureza dos itens adquiridos na instituição. Como a concorrência e a tomada de preços são comumente

¹¹ A legislação de pregão eletrônico possibilita a adesão às atas de registro de preços de outros órgãos. Através da adesão, a unidade pode adquirir os itens e/ou serviços adquiridos sem a realização de um pregão. Contratualmente, todas as condições presentes no edital do órgão que realizou o procedimento licitatório original são válidas para a unidade que aderiu à ata.

utilizadas em contratos de grande valor para realização de obras, seu uso restrito pela universidade em suas unidades decorre do escopo de atividades da UFMG não envolver, de forma mais frequente, aquisições e contratações que são viabilizadas pelas modalidades em análise. Ademais, observa-se que o período pesquisado não contemplou a realização de significativos investimentos na construção ou ampliação de infraestrutura física nos *campi* da universidade.

Em relação ao Convite, modalidade na qual a administração convida os interessados do ramo pertinente ao objeto licitado e que necessita de pelo mínimo 3 (três) propostas válidas, usualmente sua adoção é preterida por ser tratar de modalidade com menor publicidade, por ser a única que a lei não exige a publicação de edital. Assim, a seleção de outras modalidades – Tomada de Preços ou Concorrência – garante que o responsável pelo certame viabilizou a promoção de maior transparência e divulgação. Ademais, a vedação da utilização de Convite para parcelas de mesma obra ou serviço sempre que o somatório do valor estimado caracterize a seleção de Tomada de Preços ou Concorrência também limita seu uso, dado seu limite orçamentário.

Outro ponto a ser destacado sobre a utilização das modalidades Tomada de Preços, Convite e Concorrência, é que o projeto de lei no 1.292/1995, usualmente denominado de nova lei de licitações, propõe acabar com a divisão das modalidades por valor estimado da contratação, mantida, na nova lei, a distinção por objeto a ser contratado. Assim, mantido o texto aprovado na Câmara dos Deputados, a Tomada de Preços e o Convite deixarão de existir, com a manutenção da Concorrência para todas as contratações de bens e serviços especiais e obras e serviços de engenharia.

Conforme resultados anteriormente apresentados, o uso das modalidades Convite, Tomada de Preços e Concorrência se limitou a poucas unidades, Administração Geral, Departamento de Obras e DEMAI. Ademais, tanto em número de eventos quanto em montante financeiro, a participação das modalidades em questão foi reduzida. Somadas foram responsáveis por 11 processos (0,08% do total) e movimentaram R\$ 4.557.990,60 (0,22% do total).

A modalidade Convite foi utilizada apenas pela Administração Geral, em três oportunidades. Já a Tomada de Preços foi adotada pelas unidades administrativas Departamento de Obras, DEMAI e Administração Geral. No período, foram realizadas duas compras na modalidade Concorrência, uma pela Administração Geral e outra pelo DEMAI. A partir dos resultados apresentados, conclui-se que o uso de tais modalidades ficou restrito as unidades administrativas da instituição, responsáveis pela execução orçamentária para

realização de projetos, obras e serviços de manutenção e desenvolvimento de infraestrutura na universidade.

Em termos absolutos, constatou-se que a modalidade mais utilizada foi a dispensa de licitação, com 12.992 processos, representando 90,01% do total no período, seguida pelo pregão, com 863 processos, 5,98% do total, e inexigibilidade, com 568 processos, 3,94% do total. O resultado demonstra que, em número de processos, as aquisições realizadas na instituição são, majoritariamente, de baixa complexidade e reduzido valor.

A Lei nº8.666/1993, em seu artigo 24, estabelece as hipóteses de aplicabilidade da exceção de licitar. A dispensa é permitida em casos de emergência, calamidade, guerra ou quando a realização de processo licitatório promove resultados antieconômicos, sobretudo em compras de bens e serviços de baixo valor, enquanto a inexigibilidade se aplica em situações nas quais são observadas inviabilidade de competição, como em casos de fornecedores únicos de bens e serviços, vedada a preferência de marca, contratação de serviços técnicos de natureza singular, junto a profissionais ou empresas de notória especialização.

A exigência de licitação como ato administrativo preparatório e seletivo para as contratações de Administração Pública é, nos moldes legais e nas interpretações jurisprudenciais predominantes, regra geral (JUSTEN FILHO, 2012). Contudo, nos casos em que a realização do procedimento normal de licitação promova o sacrifício do interesse público e não garanta a contratação mais vantajosa, a dispensa de licitação ou inexigibilidade são aplicáveis. No caso em análise, observa-se o predomínio de aquisições de menor valor na modalidade dispensa por teto. Importante destacar que os limites de valor previstos no artigo 23 da Lei nº8.666/93 para as modalidades de licitação foram atualizados pelo Decreto nº9.412/2018. Assim, considerando os dados encontrados na pesquisa, em 18 de junho de 2018, data da publicação do decreto no Diário Oficial da União, as dispensas para obras e serviços de engenharia tiveram seu teto alterado de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) para R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) e nas demais compras e serviços de R\$8.000,00 (oito mil reais) para R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais).

Conforme destacado por Braz (2012), a dispensa é uma exceção prevista na legislação para garantir o interesse público e viabilizar melhor custo-benefício na aquisição:

O legislador, ao definir os casos de dispensa de licitação, levou em consideração, de forma objetiva, a relação econômica custo-benefício, observando, de um lado, o custo econômico e o custo temporal da licitação para a Administração e, de outros, a destinação da contratação. A utilização do procedimento de dispensa de licitação, todavia, requer ao administrador

certa dose de cautela, observando principalmente os princípios da moralidade e da eficiência, tendo em vista sempre o interesse público (BRAZ, 2012, p. 161).

No caso em análise, a participação da dispensa no total de processos de compras realizados no período de 2014 a 2018 foi majoritária. Em termos de volume financeiro, foi responsável por movimentar R\$ 567.344.447,93 (quinhentos e sessenta e sete milhões, trezentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e sete reais e noventa e três centavos), o que representa 27,50% do gasto total, superado apenas pelo montante empenhado com pregão, de R\$ 1.380.662.854,71 (um bilhão, trezentos e oitenta milhões, seiscentos e sessenta e dois mil, oitocentos e cinquenta e quatro reais e setenta e um centavos), responsável por 66,92% do total.

Importante destacar que os procedimentos de aquisição por dispensa de licitação usualmente não são objeto de apreciação pelo órgão jurídico pertinente, no caso em análise, da Advocacia Geral da União (AGU). Com o objetivo de garantir maior celeridade e eficiência em processos de pequeno vulto, a AGU declarou a desnecessidade de manifestação jurídica em aquisições por dispensa por teto ou inexigibilidade (desde que nos mesmos limites que a dispensa) quando a aquisição não envolver a celebração de contrato. Por meio da Orientação Normativa AGU nº 46, o órgão definiu que:

Somente é obrigatória a manifestação jurídica nas contratações de pequeno valor com fundamento no art. 24, I ou II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, quando houver minuta de contrato não padronizada ou haja, o administrador, suscitado dúvida jurídica sobre tal contratação. Aplica-se o mesmo entendimento às contratações fundadas no art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993, desde que seus valores subsumam-se aos limites previstos nos incisos I e II do art. 24 da lei nº 8.666, de 1993 (BRASIL, 2014).

O entendimento da AGU busca, à luz do princípio da eficiência, promover a celeridade dos procedimentos de contratação de pequeno vulto nos casos de dispensa e inexigibilidade, eliminando a necessidade de remessa dos autos para análise e emissão de parecer jurídico. No caso da UFMG, se a desnecessidade de manifestação jurídica não prevalecesse, no período pesquisado a AGU seria impactada com a exigência de análise jurídica de quase 13 (treze) mil processos adicionais, o que representaria um acréscimo médio anual superior a 2500 (dois mil e quinhentos) processos. Para fins de comparação, entre 2014 e 2018, as demais modalidades reunidas – Pregão, Inexigibilidade, Concorrência, Convite e Tomada de Preços – foram responsáveis por 1.442 processos no total, o que representa volume médio anual de 288,4 manifestações jurídicas.

Contudo, se de um lado a exigência de apreciação jurídica se limitar, no caso das dispensas, aos processos com necessidade de celebração de contrato sem minuta padronizada ou quando houver dúvida de natureza jurídica sobre a contratação, propicia maior celeridade e eficiência processual, por outro lado a desnecessidade de remessa dos autos ao órgão jurídico pode resultar em maior número de processos mal instruídos ou, em última instância, contratações ilegais, contrariando os princípios da moralidade e legalidade presentes no artigo 37 da Constituição Federal.

Com a ausência de obrigatoriedade de análise da consultoria jurídica nos processos de dispensa por teto, não há manifestação prévia confirmando a legalidade da dispensa, ou seja, se a procedimento de compra se enquadra nas disposições existentes na Lei de Licitações, ou se existem indícios de fracionamento despesa, por exemplo. Uma das funções do órgão jurídico é, ao manifestar seu entendimento sobre a instrução processual e sua adequação aos dispositivos legais e à jurisprudência atualizada, evitar a responsabilidade penal do gestor da contratação.

No desenho descentralizado adotado pela instituição, cada unidade administrativa ou acadêmica com autonomia para executar seu orçamento e gerir seus recursos financeiros tem um gestor responsável por autorizar a realização dos dispêndios, o ordenador de despesa. Tal arranjo institucional resulta, considerando o período pesquisado, na existência de 39 autoridades responsáveis pela movimentação de créditos orçamentários por meio de empenhos e autorização de pagamentos (foram identificadas compras em 39 Unidades Gestoras que integram a estrutura da UFMG).

A dispersão da execução orçamentária por um significativo número de unidades possibilita um maior número de aquisições por meio de dispensas de licitação, independentemente na similaridade do objeto. Como cada unidade tem um teto R\$33.000,00 para bens e serviços de engenharia e R\$ 17.600,00 para realização de suas compras de bens e serviços por dispensa de licitação, sua utilização é ampliada no volume total. Para ilustrar o argumento, como as demandas são reduzidas a uma faculdade, escola, instituto ou departamento, caso as 39 unidades que integram a estrutura da UFMG realizem compras de item de natureza semelhante por dispensa, o volume financeiro total pode chegar a R\$ 686.400,00 (seiscentos e oitenta e seis mil e quatrocentos reais) anuais. Ressalta-se que o referido montante é o limite possível para cada tipo de objeto, ou seja, o volume de compras de natureza semelhante pode assumir valores ainda mais substanciais. Notadamente, um menor número de unidades reduz o potencial de utilização de dispensa de licitação de bens e serviços idênticos.

Como a gestão orçamentária da UFMG é realizada de forma descentralizada, cada unidade gestora tem autonomia para administrar e gerenciar seus recursos financeiros. Contudo, como todas elas estão diretamente ligadas a uma única Unidade Orçamentária, a realização de aquisições semelhantes por dispensa por teto em unidades distintas, ainda que não sejam interpretadas como fracionamento de despesa em decorrência da existência de um CNPJ e um registro específico no Sistema Integrado de Administração Financeira para cada unidade, pode promover resultados inadequados quando, somadas, ultrapassassem o teto da dispensa, por exemplo. Conforme observado no Anexo I, a AGU reprovou a realização de pregão por uma unidade em função da existência de certame centralizado para atender a toda universidade. O entendimento jurídico foi que a realização de procedimento licitatório para aquisição de itens semelhantes contrariaria os princípios da eficiência e economia de escala, o que resultou na reprovação do processo. O parecer citado apresentou o entendimento de certa unicidade da UFMG, ao defender o funcionamento coordenado dos órgãos da instituição para garantir economia de escala:

4. É prudente a análise da Consulente de modo a buscar sempre o funcionamento conjunto com os demais órgãos da UFMG, até mesmo em função da economia de uma aquisição de maior volume/valor.
5. Tendo em vista o procedimento para aquisição conjunta de bens de interesse comum que vem sendo promovido pelo DLO e a notícia da realização de licitação, via SRP, para aquisição de livros, cumpre ressaltar que a necessidade de otimização decorre do dever de atuar em rede, evitando comportamento destoantes, não coordenados ou desconectados no âmbito da Administração Pública.
6. A atuação coordenada também considera o dever de um planejamento estratégico, o que concretiza o Princípio da Eficiência, positivado no artigo 37 caput da Constituição (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 2017).

Ainda que o parecer tenha analisado especificamente a aquisição de livros pela Faculdade de Medicina da UFMG seus argumentos em favor de uma atuação coordenada dos órgãos que integram a universidade apresentam princípios gerais de compras públicas, defendendo sua atuação em rede como dever no âmbito da Administração Pública, resultado do princípio da eficiência.

Apesar de ser definida como exceção à regra de licitar, a dispensa foi a única das modalidades presentes em todas as unidades que realizaram aquisições no período pesquisado. Ademais, conforme discutido no tópico 5.3, 27 (vinte e sete) unidades movimentaram entre 75% e 100% dos seus recursos orçamentários com aquisições por dispensa.

Conclui-se que montante considerável do recurso financeiro empenhado no período resultou de procedimentos administrativos sem análise jurídica do órgão competente.

Dado o volume movimentado pelas compras realizadas por dispensa, com dispêndio médio anual de R\$ 113.468.889,59 (cento e treze milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil, oitocentos e oitenta e nove reais e cinquenta e nove centavos) no período, a ausência de análise jurídica pode ampliar o risco operacional na realização de tais processos administrativos e comprometer seus resultados, em termos de eficiência e economia de escala.

A segunda modalidade mais utilizada em termos absolutos, o pregão, foi responsável por 66,92% do gasto total com aquisições no período. A maior participação financeira da modalidade é um resultado esperado dada sua utilização obrigatória para as compras de bens e contratação de serviços classificados como comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade são passíveis de definição objetiva em editais, com especificações usuais no mercado. Ao promover o incremento da competitividade com a ampliação do número de participantes nos pregões e a possibilidade de obtenção de menores preços de aquisição de bens e serviços, o pregão se consolidou como modalidade preferencial para realização de licitações. Ademais, seu uso promove maior transparência dada a possibilidade de acompanhamento da sua fase concorrencial pela Internet quando realizado em sua forma eletrônica.

Ao analisar a distribuição dos pregões pelas unidades acadêmicas e administrativas na universidade, observa-se que 11 (onze)¹² delas não utilizaram a modalidade nenhuma vez no período pesquisado. Em termos absolutos, 5 unidades concentraram 73,12% dos procedimentos realizados – Hospital das Clínicas, Administração Geral, DEMAI, Faculdade de Medicina e Engenharia. Ao se considerar o valor empenhado, as 5 unidades com maior montante financeiro movimentado com pregão – Hospital das Clínicas, Administração Geral, DEMAI, Faculdade de Odontologia e Faculdade de Medicina – concentraram 96,63% do gasto total na modalidade e 64,66% do volume financeiro total considerando todas as modalidades de compras no período. Observa-se, à luz dos resultados encontrados, significativa concentração dos procedimentos e movimentação financeira com pregão em poucas unidades.

As aquisições por meio de inexigibilidade representaram 3,94% do total dos processos e 5,36% do volume financeiro empenhado no período de 2017 a 2018. A modalidade foi utilizada por 33 unidades no período, tanto acadêmicas quanto administrativas, número superado apenas pela dispensa de licitação. Sua instrução processual caracteriza-se

¹² As UGs 153256 (Editora), 153257 (Centro de Áudio Visual), 153263 (Laboratório de Computação Científica), 153264 (Museu de História Natural), 153271 (Pró-Reitoria de Graduação), 153272 (Pró-Reitoria de Extensão), 153273 (Pró-Reitoria de Pesquisa), 153274 (Pró-Reitoria de Pós-Graduação), 153276 (Escola de Belas Artes), 153284 (Faculdade de Direito) e 154459 (Centro Cultural).

pela menor complexidade e por maior celeridade, uma vez que apenas processos com valores superiores aos limites previstos nos incisos I e II do art. 24 da lei nº 8.666/93, de R\$ 33.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 17.600,00 para demais compras, são obrigatoriamente submetidos à manifestação jurídica.

De forma resumida, o quadro 9 apresenta as principais características das modalidades mais utilizadas nas aquisições realizadas na UFMG no tocante às exigências de análise jurídica e publicidade – dispensa de licitação, inexigibilidade e pregão.

**Quadro 12 – Características de publicidade e análise jurídica nas modalidades
Dispensa de Licitação, Inexigibilidade e Pregão**

Modalidade	Análise Jurídica	Publicidade
Dispensa de Licitação	Limitada aos processos com necessidade de celebração de contrato sem minuta padronizada e quando houver dúvida de natureza jurídica sobre a contratação	Limitada. Apenas o resultado é vinculado no Painel de Compras do Governo Federal e no Portal da Transparência.
Inexigibilidade	Limitada aos processos com valores superiores aos limites previstos nos incisos I e II do art. 24 da lei nº 8.666/93, de R\$ 33.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 17.600,00 para demais compras.	Limitada. Apenas o resultado final é vinculado no Painel de Compras do Governo Federal, no Portal da Transparência e na página do órgão, e o extrato do Contrato é publicado no Diário Oficial da União.
Pregão	Obrigatória em todos os processos.	Ampla, desde a publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União. A partir desse momento, o edital e seus anexos são disponibilizados integralmente na Internet. Com isso, tanto os licitantes interessados no certame quanto cidadãos ou organizações sociais com interesse na fiscalização do uso de recurso público têm acesso às informações do pregão. Ademais, por meio do Portal de Compras do Governo Federal, é possível acompanhar a realização do certame em tempo real.

Fonte: elaborado pelo autor.

Em relação à participação das unidades por valor financeiro, observa-se maior concentração nas primeiras colocadas no *ranking* elaborado. A unidade com maior volume orçamentário empenhado foi o Hospital das Clínicas, com 50,48% do total da instituição

seguida pela Administração Geral, com 18,39% do valor total, e pela Faculdade de Medicina, com 8,80%. Somadas, as três unidades representaram 77,67% de todo recurso financeiro empenhado com licitações entre os anos de 2014 e 2018 na UFMG. Os resultados demonstram também que apenas 10 (dez) unidades¹³ tiveram participação superior a 1% do montante empenhado, evidenciando significativa concentração na execução orçamentária.

As unidades também foram caracterizadas considerando a participação relativa de cada modalidade em relação ao volume financeiro empenhado no período. Buscou-se, com tal análise, observar quais unidades se distinguem pela adoção de modalidades mais complexas, jurídica e administrativamente, das que utilizam preferencialmente dispensa de licitação e inexigibilidade. O resultado apresentado demonstrou que apenas 6 (seis) unidades, ou 15,38% do total, empenharam até 25% de seu orçamento com aquisição por meio de dispensa de licitação, enquanto 27 (vinte e sete), 69,23% do total, tiveram participação de pelo menos 75%. Considerando a modalidade pregão, apenas 9 (nove) apresentaram resultado superior a 50%, enquanto 28 (vinte e oito) se caracterizaram por participação limitada a até 25%. Tais resultados demonstram que a dispensa de licitação foi majoritária em grande parte da universidade e que poucas unidades executam suas aquisições principalmente por pregão.

Existem vários aspectos que possibilitam a existência do resultado encontrado, de utilização majoritária de dispensa de licitação na execução orçamentária de grande parte das unidades que integram a UFMG. Em primeiro lugar, a própria adoção do arranjo descentralizado viabiliza a ampliação do uso de dispensas. As demandas por aquisições são reduzidas a uma escola, faculdade, instituto ou departamento. Como cada unidade tem, nos termos da legislação atual, a possibilidade de adquirir os bens e serviços nela demandados por dispensa de licitação pelo teto (atualmente estabelecido em R\$33.000,00 para bens e serviços de engenharia e R\$ 17.600,00 para demais itens), é ampliada. Conforme demonstrado ao longo da presente pesquisa, a complexidade operacional da dispensa é significativamente menor em comparação com os demais processos. Logo, sua facilidade operacional é um elemento que estimula sua realização, como demonstrado pelas entrevistas com os gestores.

A existência de 39 unidades ativas em compras públicas significa que cada uma delas pode adquirir qualquer tipo de item ou serviço por dispensa até o limite do teto, ainda que outras unidades façam aquisições semelhantes ou iguais. Tal situação não se

¹³ São elas: Hospital das Clínicas, com 50,48%; Administração Geral, com 18,39%; Faculdade de Medicina, com 8,80%; Instituto de Ciências Exatas, com 3,02%, DEMA, com 2,80%; Faculdade de Educação, com 1,77%; Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, com 1,75%; PRPQ, com 1,38%; Escola de Enfermagem, com 1,36% e Escola de Veterinária, com 1,17%.

enquadra como fracionamento de despesa, por exemplo, o que ocorreria numa estrutura com menor número de unidades. Assim, a descentralização contribui diretamente para o cenário de predominância de dispensa.

Conforme destacado em uma das entrevistas realizadas, o arranjo descentralizado da instituição tem também um conteúdo histórico. Na ocasião da sua fundação, a UFMG reuniu quatro instituições de ensino já existentes na época: Faculdade de Direito, Escola de Medicina, Escola de Engenharia e Escola de Odontologia e Farmácia. Ao longo das décadas seguintes, várias das escolas, faculdades e institutos que atualmente integram a universidade foram incorporados. A influência de tal dinâmica histórica, na qual várias unidades que integram a UFMG existiam antes de sua incorporação, pode ter impactado no seu arranjo descentralizado, o que pode ser objeto de pesquisas futuras.

A literatura defende a descentralização em situações de maior necessidade de flexibilidade e responsividade, em estruturas que demandam itens mais específicos, enquanto a centralização é desejável para promoção otimização dos processos de compras, redução de duplicação dos processos e do custo de aquisição, pela consolidação de demandas e economia de escala. No âmbito da UFMG, a descentralização é justificada, à luz da teoria, em várias unidades cujos itens e serviços adquiridos são caracterizados por suas especificações mais particulares, sobretudo nas áreas de ciências da saúde, por exemplo. Contudo, os resultados demonstram também a existência de unidades que não se encaixam nas situações que motivam a descentralização.

Foram apresentadas dificuldades na formação e manutenção de uma estrutura de pessoal capacitada no setor de compras nas unidades. Aspectos como solicitações de remoção dos servidores para atuação em áreas de menor complexidade, deficiências técnicas e perfil incompatível para as funções de compras, exoneração de servidores por aprovação em outros concursos, foram elementos relatados pelos diretores que comprometem a formação de uma equipe de servidores/compradores com potencial de realização de aquisições mais específicas. Parte da situação em análise é influenciada por características inerentes ao funcionamento institucional da UFMG, como a impossibilidade de exigência de formação específica nos concursos para provisão da função de comprador. Com isso, os servidores lotados em compras são majoritariamente ocupantes do cargo de Assistente em Administração, cuja exigência de formação é de nível médio completo.

A pesquisa apresentou num panorama de compras de predomínio de aquisições por dispensa de licitação. Contudo, conforme relatado nas entrevistas, a principal justificativa utilizada pelos diretores para sua utilização é a maior facilidade operacional e

jurídica e a possibilidade de enquadramento do valor no teto, uma vez que, separadamente, a demanda das unidades é reduzida.

O recém-implementado Plano Anual de Contratações, citado pelo entrevistado 3, pode reduzir o volume de compras por meio de dispensa de licitação. O plano prevê o levantamento prévio de todas as contratações que os órgãos da Administração direta, Autarquias ou Fundações previstas para o ano subsequente e objetiva consolidar as informações para viabilizar um incremento na centralização de compras e a obtenção de economia de escala com a consolidação de compras de itens e serviços semelhantes.

Com o levantamento prévio das contratações que pretende contratar ou prorrogar, passa-se a dispor de dados gerenciais que permitirão ampliar a realização de compras compartilhadas, viabilizando novas oportunidades de ganhos de escala, além de sinalizar ao mercado fornecedor as suas pretensões de modo que este se prepare adequadamente e com antecedência para participar dos certames licitatórios. Ademais, é a partir de um calendário de licitações, construído a partir do Plano Anual de Contratações, que se obtém maior previsibilidade na gestão, primando-se pelo cumprimento de prazos e pela melhor alocação da força de trabalho. A elaboração dos Planos Anuais de Contratações propiciará, ainda, a maximização dos resultados institucionais, a partir da melhoria da governança e da gestão das contratações, além de maior transparência e controle com a publicação dos Planos (BRASIL, 2020).

O Governo Federal, por intermédio do Ministério da Economia almeja, com o Plano Anual de Contratações e a consolidação das contratações planejadas para o ano subsequente, fornecer dados gerenciais que promovam o ganho de escala por meio de compras conjuntas ou centralizadas:

A partir do levantamento das necessidades de cada órgão e entidade integrante da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, consolidado em cada Plano Anual, é que poderão ser visualizadas e fomentadas as contratações centralizadas ou conjuntas. (BRASIL, 2020).

A partir dos resultados encontrados, entende-se que o grau de centralização da função compras na UFMG pode ser ampliado. O predomínio de aquisições por dispensa por teto em grande parte das unidades que integram a instituição é influenciada, em grande medida, pela dispersão da execução orçamentária e pela menor complexidade da modalidade. Com algumas exceções, a descentralização não resultou em maior compreensão dos objetivos e especificidades das unidades e na formação de equipes de compras de perfil mais técnico. As dificuldades relatadas em termos de estrutura de pessoal e o reduzido potencial de investimento em treinamento também comprometem o potencial de ganhos decorrentes de uma estrutura descentralizada. A possibilidade de formação e manutenção de uma estrutura de compras com servidores capacitados em cada uma das unidades da UFMG

fica comprometida em um contexto socioeconômico e institucional de limitações orçamentárias, busca pela eficiência dos gastos públicos e qualidade na gestão dos recursos financeiros.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para viabilizar seu funcionamento, diariamente as organizações realizam aquisições de itens e de serviços por meio da contratação de terceiros. No âmbito estatal, as compras financiadas com recursos públicos são realizadas através de procedimentos licitatórios, obedecendo às disposições presentes na Constituição Federal, Lei nº 8.666/93 e suas alterações, dentre outras normatizações existentes.

Assim como observado em organizações públicas e privadas de grande porte, na UFMG a aquisição de materiais e serviços é atribuição de uma área funcional especializada (usualmente denominada divisão, departamento ou diretoria de compras), cujas atividades são desenvolvidas por servidores e profissionais terceirizados.

O arranjo institucional descentralizado adotado pela UFMG para realização de suas licitações foi analisado à partir do levantamento e classificação dos processos de compras realizados pelas distintas unidades que a compõem. Complementarmente, foi pesquisada, por meio de entrevistas semiestruturadas, a percepção de gestores responsáveis pela execução orçamentária de unidades sobre o panorama de compras, as particularidades e dificuldades encontradas por eles.

Por meio de coleta de dados realizada no Painel de Compras do Governo Federal, identificou-se o total de compras realizadas no período de 2014 a 2018, o valor financeiro empenhado e a modalidade utilizada em cada um dos processos, considerando todas as unidades acadêmicas e administrativas que integram a estrutura da UFMG. Com isso, foi possível apresentar o panorama de compras públicas da instituição, com o objetivo de caracterizar e analisar seu arranjo descentralizado.

Considerando as modalidades de compras utilizadas pelas unidades estudadas, observa-se a predominância de licitações do tipo menor preço, ou seja, o critério de seleção da proposta mais vantajosa considera unicamente o menor custo de aquisição dentre as ofertas de fornecimento que atendem integralmente as especificações do edital ou instrumento convocatório correlato. Como o critério de seleção é majoritariamente baseado no menor preço, destaca-se que os preceitos que normatizam as compras públicas são baseados em princípios de eficiência e economicidade.

A adoção de uma estrutura descentralizada pode reduzir o potencial obtenção de economia de escala através da realização de grandes aquisições. A literatura sobre compras defende que um maior grau de descentralização é pertinente em estruturas cujos processos de aquisição dependam de maior flexibilidade e maior compreensão das particularidades existentes na unidade e especialização nos itens e serviços adquiridos.

Contudo, os resultados apresentados demonstram a existência de unidades que não se encaixam nas situações que motivem a descentralização.

Após analisar as unidades administrativas e acadêmicas, com o intuito de identificar o cenário de compras existente no arranjo atual da universidade observou-se, no nível institucional, a predominância do uso de dispensa de licitação no tocante ao número de processos de compras realizados, seguido pelo pregão e inexigibilidade. Já em termos orçamentários, pregão foi a modalidade responsável pelo maior volume financeiro empenhado, seguido pela dispensa e inexigibilidade.

Conforme demonstrado anteriormente, o pregão foi a modalidade responsável pelo maior volume de recursos financeiros empenhados no período. Seu protagonismo observado foi um resultado esperado, haja vista que a legislação que normatiza as compras públicas determina seu uso de forma obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns na Administração Federal. Contudo, a análise de sua distribuição pelas unidades acadêmicas e administrativas na universidade demonstrou que 11 (onze) delas não utilizaram a modalidade nenhuma vez no período pesquisado. Em termos absolutos, 5 unidades concentraram 73,12% dos procedimentos realizados – Hospital das Clínicas, Administração Geral, DEMAI, Faculdade de Medicina e Engenharia. Ao se considerar o valor empenhado, as 5 unidades com maior montante financeiro movimentado com pregão – Hospital das Clínicas, Administração Geral, DEMAI, Faculdade de Odontologia e Faculdade de Medicina – concentraram 96,63% do gasto total na modalidade e 64,66% do volume financeiro total considerando todas as modalidades de compras no período. Observa-se, à luz dos resultados encontrados, significativa concentração dos procedimentos e movimentação financeira com pregão em poucas unidades.

No nível das unidades, observa-se grande concentração da execução orçamentária com aquisições. Apenas 3 (três) unidades – Hospital das Clínicas, Administração Geral e Faculdade de Medicina – foram responsáveis por 77,76% de todo recurso financeiro empenhado com licitações, em variadas modalidades, entre os anos de 2014 e 2018.

Para demonstrar a dispersão orçamentária de itens de natureza semelhante, foram apresentadas informações sobre as dispensas de licitações realizadas para aquisição de itens de informática entre os anos de 2016 e 2018, por se tratar de um objeto com grande volume de compra e dispersão por muitas unidades. Constatou-se que o arranjo institucional adotado possibilitou a realização de centenas de dispensas em cada um dos anos pesquisados, o que pode resultar em possíveis impactos orçamentários, ampliando gastos com as aquisições de produtos e serviços feitas de forma dispersa na UFMG.

Por meio de entrevistas semiestruturadas, foi pesquisada a percepção de gestores responsáveis pela execução orçamentária de unidades sobre o panorama de compras, as particularidades e dificuldades encontradas por eles. Segundo depoimentos dos entrevistados, a predominância de aquisições por meio da modalidade de dispensa de licitação decorre, principalmente, da menor complexidade processual e maior facilidade jurídica e operacional da modalidade e em função da possibilidade de enquadramento dos valores nos limites legais previstos, dado o volume reduzido de compras.

Os gestores de unidades acadêmicas destacaram limitações decorrentes de seu perfil profissional, dada a predominância de atividades de ensino e pesquisa em suas trajetórias. Além da sobrecarga de trabalho pela necessidade de dedicação tanto às rotinas administrativas quando acadêmicas, os diretores relataram também dificuldades com a legislação de compras e operacionalização do setor.

Em resumo, as entrevistas com os gestores demonstraram sobrecarga de trabalho, discrepância entre a formação dos diretores e as atividades de caráter administrativo desenvolvidas por eles na condição de ordenador de despesa e dificuldades em relação aos recursos humanos.

Sobre a formação dos diretores, principalmente (mas não exclusivamente) de unidades acadêmicas, sugere-se o desenvolvimento de uma formação complementar sobre a legislação de compras, por meio do desenvolvimento de parceria entre a Pró-Reitoria de Recursos Humanos e o corpo docente do Curso de Gestão Pública da FAFICH, por exemplo, com o objetivo de mitigar a lacuna de conhecimento demonstrada pelas entrevistas. No início dos seus mandatos, os diretores poderiam ser instruídos sobre os principais aspectos da lei de licitações, as modalidades e suas particularidades, dentre outros elementos.

Assim, considerando o montante empenhado por dispensa de licitação, a concentração da execução orçamentária de compras em poucas unidades, a participação restrita de modalidades de maior complexidade no cenário observado na UFMG, as dificuldades relatadas pelos gestores e a predominância da dispensa como modalidade majoritária em grande parte das unidades, entende-se que a descentralização, no grau atualmente vigente, não é o arranjo mais adequado para viabilizar melhores resultados para a Administração Pública, considerando os princípios e fundamentos legais que normatizam as compras públicas, como eficiência e economicidade.

O panorama apresentado demonstra que a descentralização existente resultou, principalmente, em unidades com reduzida adoção de modalidades de licitação de maior complexidade e com participação majoritária de aquisições por dispensa. Um número

reduzido de unidades concentram grande parte do volume financeiro empenhado e a maior parte dos processos de compra nas modalidades pregão, tomada de preços, convite e concorrência, jurídica e administrativamente mais complexas.

À luz da teoria analisada, a descentralização é vantajosa em contextos de aquisições de bens e serviços mais específicos. Os profissionais em estruturas do tipo podem desenvolver maior compreensão dos objetivos e particularidades da unidade e desenvolver maior alinhamento com eles, além de viabilizar maior conhecimento sobre os itens demandados e seu mercado fornecedor. Em tal situação é possível enquadrar as unidades vinculadas às ciências da saúde, como a Faculdade de Farmácia, Faculdade de Medicina e Hospital das Clínicas. Conforme resultados apresentados na pesquisa, todas elas se caracterizam por significativos volumes de compras e utilização majoritária da modalidade pregão.

Outra vantagem de uma estrutura com maior grau de descentralização destacada na literatura pesquisada é seu potencial de realização de aquisições com maior velocidade e responsividade. A dispersão espacial entre unidades pode ampliar o tempo de atendimento das requisições de bens e serviços quando a execução das compras é centralizada. No caso da UFMG, apenas 8 de suas 45 unidades gestoras (o que corresponde 17,78% do total) não estão sediadas no campus Pampulha. Dentre elas, três estão sediadas na região hospital de Belo Horizonte, no campus saúde – a Escola de Enfermagem, o Hospital das Clínicas e a Faculdade de Medicina – e outras quatro estão localizadas em outras regiões da cidade – Centro Cultural, Escola de Arquitetura e Faculdade de Direito na regional centro-sul e Museu de História Natural na zona leste. A única unidade gestora sediada fora da capital de Minas Gerais é o Núcleo de Ciências Agrárias, em Montes Claros. Assim, com base na distribuição espacial das UGs que integram a universidade, pode-se concluir que a descentralização não é mandatória para garantir maior velocidade e responsividade no atendimento das demandas por aquisições em grande parte de suas unidades, já que 37 delas estão sediadas no Campus Pampulha (82,22% do total). Portanto, a descentralização com o intuito de promover aproximação da organização demandante do mercado fornecedor não é um elemento significativo no caso em análise, com exceção do NCA.

No caso do Núcleo de Ciências Agrárias, sediado na cidade de Montes Claros, à luz das reflexões teóricas, a existência de sua estrutura descentralizada justifica-se por sua distância em relação a Belo Horizonte (425 quilômetros). Sua autonomia na execução e operacionalização das licitações pode contribuir na redução do tempo de atendimento de suas demandas e aproximar seus profissionais do mercado fornecedor local.

Conclui-se que uma eventual ampliação no grau de centralização das licitações na UFMG é favorecida por sua reduzida dispersão geográfica, uma vez que a maior parte das estruturas administrativas e acadêmicas da instituição encontram-se na cidade de Belo Horizonte.

Ressalta-se que um incremento da centralização não implicaria na supressão da autonomia de cada unidade no uso de seus recursos financeiros.

É possível centralizar apenas a realização das compras, sem interferência de uma estrutura central na escolha das unidades sobre o que comprar e quais são as especificações demandadas, possibilitando ganhos de escala por meio da coordenação de demandas para ampliar o volume licitado. Assim, é possível manter integralmente o poder decisório das unidades no tocante aos itens e serviços para atender seus objetivos administrativos e acadêmicos. A adoção de uma execução mais centralizada de compras proporciona economia de esforços e de recursos ao reduzir os processos semelhantes e ao promover a coordenação demandas e ao viabilizar menores valores em decorrência do ganho de escala com aquisições de maior volume (Ferrer, 2015).

Em vista dos argumentos apresentados, defende-se que a estrutura atualmente adotada pela universidade não é a mais adequada para garantir os melhores resultados. Ademais, é constante a preocupação e controle social sobre a qualidade do gasto público, demandando da Administração Pública mais resultados com menores dispêndios e maior transparência das licitações e contratos públicos. Assim, entende-se que um arranjo mais centralizado na realização das compras públicas na UFMG pode, de um lado, promover a agregação de demandas para realização de um mesmo processos com menor custo e, de outro, reduzir o volume de processos de dispensa e seu montante empenhado, ampliando tanto a eficiência quanto a transparência na execução orçamentária do órgão.

Algumas limitações do trabalho devem ser destacadas. Em primeiro lugar, a pesquisa focou sua coleta de dados na UFMG, ainda que tenha considerado todas as unidades que a integram. Assim, seu resultado está circunscrito a esta universidade. Contudo, a comparação com outras instituições semelhantes poderia trazer novas contribuições e ampliar a análise. Ao delimitar o objeto de estudo específico para viabilizar sua análise, não é possível generalizar suas conclusões para outros cenários. Ademais, a seleção metodológica delimitou alguns critérios para levantamento e análise de dados. Optou-se por analisar a instituição considerando, primeiramente seu panorama geral de compras à luz do número de processos, modalidades utilizadas e valor financeiro empenhado. Aprofundando a análise, o resultado global foi desmembrado e as unidades acadêmicas e administrativas também foram avaliadas. Contudo, outros cortes metodológicos e critérios são possíveis.

Vislumbra-se também, nas limitações existentes na presente pesquisa, oportunidades de contribuições futuras. À partir dos resultados encontrados, novas abordagens podem ser desenvolvidas – estudo comparativo com outras instituições de ensino, análise sobre características específicas das compras, como itens, dentre outras.

Um ponto positivo sobre as compras governamentais que vale ser destacado é a evolução dos mecanismos de promoção da transparência dos processos, contribuindo no desenvolvimento e fortalecimento do controle social e combate à corrupção, como o Portal da Transparência e o Painel de Compras do Governo Federal. Além das contribuições mencionadas, eles proporcionam o acesso a um volume informacional significativo e fundamental para viabilizar reflexões sobre as práticas no âmbito da administração pública, possibilitando, inclusive, o desenvolvimento de pesquisas acadêmicas.

BIBLIOGRAFIA

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Administrativo. Licitação. Pregão Eletrônico nº 13/2017. Sistema de Registro de Preços. Lei nº 10.520/02, Decreto nº 5.450/05 e Decreto nº 7.892/13. Aquisição parcelada de livros para a Faculdade de Medicina da UFMG. Análise. Parecer nº 714/2017/PF-UFGM/PGF/AGU/APT. Relatora Ana Paula Andrade Torga. Belo Horizonte, 23 de outubro de 2017.

BAILY, Peter J. H. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BERNATENE, Henri. **Prática de compras na empresa**. Lisboa: Editorial Pórtico, [196?]

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Orientação Normativa nº 46, de 26 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/1184009>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 1.094, de 23 de março de 1994**. Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1094.htm. Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, Distrito Federal, 31 mai. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 9.412, de 18 de junho de 2018**. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, Distrito Federal, 18 jun. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm#art1. Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial da União, Brasília, Distrito Federal, 23 set. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em: 12 dez. 2019.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 1, de 10 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Disponível em:

<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/1068-in-1-de-2019>. Acesso em: 22 fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 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, Brasília, Distrito Federal, 22 jun. 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. **Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, Distrito Federal, 17 jul. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. **Lei n. 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 dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, Distrito Federal, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. **Painel de Compras**. Disponível em: <https://paineldecompras.planejamento.gov.br>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. **Sistema PGC e Plano Anual de Contratações**. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/pacepgc-faq>. Acesso em: 22 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRAZ, Petronio. **Processo de licitação**: contrato administrativo e sanções penais. 3ª edição. São Paulo: JH Mizuno, 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **REDAÇÃO FINAL DO SUBSTITUTIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS AO PROJETO DE LEI Nº 1.292-F DE 1995 DO SENADO FEDERAL**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16526>. Acesso em: 15 nov 2019.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão Pública no Século XXI**: as reformas pendentes. Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1686).

CARVALHO, José Crespo de. **Logística e Gestão da Cadeia de Abastecimento**, Lisboa, Edições Sílabo, 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Controle Social**: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, Distrito Federal, 2012.

Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DOMINGUES, Osmar. **Gestão de compras de supermercados** (estudo de caso: COOP – COOPERATIVA DE CONSUMO). 2001. 226f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ENGLAND, Wilbur B. **O método de compras**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1973.

FAES, Wouter; MATTHYSSENS, Paul; VANDENBEMPT, Koen. **The pursuit of global purchasing synergy**. *Industrial Marketing Management*, v. 29, n. 6, p. 539-553, 2000. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0019850100001279>. Acesso em: 10 abr. 2020.

FIUZA, Eduardo P. S. **Desenho institucional em compras públicas**. In: Marcos regulatórios no Brasil: Aperfeiçoando a qualidade regulatória. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3a ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GRUPO BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil**. Volume I, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012.

HEINRITZ, Stuart F; FARRELL, Paul V. **Compras princípios e aplicações**. São Paulo: Atlas, 1979.

LIMA, Bruno Quick L. de. **O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável**. IN: FERRER, Florência; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) *Compras Públicas Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

MACOHIN, Gilmar Amilton. **Compras, contratações e Terceirizações**. Curitiba: IESDE Brasil S.A, 124p., 2008.

MARQUES, Felipe Silveira. **Compras Públicas no Brasil e EUA: análise da concorrência segundo o paradigma estrutura-conduta-desempenho**. Brasília: ESAF, 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes; AZEVEDO, Eurico de Andrade. ALEIXO, Delcio Balestero.; BURLE FILHO, Jose Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MONCZKA, Robert M.; TRENT, Robert J.; HANDFIELD, Robert B.. **Purchasing and supply chain management**. 3rd ed. Mason, OH: South-Western, 2004.

MOREIRA, D. A. **Dimensões do Desempenho em Manufatura e Serviços**. São Paulo: Pioneira, 1996.

MOREIRA, Heloísa Camargos; MORAIS, José Mauro de. **Compras Governamentais: políticas e procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Europeia, NAFTA, Estados Unidos e Brasil**. Brasília: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 930).

MOREIRA, Egon Bockmann; RIBEIRO, Leonardo Coelho. **Centralização de compras públicas no Brasil**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 57-74, out./dez. 2016.

OCDE. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira**: gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra, 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.

PARENTE, Juracy. **Varejo no Brasil**: gestão e estratégica, Editora Atlas, São Paulo, 2000.

PIRES, S. **Gestão estratégica da produção**. Piracicaba: [s.n.], 1995.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Berenice Rosa. **Contabilidade Pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 9ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

QUIRINO, Rachel. **Metodologia Científica**. Belo Horizonte: Faculdade de Educação, 2016. Apostila do curso lato sensu em Gestão de Instituições Federais de Educação Superior.

RICHARDSON, M. **Fundamentos da metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, Anielson Barbosa da *et al.* **Pesquisa Qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, Rodrigo Luiz da. **Compras Centralizadas e Descentralizadas**: Estudo de caso sobre os impactos de um modelo híbrido de compras na obtenção de gêneros alimentícios pela Marinha do Brasil. 2016. 124f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2016.

SOUZA, Karine Daniele Byhain; CASTRO, Eduardo Bernardes. **Pregão**: Vantagens e Desvantagens para a Administração Pública. VIII CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO. 2012.

STAKE, Robert E.. **Pesquisa qualitativa**: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.

TEIXEIRA, Helio Janny *et al.* **Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil**. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/146, 2015.

TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas inteligentes**: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. Revista de Gestão Pública/DF, v. 1, p. 46-70, 2018.

UFMG. Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2013-2017. Disponível em: < https://www.ufmg.br/conheca/pdi_ufmg.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

UFMG - PRÓ-REITORIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO. **Lei Orçamentária Anual (LOA) 2016 UFMG**. Disponível em: <https://www.ufmg.br/proplan/wp-content/uploads/Lei-Or%C3%A7ament%C3%A1ria-Anual-LOA-2016-UFMG.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

UFMG - PRÓ-REITORIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO. **Lei e Proposta Orçamentária 2017**. Disponível em: <https://www.ufmg.br/proplan/wp-content/uploads/LOA-2017-26238.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

UFMG - PRÓ-REITORIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO. **Lei e Proposta Orçamentária 2019**. Disponível em: <https://www.ufmg.br/proplan/wp-content/uploads/LOA-2019-Volume-V-UFMG-26238.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2019.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de coleta de dados no campo**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

ANEXOS

ANEXO I – Parecer nº 714/2017/PF-UFMG/PGF/AGU/APT

I. Da Análise Jurídica.

II.1. Preliminar - Atuação coordenada da UFMG, via centralização de procedimentos no DLO – princípio da eficiência e economia de escala.

4. É prudente a análise da Consulente de modo a buscar sempre o funcionamento conjunto com os demais órgãos da UFMG, até mesmo em função da economia de uma aquisição de maior volume/valor.

5. Tendo em vista o procedimento para aquisição conjunta de bens de interesse comum que vem sendo promovido pelo DLO e a notícia da realização de licitação, via SRP, para aquisição de livros, cumpre ressaltar que a necessidade de otimização decorre do dever de atuar em rede, evitando comportamentos destoantes, não coordenados ou desconectados no âmbito da Administração Pública.

6. A atuação coordenada também considera o dever de um planejamento estratégico, o que concretiza o Princípio da Eficiência, positivado no artigo 37 caput da Constituição.

7. Atende ao Princípio da Eficiência que as Unidades estejam direcionadas à efetividade do bem comum, à busca de qualidade, à simplificação e à desregulamentação de procedimentos.

Assim, é necessária uma manifestação da Consulente, em conjunto com o DLO, sobre a existência e participação nas compras do DLO, uma vez que, smj, existem processos com objeto semelhante em trâmite na própria UFMG.

8. A administração justificou a não adesão ao certame de objetos semelhantes do DLO, fls. 309 e 391/396. Se a justificativa de um lado atende à Unidade, de outro compromete uma série de princípios e o fluxo de procedimentos, prejudicando o interesse de outros órgãos e unidades no âmbito da UFMG. Se a Unidade não foi integralmente contemplada com o registro de preços anterior pelas razões que invoca, é o caso de estudar e avaliar quais foram os problemas e conjuntamente encontrar estratégias e soluções para minimiza-los, procedendo-se às devidas adequações nos certames futuros, o que se recomenda, cabendo ao DLO manifestar-se sobre as questões pontuadas.

9. Assim, salvo certificação da Pró-Reitoria de Administração, esta licitação ofende ao Princípio da Eficiência e economia de escala, recomendando-se que seja realizada juntamente com o Registro de Preços do DLO.

ANEXO II – Roteiro de Entrevista Semiestruturada

Este estudo compõe um projeto de Mestrado junto ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, com a temática sobre a sob a orientação do Professor Doutor Frederico Poley Martins Ferreira e desenvolvido pelo mestrando Lívio Santos Soares.

PERGUNTAS

1. Como é a atribuição/rotina na condição de ordenador de despesas da unidade?
2. Quais são os seus maiores desafios e dificuldades enfrentadas no papel de ordenador de despesas?
3. Você é o responsável da unidade pela assinatura de editais de licitação?
4. Você conhece a legislação de compras públicas (lei 8666/93, lei do pregão, dentre outras)?
5. Como você avalia a estrutura de compras da sua unidade? Comente sobre seu funcionamento (rotatividade, treinamento)
6. No levantamento de dados, encontramos uma predominância de aquisições por dispensa de licitação. Qual sua percepção sobre o panorama observado?

ANEXO III – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Título da Pesquisa: Centralização X Descentralização: uma análise do arranjo organizacional da função compras/licitações no contexto da UFMG

Pesquisador: Lívio Santos Soares

Caro (a) Senhor (a),

A Fundação João Pinheiro, representado pelo Mestrando em Administração Pública Lívio Santos Soares, portador do RG MG-7.141.096, convida V. Sa. para participar, de forma voluntária, da pesquisa supracitada. O objetivo geral deste estudo é avaliar se o arranjo institucional da função compras/licitação mostra-se o mais adequado para atender aos princípios que norteiam os fundamentos legais da função, tais como eficiência, economicidade, supremacia e indisponibilidade do interesse público.

Esclarecemos que não incluem neste estudo questões de foro íntimo, nem implica o levantamento de questões pessoais ou quaisquer constrangimentos psicológicos, bem como qualquer ocorrência de riscos éticos e riscos ao vínculo empregatício do entrevistado. Conforme os princípios éticos que regem essa pesquisa, asseguro que toda e qualquer informação será sigilosa e tratada anonimamente garantindo que não haverá desconforto e riscos decorrentes da sua participação na pesquisa.

Reiteramos que as informações prestadas serão utilizadas para fins desta pesquisa científica e de outras atividades estritamente acadêmicas, como dissertações de mestrado, teses de doutorado e artigos científicos. A privacidade e o sigilo serão igualmente mantidos em todas as etapas da pesquisa. O (A) Sr (a) não será identificado em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo. A título de esclarecimento, ressalta-se que todos os procedimentos serão conduzidos pelo pesquisador e não há nenhum tipo de gasto ou ônus para os participantes.

Caso o participante se sinta desconfortável ao responder a pesquisa, pode interromper o processo a qualquer momento que julgar necessário. O presente estudo não oferece outros riscos ao participante, de modo que a proposta é apenas entrevistá-lo, com o objetivo de registrar sua percepção quanto às questões relacionadas à gestão como diretor de unidade e ordenador de despesa, bem como sobre as particularidades e dificuldades observadas na operacionalização de compras públicas.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento, de forma livre, para participar desta pesquisa. Portanto solicitamos, por favor, preencher os itens a seguir.

Obs.: Não assine esse termo se ainda tiver dúvida a respeito.

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste termo de consentimento, e autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

DADOS DO VOLUNTÁRIO DA PESQUISA:

Nome Completo: _____

RG: _____ Telefone: () _____

E-mail: _____

_____, _____ de _____ de 2020.

Assinatura do participante

DADOS DA PESQUISADOR RESPONSÁVEL:

Nome Completo: Lívio Santos Soares

RG: MG-7.141.091 Telefone: (31) 3409-6418

E-mail: livioadm@hotmail.com

_____, _____ de _____ de 2020.

Assinatura do Pesquisador: Lívio Santos Soares

ANEXO IV – Detalhamento das compras na modalidade Dispensa de Licitação por unidade, UFMG, 2014-2018

Tabela A – Utilização da modalidade dispensa de licitação por unidade, frequência e valor, UFMG, 2014-2018

Unidade	Número de Eventos	Valor (em R\$)	% sobre o total de Dispensas	% sobre o valor total da modalidade
Faculdade de Medicina	398	R\$ 158.149.896,46	3,06%	27,88%
ICEX	166	R\$ 59.803.441,74	1,28%	10,54%
Administração Geral	1273	R\$ 50.263.526,01	9,80%	8,86%
Faculdade de Educação	299	R\$ 35.635.052,27	2,30%	6,28%
EEFFTO	486	R\$ 29.520.578,65	3,74%	5,20%
PRPQ	354	R\$ 28.232.586,97	2,72%	4,98%
Escola de Enfermagem	495	R\$ 27.727.420,30	3,81%	4,89%
Hospital das Clínicas	1736	R\$ 22.464.049,25	13,36%	3,96%
Escola de Veterinária	579	R\$ 19.731.413,71	4,46%	3,48%
Centro de Audiovisual	114	R\$ 16.255.952,21	0,88%	2,87%
Escola de Engenharia	359	R\$ 13.753.439,08	2,76%	2,42%
Departamento de Obras	21	R\$ 13.147.973,51	0,16%	2,32%
FAFICH	717	R\$ 10.512.384,24	5,52%	1,85%
Centro Cultural	292	R\$ 10.188.865,59	2,25%	1,80%
Faculdade de Farmácia	482	R\$ 8.617.754,12	3,71%	1,52%
PROGRAD	218	R\$ 8.497.540,18	1,68%	1,50%
Escola de Música	133	R\$ 7.795.864,43	1,02%	1,37%
COLTEC	218	R\$ 6.191.388,66	1,68%	1,09%
PRPG	140	R\$ 5.080.835,19	1,08%	0,90%
Faculdade de Odontologia	239	R\$ 3.994.634,33	1,84%	0,70%
DEMAI	49	R\$ 3.726.738,36	0,38%	0,66%
Instituto de Ciências Biológicas	235	R\$ 3.476.723,26	1,81%	0,61%
Centro de Computação	84	R\$ 3.086.876,86	0,65%	0,54%
PROEX	272	R\$ 2.629.850,16	2,09%	0,46%
IGC	391	R\$ 2.009.247,07	3,01%	0,35%
Núcleo de Ciências Agrárias	258	R\$ 1.893.812,06	1,99%	0,33%
Escola de Belas Artes	305	R\$ 1.884.693,39	2,35%	0,33%
ECI	532	R\$ 1.756.113,95	4,09%	0,31%
Biblioteca Universitária	144	R\$ 1.709.924,25	1,11%	0,30%
Centro Pedagógico	366	R\$ 1.620.780,27	2,82%	0,29%
FACE	258	R\$ 1.334.231,77	1,99%	0,24%
Faculdade de Letras	277	R\$ 1.291.997,64	2,13%	0,23%
Faculdade de Direito	267	R\$ 1.266.201,21	2,06%	0,22%

(continua)

Museu de História Natural	37	R\$ 1.121.897,15	0,28%	0,20%
Editora	124	R\$ 1.102.763,42	0,95%	0,19%
Escola de Arquitetura	250	R\$ 761.516,19	1,92%	0,13%
Centro Esportivo Universitário	166	R\$ 495.789,17	1,28%	0,09%
Imprensa	210	R\$ 440.709,17	1,62%	0,08%
Laboratório de Computação Científica	48	R\$ 169.985,68	0,37%	0,03%
Total	12992	R\$ 567.344.447,93	100,00%	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras

Tabela B – Quantidade de Dispensas de Licitação por unidades, números absolutos e percentual acumulado, UFMG, 2014-2018

Unidade	Número de Eventos	% sobre o total de Dispensas	% acumulado sobre o total de Dispensas
Hospital das Clínicas	1736	13,36%	13,36%
Administração Geral	1273	9,80%	23,16%
FAFICH	717	5,52%	28,68%
Escola de Veterinária	579	4,46%	33,14%
ECI	532	4,09%	37,23%
Escola de Enfermagem	495	3,81%	41,04%
EEFFTO	486	3,74%	44,78%
Faculdade de Farmácia	482	3,71%	48,49%
Faculdade de Medicina	398	3,06%	51,55%
Instituto de Geociências	391	3,01%	54,56%
Centro Pedagógico	366	2,82%	57,38%
Escola de Engenharia	359	2,76%	60,14%
PRPQ	354	2,72%	62,87%
Escola de Belas Artes	305	2,35%	65,22%
Faculdade de Educação	299	2,30%	67,52%
Centro Cultural	292	2,25%	69,77%
Faculdade de Letras	277	2,13%	71,90%
PROEX	272	2,09%	73,99%
Faculdade de Direito	267	2,06%	76,05%
Núcleo de Ciências Agrárias	258	1,99%	78,03%
FACE	258	1,99%	80,02%
Escola de Arquitetura	250	1,92%	81,94%
Faculdade de Odontologia	239	1,84%	83,78%
ICB	235	1,81%	85,59%
PROGRAD	218	1,68%	87,27%
COLTEC	218	1,68%	88,95%
Imprensa	210	1,62%	90,56%

(continua)

Instituto de Ciências Exatas	166	1,28%	91,84%
Centro Esportivo Universitário	166	1,28%	93,12%
Biblioteca Universitária	144	1,11%	94,23%
PRPG	140	1,08%	95,30%
Escola de Música	133	1,02%	96,33%
Editora	124	0,95%	97,28%
Centro de Audiovisual	114	0,88%	98,16%
Centro de Computação	84	0,65%	98,81%
DEMAI	49	0,38%	99,18%
Laboratório de Computação Científica	48	0,37%	99,55%
Museu de História Natural	37	0,28%	99,84%
Departamento de Obras	21	0,16%	100,00%
Total	12992	100,00%	

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras

Tabela C – Valor empenhado por Dispensa de Licitação por unidade, números absolutos e percentual acumulado, UFMG, 2014-2018

Unidade	Valor (em R\$)	% sobre o valor total da modalidade Dispensa	% acumulado sobre o valor total da modalidade
Faculdade de Medicina	R\$ 158.149.896,46	27,88%	27,88%
ICEX	R\$ 59.803.441,74	10,54%	38,42%
Administração Geral	R\$ 50.263.526,01	8,86%	47,28%
Faculdade de Educação	R\$ 35.635.052,27	6,28%	53,56%
EEFFTO	R\$ 29.520.578,65	5,20%	58,76%
PRPQ	R\$ 28.232.586,97	4,98%	63,74%
Escola de Enfermagem	R\$ 27.727.420,30	4,89%	68,62%
Hospital das Clínicas	R\$ 22.464.049,25	3,96%	72,58%
Escola de Veterinária	R\$ 19.731.413,71	3,48%	76,06%
Centro de Audiovisual	R\$ 16.255.952,21	2,87%	78,93%
Escola de Engenharia	R\$ 13.753.439,08	2,42%	81,35%
Departamento de Obras	R\$ 13.147.973,51	2,32%	83,67%
FAFICH	R\$ 10.512.384,24	1,85%	85,52%
Centro Cultural	R\$ 10.188.865,59	1,80%	87,32%
Faculdade de Farmácia	R\$ 8.617.754,12	1,52%	88,84%
PROGRAD	R\$ 8.497.540,18	1,50%	90,33%
Escola de Música	R\$ 7.795.864,43	1,37%	91,71%
COLTEC	R\$ 6.191.388,66	1,09%	92,80%
PRPG	R\$ 5.080.835,19	0,90%	93,69%
Faculdade de Odontologia	R\$ 3.994.634,33	0,70%	94,40%

(continua)

DEMAI	R\$ 3.726.738,36	0,66%	95,06%
Instituto de Ciências Biológicas	R\$ 3.476.723,26	0,61%	95,67%
Centro de Computação	R\$ 3.086.876,86	0,54%	96,21%
PROEX	R\$ 2.629.850,16	0,46%	96,68%
IGC	R\$ 2.009.247,07	0,35%	97,03%
Núcleo de Ciências Agrárias	R\$ 1.893.812,06	0,33%	97,36%
Escola de Belas Artes	R\$ 1.884.693,39	0,33%	97,70%
ECI	R\$ 1.756.113,95	0,31%	98,01%
Biblioteca Universitária	R\$ 1.709.924,25	0,30%	98,31%
Centro Pedagógico	R\$ 1.620.780,27	0,29%	98,59%
FACE	R\$ 1.334.231,77	0,24%	98,83%
Faculdade de Letras	R\$ 1.291.997,64	0,23%	99,06%
Faculdade de Direito	R\$ 1.266.201,21	0,22%	99,28%
Museu de História Natural	R\$ 1.121.897,15	0,20%	99,48%
Editora	R\$ 1.102.763,42	0,19%	99,67%
Escola de Arquitetura	R\$ 761.516,19	0,13%	99,80%
Centro Esportivo Universitário	R\$ 495.789,17	0,09%	99,89%
Imprensa	R\$ 440.709,17	0,08%	99,97%
Laboratório de Computação Científica	R\$ 169.985,68	0,03%	100,00%
Total	R\$ 567.344.447,93	100,00%	

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras

ANEXO V – Detalhamento das compras na modalidade Pregão por unidade, UFMG, 2014 a 2018

Tabela A – Utilização da modalidade pregão por unidade, frequência e valor, UFMG, 2014-2018

Unidade	Número de Eventos	% sobre o total de Pregões	Valor (em R\$)	% sobre o valor total da modalidade
Hospital das Clínicas	299	34,65%	R\$ 1.004.175.514,07	72,73%
Administração Geral	120	13,90%	R\$ 270.689.984,43	19,61%
DEMAI	97	11,24%	R\$ 35.277.971,18	2,56%
Faculdade de Medicina	68	7,88%	R\$ 11.884.604,61	0,86%
Escola de Engenharia	47	5,45%	R\$ 3.072.697,35	0,22%
ICEX	29	3,36%	R\$ 2.299.331,61	0,17%
COLTEC	26	3,01%	R\$ 2.253.077,96	0,16%
Núcleo de Ciências Agrárias	26	3,01%	R\$ 6.519.364,74	0,47%
Imprensa	24	2,78%	R\$ 9.412.703,40	0,68%
Faculdade de Farmácia	22	2,55%	R\$ 1.328.035,12	0,10%
Faculdade de Odontologia	18	2,09%	R\$ 12.041.577,56	0,87%
ICB	18	2,09%	R\$ 3.790.991,67	0,27%
Centro de Computação	10	1,16%	R\$ 5.530.406,41	0,40%
Escola de Veterinária	10	1,16%	R\$ 4.203.740,25	0,30%
Escola de Enfermagem	9	1,04%	R\$ 302.687,01	0,02%
EEFFTO	8	0,93%	R\$ 2.416.718,66	0,18%
FAFICH	6	0,70%	R\$ 141.914,58	0,01%
Centro Pedagógico	5	0,58%	R\$ 1.621.173,38	0,12%
Escola de Música	4	0,46%	R\$ 460.328,96	0,03%
Centro Esportivo Universitário	3	0,35%	R\$ 840.903,56	0,06%
Biblioteca Universitária	2	0,23%	R\$ 12.993,99	0,00%
Departamento de Obras	2	0,23%	R\$ 220.078,94	0,02%
Escola de Arquitetura	2	0,23%	R\$ 161.780,09	0,01%
FACE	2	0,23%	R\$ 99.020,00	0,01%
Faculdade de Educação	2	0,23%	R\$ 833.635,91	0,06%
IGC	2	0,23%	R\$ 626.229,26	0,05%
ECI	1	0,12%	R\$ 355.500,00	0,03%
Faculdade de Letras	1	0,12%	R\$ 89.890,00	0,01%
Total	863	100,00%	R\$ 1.380.662.854,71	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras

ANEXO VI – Detalhamento das compras na modalidade Inexigibilidade por unidade, UFMG, 2014 a 2018

Tabela A – Compras por inexigibilidade por unidade, UFMG, 2014 a 2018

Unidade	Número de Eventos	% sobre o total de Inexigibilidades	Valor (em R\$)	% sobre o valor total da modalidade
Escola de Engenharia	198	34,86%	R\$ 581.065,87	0,53%
Administração Geral	54	9,51%	R\$ 57.372.815,76	51,85%
Faculdade de Medicina	42	7,39%	R\$ 11.471.622,64	10,37%
Biblioteca Universitária	41	7,22%	R\$ 363.715,48	0,33%
FAFICH	41	7,22%	R\$ 119.642,04	0,11%
Hospital das Clínicas	35	6,16%	R\$ 14.877.587,34	13,44%
PRPG	33	5,81%	R\$ 1.038.197,90	0,94%
153256 - Editora	13	2,29%	R\$ 162.690,00	0,15%
153279 - Escola de Enfermagem	13	2,29%	R\$ 21.417,00	0,02%
EEFFTO	12	2,11%	R\$ 4.079.455,00	3,69%
Instituto de Ciências Exatas	8	1,41%	R\$ 155.956,61	0,14%
Escola de Veterinária	7	1,23%	R\$ 176.120,80	0,16%
Faculdade de Ciências Econômicas	6	1,06%	R\$ 90.319,00	0,08%
Faculdade de Direito	6	1,06%	R\$ 83.377,00	0,08%
Instituto de Ciências Biológicas	6	1,06%	R\$ 282.480,65	0,26%
Centro de Computação	5	0,88%	R\$ 1.813.899,88	1,64%
Faculdade de Odontologia	5	0,88%	R\$ 50.947,20	0,05%
Centro de Audiovisual	4	0,70%	R\$ 33.760,00	0,03%
PRPQ	4	0,70%	R\$ 246.686,26	0,22%
Escola de Belas Artes	4	0,70%	R\$ 69.400,00	0,06%
Faculdade de Farmácia	4	0,70%	R\$ 76.313,33	0,07%
DEMAI	3	0,53%	R\$ 16.689.841,94	15,08%

(continua)

Escola de Arquitetura	3	0,53%	R\$ 114.388,16	0,10%
Escola de Musica	3	0,53%	R\$ 21.920,00	0,02%
Instituto de Geociências	3	0,53%	R\$ 24.981,05	0,02%
Núcleo de Ciências Agrárias	3	0,53%	R\$ 48.669,00	0,04%
Centro Cultural	3	0,53%	R\$ 50.240,00	0,05%
Imprensa	2	0,35%	R\$ 132.233,33	0,12%
PROEX	2	0,35%	R\$ 23.470,00	0,02%
COLTEC	2	0,35%	R\$ 10.776,50	0,01%
Departamento de Obras	1	0,18%	R\$ 376.252,35	0,34%
ECI	1	0,18%	R\$ 460,00	0,00%
Centro Pedagógico	1	0,18%	R\$ 600,00	0,00%
Total	568	100,00%	R\$ 110.661.302,09	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras

ANEXO VII – Participação das unidades em relação ao total – número de processos e volume financeiro, compras UFMG, 2014 a 2018

Tabela A – Participação das unidades em relação ao total – número de processos e volume financeiro, compras UFMG, 2014 a 2018

Unidade	Número de Compras	% sobre total da UFMG	% Acumulado
Hospital das Clínicas	2070	14,34%	14,34%
Administração Geral	1452	10,06%	24,40%
FAFICH	764	5,29%	29,69%
Escola de Engenharia	604	4,18%	33,88%
Escola de Veterinária	596	4,13%	38,01%
Escola de Ciências da Informação	534	3,70%	41,71%
Escola de Enfermagem	517	3,58%	45,29%
Faculdade de Medicina	508	3,52%	48,81%
Faculdade de Farmácia	508	3,52%	52,33%
Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional	506	3,51%	55,83%
Instituto de Geociências	396	2,74%	58,58%
Centro Pedagógico	372	2,58%	61,15%
PRPQ	358	2,48%	63,63%
Escola de Belas Artes	309	2,14%	65,78%
Faculdade de Educação	301	2,09%	67,86%
Centro Cultural	295	2,04%	69,90%
Núcleo de Ciências Agrárias	287	1,99%	71,89%
Faculdade de Letras	278	1,93%	73,82%
PROEX	274	1,90%	75,72%
Faculdade de Direito	273	1,89%	77,61%
Faculdade de Ciências Econômicas	266	1,84%	79,45%
Faculdade de Odontologia	262	1,82%	81,27%
Instituto de Ciências Biológicas	259	1,79%	83,06%
Escola de Arquitetura	255	1,77%	84,83%
COLTEC	246	1,70%	86,53%
Imprensa	236	1,64%	88,17%
PROGRAD	218	1,51%	89,68%
Instituto de Ciências Exatas	203	1,41%	91,08%
Biblioteca Universitária	187	1,30%	92,38%
PRPG	173	1,20%	93,58%
Centro Esportivo Universitário	169	1,17%	94,75%
DEMAI	153	1,06%	95,81%
Escola de Musica	140	0,97%	96,78%
Editora	137	0,95%	97,73%

153257 - Centro de Audiovisual	118	0,82%	98,55%
Centro de Computação	99	0,69%	99,23%
Laboratório de Computação Científica	48	0,33%	99,56%
Museu de História Natural	37	0,26%	99,82%
Departamento de Obras	26	0,18%	100,00%
Total	14434	100,00%	

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

Tabela B – Volume financeiro de compras por unidade, UFMG, 2014 a 2018

Unidade	Valor (em R\$)	% sobre total da UFMG	% Acumulado
Hospital das Clínicas	R\$ 1.041.517.150,66	50,48%	50,48%
Administração Geral	R\$ 379.498.876,99	18,39%	68,87%
Faculdade de Medicina	R\$ 181.506.123,71	8,80%	77,67%
Instituto de Ciências Exatas	R\$ 62.258.729,96	3,02%	80,69%
DEMAI	R\$ 57.703.086,82	2,80%	83,48%
Faculdade de Educação	R\$ 36.468.688,18	1,77%	85,25%
Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional	R\$ 36.016.752,31	1,75%	87,00%
PRPQ	R\$ 28.479.273,23	1,38%	88,38%
Escola de Enfermagem	R\$ 28.051.524,31	1,36%	89,74%
Escola de Veterinária	R\$ 24.111.274,76	1,17%	90,91%
Escola de Engenharia	R\$ 17.407.202,30	0,84%	91,75%
Centro de Audiovisual	R\$ 16.289.712,21	0,79%	92,54%
Faculdade de Odontologia	R\$ 16.087.159,09	0,78%	93,32%
Departamento de Obras	R\$ 15.121.209,27	0,73%	94,05%
FAFICH	R\$ 10.773.940,86	0,52%	94,57%
Centro de Computação	R\$ 10.431.183,15	0,51%	95,08%
Centro Cultural	R\$ 10.239.105,59	0,50%	95,58%
Faculdade de Farmácia	R\$ 10.022.102,57	0,49%	96,06%
Imprensa	R\$ 9.985.645,90	0,48%	96,55%
PROGRAD	R\$ 8.497.540,18	0,41%	96,96%
Núcleo de Ciências Agrárias	R\$ 8.461.845,80	0,41%	97,37%
COLTEC	R\$ 8.455.243,12	0,41%	97,78%
Escola de Música	R\$ 8.278.113,39	0,40%	98,18%
Instituto de Ciências Biológicas	R\$ 7.550.195,58	0,37%	98,55%
PRPG	R\$ 6.119.033,09	0,30%	98,84%
Centro Pedagógico	R\$ 3.242.553,65	0,16%	99,00%
Instituto de Geociências	R\$ 2.660.457,38	0,13%	99,13%
PROEX	R\$ 2.653.320,16	0,13%	99,26%
ECI	R\$ 2.112.073,95	0,10%	99,36%
Biblioteca Universitária	R\$ 2.086.633,72	0,10%	99,46%

(continua)

Escola de Belas Artes	R\$ 1.954.093,39	0,09%	99,55%
FACE	R\$ 1.523.570,77	0,07%	99,63%
Faculdade de Letras	R\$ 1.381.887,64	0,07%	99,70%
Faculdade de Direito	R\$ 1.349.578,21	0,07%	99,76%
Centro Esportivo Universitário	R\$ 1.336.692,73	0,06%	99,83%
Editora	R\$ 1.265.453,42	0,06%	99,89%
Museu de História Natural	R\$ 1.121.897,15	0,05%	99,94%
Escola de Arquitetura	R\$ 1.037.684,44	0,05%	99,99%
Laboratório de Computação Científica	R\$ 169.985,68	0,01%	100,00%
Total	R\$ 2.063.226.595,33	100,00%	

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras.

ANEXO VIII – Detalhamento da participação % de cada modalidade por unidade em relação ao total financeiro, UFMG, 2014 a 2018

Unidade	Pregão	Dispensa de Licitação	Inexigibilidade de	Concorrência	Convite	Tomada de Preços
153254 - Administração Geral	71,33%	13,24%	15,12%	0,24%	0,04%	0,03%
153255 - Biblioteca Universitária	0,62%	81,95%	17,43%	0,00%	0,00%	0,00%
153256 - Editora	0,00%	87,14%	12,86%	0,00%	0,00%	0,00%
153257 - Centro de Audiovisual	0,00%	99,79%	0,21%	0,00%	0,00%	0,00%
153258 - Centro de Computação	53,02%	29,59%	17,39%	0,00%	0,00%	0,00%
153260 - Centro Esportivo Universitário	62,91%	37,09%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
153261 - Hospital das Clínicas	96,41%	2,16%	1,43%	0,00%	0,00%	0,00%
153262 - Imprensa	94,26%	4,41%	1,32%	0,00%	0,00%	0,00%
153263 - Laboratório de Computação Científica	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
153264 - Museu de História Natural	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
153265 - Departamento de Obras	1,46%	86,95%	2,49%	0,00%	0,00%	9,11%
153267 - DEMA	61,14%	6,46%	28,92%	1,36%	0,00%	2,12%
153271 - PROGRAD	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
153272 - PROEX	0,00%	99,12%	0,88%	0,00%	0,00%	0,00%
153273 - PRPQ	0,00%	99,13%	0,87%	0,00%	0,00%	0,00%
153274 - PRPG	0,00%	83,03%	16,97%	0,00%	0,00%	0,00%
153275 - Escola de Arquitetura	15,59%	73,39%	11,02%	0,00%	0,00%	0,00%
153276 - Escola de Belas Artes	0,00%	96,45%	3,55%	0,00%	0,00%	0,00%
153277 - Escola de Ciências da Informação	16,83%	83,15%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%
153278 - Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional	6,71%	81,96%	11,33%	0,00%	0,00%	0,00%
153279 - Escola de Enfermagem	1,08%	98,84%	0,08%	0,00%	0,00%	0,00%

(continua)

153280 - Escola de Engenharia	17,65%	79,01%	3,34%	0,00%	0,00%	0,00%
153281 - Escola de Música	5,56%	94,17%	0,26%	0,00%	0,00%	0,00%
153282 - Escola de Veterinária	17,43%	81,83%	0,73%	0,00%	0,00%	0,00%
153283 - Faculdade de Ciências Econômicas	6,50%	87,57%	5,93%	0,00%	0,00%	0,00%
153284 - Faculdade de Direito	0,00%	93,82%	6,18%	0,00%	0,00%	0,00%
153285 - Faculdade de Educação	2,29%	97,71%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
153286 - Faculdade de Farmácia	13,25%	85,99%	0,76%	0,00%	0,00%	0,00%
153287 - FAFICH	1,32%	97,57%	1,11%	0,00%	0,00%	0,00%
153288 - Faculdade de Letras	6,50%	93,50%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
153289 - Faculdade de Medicina	6,55%	87,13%	6,32%	0,00%	0,00%	0,00%
153290 - Faculdade de Odontologia	74,85%	24,83%	0,32%	0,00%	0,00%	0,00%
153291 - Instituto de Ciências Biológicas	50,21%	46,05%	3,74%	0,00%	0,00%	0,00%
153292 - Instituto de Ciências Exatas	3,69%	96,06%	0,25%	0,00%	0,00%	0,00%
153293 - Instituto de Geociências	23,54%	75,52%	0,94%	0,00%	0,00%	0,00%
153294 - Centro Pedagógico	50,00%	49,98%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%
153295 - COLTEC	26,65%	73,23%	0,13%	0,00%	0,00%	0,00%
153296 - Núcleo de Ciências Agrárias	77,04%	22,38%	0,58%	0,00%	0,00%	0,00%
154459 - Centro Cultural	0,00%	99,51%	0,49%	0,00%	0,00%	0,00%

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Painel de Compras