

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO  
E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA**

**Gracielle Landim Pereira**

**COMPRAS DE MATERIAL DE CONSUMO NA UFJF: FALHAS NA  
DOCUMENTAÇÃO PREPARATÓRIA E IMPACTOS NA EFETIVIDADE DAS  
AQUISIÇÕES**

**Juiz de Fora**

**2026**

**Gracielle Landim Pereira**

**COMPRAS DE MATERIAL DE CONSUMO NA UFJF: FALHAS NA  
DOCUMENTAÇÃO PREPARATÓRIA E IMPACTOS NA EFETIVIDADE DAS  
AQUISIÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Orientador: Prof. Dr. Lourival B. Oliveira Júnior

**Juiz de Fora**

**2026**

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Pereira, Gracielle Landim.

Compras de material de consumo na UFJF : falhas na documentação preparatória e impactos na efetividade das aquisições / Gracielle Landim Pereira. -- 2026.

140 f. : il.

Orientador: Lourival Batista de Oliveira Júnior

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, 2026.

1. Gestão de compras. 2. Pregão eletrônico. 3. Documentação preparatória. 4. Efetividade. I. Júnior, Lourival Batista de Oliveira, orient. II. Título.

**Gracielle Landim Pereira**

**Compras de material de consumo na UFJF: falhas na documentação preparatória e impactos na efetividade das aquisições**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública. Área de concentração: Gestão e Avaliação da Educação Pública

Aprovada em 07 de abril de 2026.

BANCA EXAMINADORA

**Prof.(a)Dr(a). Lourival Batista de Oliveira Júnior** - Orientador

Universidade Federal de Juiz de Fora

**Prof.(a)Dr(a). Frederico Augusto D'Avila Riani**

Universidade Federal de Juiz de Fora

**Prof.(a)Dr(a). Ivan Carlin Passos**

UFF

Juiz de Fora, 10/04/2026.



Documento assinado eletronicamente por **Lourival Batista de Oliveira Junior, Professor(a)**, em 13/04/2026, às 11:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Augusto D Avila Riani, Professor(a)**, em 13/04/2026, às 12:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Carlin Passos, Usuário Externo**, em 14/04/2026, às 19:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf ([www2.ufjf.br/SEI](http://www2.ufjf.br/SEI)) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **2944039** e o código CRC **9F027D7B**.

Ao meu marido, Daniel, pelo incentivo e pela paciência, e às minhas filhas, Manuela, Bárbara e Poliana, pelo carinho e compreensão durante os momentos de ausência ao longo desta caminhada.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, pela vida e pela oportunidade de chegar até aqui e concluir mais esta etapa.

À minha família, de modo geral, pelo carinho, pela compreensão e pela presença constante ao longo desta caminhada. Em especial, ao meu marido, Daniel, pelo incentivo, pela paciência e pelo apoio no cuidado com nossas filhas nos momentos em que precisei me dedicar aos estudos. Às minhas filhas, Manuela, Bárbara e Poliana, pela compreensão diante das minhas ausências e dos momentos de maior tensão ao longo desse processo.

Ao assistente de suporte acadêmico Lucas Alves Mendes, pela dedicação, paciência e constante disponibilidade em auxiliar nas demandas acadêmicas ao longo dessa trajetória. Estendo também meu agradecimento aos que anteriormente exerceram essa função, Juliana Cantarino e Leonardo Ostwald Vilardi, que, em momentos distintos, contribuíram com orientações importantes para o desenvolvimento deste trabalho.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Lourival B. Oliveira Júnior, pela orientação atenta, pelo apoio ao longo do processo de pesquisa e pelas contribuições que possibilitaram o aprimoramento deste trabalho. Aos membros da banca examinadora, Frederico Augusto D'Avila Riani e Maria Cristina Drumond e Castro e Ivan Carlin Passos, pela disponibilidade e pelas importantes considerações e sugestões apresentadas.

À Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), pela oportunidade de realização deste mestrado e pela contribuição para minha formação acadêmica e profissional.

Aos colegas da Coordenadoria de Suprimentos (COSUP), pelo apoio, incentivo e compreensão ao longo deste percurso, bem como pela disponibilidade em contribuir com as entrevistas e reflexões que subsidiaram esta pesquisa. Estendo também meu agradecimento aos demais servidores da instituição que prontamente compartilharam suas experiências e opiniões, contribuindo para a construção das análises aqui apresentadas.

Aos colegas do mestrado, pela convivência, pelas trocas de experiências e pelos momentos de aprendizado compartilhados ao longo dessa jornada. Destaco, em especial, os colegas que, assim como eu, são servidores da UFJF, com quem tive a oportunidade de fortalecer vínculos, compartilhar desafios e apoiar mutuamente nossas trajetórias acadêmicas, com destaque especial aos colegas do Grupo 10, pela parceria e apoio constante.

Por fim, agradeço a todos aqueles que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a realização desta dissertação e para a conclusão desta importante etapa da minha trajetória.

"Sempre parece impossível até que seja feito" - Nelson Mandela

## RESUMO

Este estudo investiga os desafios enfrentados no processo de compras de materiais de consumo da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), realizados por meio de pregão eletrônico, com foco nas falhas observadas na fase inicial, especialmente na elaboração da documentação pelas unidades requisitantes. A análise concentra-se nos processos conduzidos pela Coordenadoria de Suprimentos (COSUP), setor responsável pela execução das licitações na instituição. Parte-se da constatação de que inconsistências nessa etapa comprometem a efetividade das aquisições, gerando retrabalho, desperdício de recursos e insucesso nos certames. O objetivo geral da pesquisa é compreender os problemas ocorridos na elaboração da documentação que dá início ao processo de compras de materiais de consumo na UFJF e seus reflexos no resultado das aquisições, a fim de propor estratégias de aprimoramento. A Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) constitui um marco regulatório central, ao estabelecer novas exigências que tornam a etapa preparatória ainda mais relevante. Observa-se que a elaboração inadequada de documentos, dentre eles o Termo de Referência (TR) e a pesquisa de preços, bem como a descrição imprecisa do objeto a ser adquirido, tem gerado dificuldades que podem resultar em fracassos nas aquisições ou compras ineficazes, comprometendo o andamento das atividades da universidade. A fundamentação teórica baseia-se na Nova Economia Institucional (NEI) e nos conceitos de gestão de compras, eficiência, eficácia e efetividade e planejamento. As observações indicam que as falhas na pesquisa de preços, na especificação do objeto, que fazem parte da confecção dos documentos preparatórios da licitação, são os principais fatores que resultam em processos fracassados ou aquisições inadequadas. A pesquisa também identifica fragilidades institucionais relacionadas à ausência de padronização e à insuficiente capacitação dos responsáveis pelas requisições (requisitantes), agravadas pelas exigências da nova legislação. A metodologia adotada para a pesquisa de campo foi qualitativa, combinando análise documental de relatórios extraídos do Sistema Integrado de Gestão Acadêmica (SIGA), com foco nas requisições devolvidas sem êxito na compra, e entrevistas semiestruturadas com servidores da COSUP e com servidores requisitantes de diferentes unidades acadêmicas e administrativas da UFJF, a fim de explorar as dificuldades na elaboração da documentação preparatória da licitação e os impactos dessas falhas nos resultados das compras. A análise dos dados evidenciou que as principais fragilidades da fase preparatória concentram-se na pesquisa de preços e na elaboração do Termo de Referência e do Estudo Técnico Preliminar (ETP), gerando retrabalho, atrasos, itens desertos e pregões fracassados. Constatou-se que a ausência de capacitação formal e continuada dos

requisitantes, aliada à maior complexidade documental introduzida pela Lei nº 14.133/2021, intensifica essas dificuldades e traz insegurança aos requisitantes na elaboração da documentação. Como resposta aos achados, foi elaborado um Plano de Ação Educacional estruturado em quatro ações: atualização do manual de compras; oferta de capacitações periódicas aos requisitantes; reorganização dos canais formais de comunicação entre COSUP e unidades requisitantes; e fortalecimento das práticas internas dos pregoeiros. As ações visam reduzir falhas documentais e ampliar a efetividade das aquisições de materiais de consumo na UFJF.

**Palavras-chave:** gestão de compras; pregão eletrônico; documentação preparatória da licitação; unidades requisitantes.

## ABSTRACT

This study investigates the challenges faced in the procurement process of consumable materials at the Federal University of Juiz de Fora (UFJF), carried out through electronic bidding (e-procurement), focusing on the shortcomings identified in the initial phase, particularly in the preparation of documentation by the requesting units. The analysis focuses on the processes conducted by the Supply Coordination Office (COSUP), the sector responsible for managing procurement procedures within the institution. It is based on the premise that inconsistencies at this stage compromise the effectiveness of acquisitions, generating rework, waste of resources, and unsuccessful bidding processes. The general objective of this research is to understand the problems occurring in the preparation of the documentation that initiates the procurement process for consumable materials at UFJF and their effects on acquisition outcomes, in order to propose improvement strategies. The New Public Procurement and Contracts Law (Law No. 14,133/2021) constitutes a central regulatory framework, as it establishes new requirements that make the preparatory stage even more relevant. It is observed that the inadequate preparation of documents-among them the Terms of Reference (TR) and price research-as well as the imprecise description of the object to be acquired, has generated difficulties that may result in unsuccessful procurements or ineffective purchases, compromising the functioning of the university's activities. The theoretical framework is based on the New Institutional Economics (NIE) and on the concepts of procurement management, efficiency, effectiveness, and planning. The findings indicate that shortcomings in price research and in the specification of the object, which are part of the preparation of procurement planning documents, are the main factors leading to unsuccessful procurement processes or inadequate acquisitions. The research also identifies institutional weaknesses related to the lack of standardization and insufficient training of the personnel responsible for submitting procurement requests (requesting units), aggravated by the requirements introduced by the new legislation. The methodology adopted for the field research was qualitative, combining documentary analysis of reports extracted from the Integrated Academic Management System (SIGA), focusing on requests returned without successful procurement, and semi-structured interviews with COSUP staff and with requesting personnel from different academic and administrative units of UFJF, in order to explore the difficulties in preparing procurement planning documentation and the impacts of these shortcomings on procurement outcomes. The data analysis revealed that the main weaknesses in the preparatory phase are concentrated in price research and in the preparation of the Terms of Reference and the Preliminary Technical

Study (PTS), generating rework, delays, deserted items, and failed bidding processes. It was also found that the absence of formal and continuous training for requesting staff, combined with the greater documentary complexity introduced by Law No. 14,133/2021, intensifies these difficulties and creates insecurity among requisitioners in preparing the required documentation. In response to these findings, an Educational Action Plan was developed, structured around four actions: updating the procurement manual; offering periodic training sessions for requisitioners; reorganizing formal communication channels between COSUP and the requesting units; and strengthening the internal practices of procurement officers. These actions aim to reduce documentary failures and increase the effectiveness of consumable material procurement at UFJF.

**Keywords:** procurement management; electronic bidding; procurement planning documentation; requesting units.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma Pró- Reitorias da UFJF e setores da PROGEFI .....	27
Figura 2 – Fluxograma das etapas documentais sob responsabilidade dos requisitantes para início do processo de compras na UFJF .....	32
Figura 3 – Fluxograma das etapas do processo licitatório conduzido pela COSUP/UFJF .....	35

## LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS

Gráfico 1 - Proporção das contratações por modalidade na UFJF (2023–2024).....	30
Quadro 1 – Descrição dos documentos que compõem a etapa de planejamento da licitação (documentos iniciais).....	37
Quadro 2 – Razões e fatores que contribuem para o insucesso nas compras de materiais de consumo no processo licitatório .....	42
Quadro 3 – Função relacionada às compras e tempo de atuação dos servidores da COSUP entrevistados .....	69
Quadro 4 - Tempo de atuação e função dos requisitantes entrevistados .....	79
Quadro 5 – Dados da pesquisa e ação propositiva .....	105
Quadro 6 – Estrutura proposta para o Manual de Orientações aos Requisitantes .....	110
Quadro 7 – Síntese da Ação 1 segundo a ferramenta 5W2H.....	111
Quadro 8 – Síntese da Ação 2 segundo a ferramenta 5W2H.....	114
Quadro 9 – Síntese da Ação 3 segundo a ferramenta 5W2H.....	117
Quadro 10 – Síntese da Ação 4 segundo a ferramenta 5W2H.....	120
Quadro 11 – Aspectos a serem monitorados na implementação das ações propostas.....	122

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativo e valor das licitações por modalidade na UFJF (2023–2024).....	29
Tabela 2 – Itens recusados nas compras da UFJF (2023-2024) .....	67

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
CATMAT	Catálogo de Materiais
COSUP	Coordenadoria de Suprimentos
DFD	Documento de Formalização de Demanda
EaD	Ensino à Distância
ECT	Economia dos Custos de Transação
ETP	Estudo Técnico Preliminar
IN	Instrução Normativa
NEI	Nova Economia Institucional
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
PCA	Plano de Contratações Anual
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PROGEFI	Pró-reitoria de Gestão e Finanças
SCG	Sistema de Compras Governamentais
SEGES	Secretaria de Gestão
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SIGA	Sistema Integrado de Gestão Acadêmica
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2 PROCESSO DE COMPRAS DE MATERIAIS DE CONSUMO NA UFJF.....</b>	<b>22</b>
2.1 AQUISIÇÕES NO SETOR PÚBLICO: NORMATIVAS E DIRETRIZES GERAIS.....	22
2.2 O PROCESSO DE COMPRAS NA UFJF .....	25
<b>2.2.1 Estrutura organizacional da UFJF e a Coordenadoria de Suprimentos (COSUP)....</b>	<b>26</b>
<b>2.2.2 Etapas do processo de compras na UFJF nos pregões eletrônicos.....</b>	<b>31</b>
<b>2.2.3 O papel dos requisitantes no processo de aquisição.....</b>	<b>36</b>
2.2.3.1 Pesquisa de preços e definição do valor de referência .....	38
2.2.3.2 Especificações do objeto e riscos de descrição inadequada .....	40
2.3 PROBLEMAS ENFRENTADOS NA ELABORAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO INICIAL E OS IMPACTOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI 14.133/2021) NO PROCESSO..	41
<b>3 FATORES QUE COMPROMETEM O SUCESSO DAS AQUISIÇÕES .....</b>	<b>45</b>
3.1 REFERENCIAL TEÓRICO .....	45
<b>3.1.1 Nova Economia Institucional (NEI).....</b>	<b>46</b>
<b>3.1.2 Gestão de compras no setor público.....</b>	<b>50</b>
<b>3.1.3 Eficiência, eficácia e efetividade na administração pública e sua aplicação nas compras.....</b>	<b>53</b>
<b>3.1.4 O papel do planejamento nas aquisições governamentais.....</b>	<b>56</b>
3.2 IMPACTO DA DOCUMENTAÇÃO INICIAL NA EFETIVIDADE DAS COMPRAS...	60
<b>3.2.1 Principais falhas documentais e seus reflexos no resultado da compra.....</b>	<b>61</b>
3.3 PESQUISA DE CAMPO.....	63
<b>3.3.1 Análise dos relatórios do SIGA.....</b>	<b>64</b>
<b>3.3.2 Entrevistas com servidores da COSUP.....</b>	<b>67</b>
<b>3.3.3 Entrevistas com requisitantes.....</b>	<b>78</b>
<b>3.3.4 Análise e discussão dos dados.....</b>	<b>92</b>
<b>4 PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL (PAE).....</b>	<b>103</b>
4.1 Proposta geral de intervenção .....	104
4.2 Detalhamento e análise das ações propostas no Plano de Ação Educacional .....	108
<b>4.2.1 Ação 1 – Elaboração de manual/roteiro do processo de compras de materiais de consumo.....</b>	<b>108</b>
<b>4.2.2 Ação 2 – Capacitação e nivelamento de informações entre requisitantes.....</b>	<b>112</b>

<b>4.2.3 Ação 3 – Aprimoramento da comunicação entre a COSUP e as unidades requisitantes</b>	<b>115</b>
<b>4.2.4 Ação 4 – Fortalecimento das práticas dos pregoeiros da COSUP.....</b>	<b>118</b>
<b>4.3 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS AÇÕES PROPOSTAS .....</b>	<b>121</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>124</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>128</b>
<b>ANEXO A - tCLE .....</b>	<b>134</b>
<b>APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com os pregoeiros da COSUP.....</b>	<b>136</b>
<b>APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com a gerente de compras da COSUP.....</b>	<b>137</b>
<b>APÊNDICE C – Roteiro de entrevista com servidor responsável pela elaboração dos editais de licitação na COSUP .....</b>	<b>138</b>
<b>APÊNDICE D – Roteiro de entrevista com os requisitantes de unidades acadêmicas e administrativas da UFJF .....</b>	<b>139</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A aquisição de bens e serviços nas instituições públicas de ensino superior configura-se como uma atividade essencial para a manutenção das atividades acadêmicas, administrativas e de pesquisa. No âmbito da administração, esse processo envolve diversas etapas, que devem ser conduzidas em conformidade com a legislação vigente, o que exige dos servidores envolvidos conhecimento técnico, planejamento adequado e constante atualização normativa. Diante desse cenário, torna-se necessário compreender os fatores que impactam o sucesso das contratações, sobretudo na fase inicial dos processos, momento em que se consolidam as informações fundamentais para o bom andamento das aquisições.

O presente estudo trata da análise dos desafios enfrentados no processo de compras de materiais de consumo na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), com ênfase nas falhas na fase inicial da documentação elaborada pelos requisitantes. A pesquisa se insere no contexto das aquisições realizadas pela Coordenadoria de Suprimentos (COSUP), setor responsável pela execução dos processos licitatórios da instituição. A partir da implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021), foram observadas no setor que novas exigências normativas foram estabelecidas, tornando a etapa preparatória do processo de compras ainda mais relevante para o sucesso das aquisições.

A elaboração inadequada dos documentos iniciais, instrumentos que integram a fase de planejamento da licitação, conforme listados no Quadro 1 (p. 37), tem resultado em dificuldades na condução dos processos licitatórios, levando a fracassos nas aquisições ou a compras ineficazes, comprometendo o funcionamento das atividades acadêmicas e administrativas da universidade. A ausência de padronização e o desconhecimento das exigências legais são fatores que contribuem para essa problemática, evidenciando a necessidade de um aprimoramento na gestão das compras públicas.

A temática da pesquisa está diretamente relacionada à atuação profissional desta pesquisadora na UFJF, especificamente na função de agente de contratação na COSUP. A experiência acumulada ao longo dos anos permitiu observar as dificuldades enfrentadas pelos requisitantes na elaboração da documentação inicial dos processos de compras, bem como os impactos dessas deficiências no resultado das aquisições. Essa vivência reforça a compreensão da importância de um planejamento eficiente e da relevância de investigar os fatores que podem minimizar os entraves nesse processo.

A pesquisa está focada nas compras de materiais de consumo realizadas por meio de pregão eletrônico, modalidade de licitação amplamente utilizada na UFJF. O estudo dará ênfase à fase inicial dos processos licitatórios, mais especificamente na documentação exigida dos requisitantes, como o Documento de Formalização de Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), a pesquisa de preços e o Termo de Referência (TR).

A UFJF possui uma estrutura organizacional composta por diversas unidades acadêmicas e administrativas que necessitam de insumos para o desenvolvimento de suas atividades. O processo de compras é um elemento essencial para garantir o funcionamento adequado da instituição, sendo regulamentado pela Nova Lei de Licitações e Contratos, que enfatiza a importância do planejamento e da eficiência na gestão dos recursos públicos. Entretanto, observa-se que as dificuldades na elaboração da documentação inicial podem comprometer a efetividade dos certames, resultando em desperdício de recursos e retrabalho para os servidores envolvidos.

Diante desse cenário, a pesquisa busca responder à seguinte questão norteadora: “Como os problemas na elaboração da documentação preparatória para a licitação afetam a efetividade das compras de material de consumo por pregão eletrônico na UFJF e quais estratégias podem contribuir para reduzi-los?”

Nesta perspectiva, o objetivo geral da pesquisa é compreender os problemas na elaboração da documentação que dá início ao processo de compras de materiais de consumo na UFJF, seus impactos nos resultados das aquisições e propor estratégias para o aprimoramento desses processos, visando assegurar o atendimento eficiente e eficaz às necessidades da instituição. E os objetivos específicos são: 1) descrever os processos de licitação de compras de materiais de consumo de forma geral e detalhar como esse processo ocorre na UFJF; 2) analisar quais os fatores relativos à elaboração da documentação que dá início ao processo impactam no resultado da compra; 3) propor ações estratégicas para aprimorar os processos de aquisição de materiais de consumo da UFJF, visando a melhoria contínua dos serviços, a otimização dos resultados e o atendimento às necessidades da instituição com maior eficiência e qualidade.

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, combinando análise documental e entrevistas. Inicialmente, foram analisados os Relatórios de Conferência de Requisições dos anos de 2023 e 2024, disponíveis no SIGA (Sistema Integrado de Gestão Acadêmica) da UFJF. Foram examinados tanto os relatórios gerais de requisições de materiais de consumo recebidas pela COSUP quanto os relatórios específicos de requisições com *status* “recusadas pelo

executor”, que indicam requisições devolvidas aos requisitantes ao final do processo licitatório por não ter sido possível a conclusão da compra. Essa análise permitiu verificar a quantidade de requisições que não possuem êxito na compra em comparação com o volume total de requisições recebidas no setor, possibilitando uma melhor compreensão dos impactos das inconsistências documentais na efetividade dos processos licitatórios.

Na segunda etapa, foram conduzidas entrevistas semiestruturadas com servidores da COSUP, incluindo pregoeiros, gerente de compras e o responsável pela elaboração dos editais de licitação, buscando compreender suas percepções sobre os entraves enfrentados e suas possíveis causas. Essas entrevistas foram aplicadas de maneira individual tanto para os pregoeiros quanto para os demais servidores, garantindo uma abordagem mais aprofundada sobre os desafios enfrentados.

Além disso, foram realizadas entrevistas com requisitantes de seis unidades acadêmicas e administrativas da UFJF, selecionadas com base no volume de solicitações de materiais nos últimos dois anos. A escolha desse período se deve à adoção progressiva da Lei nº 14.133/2021 pela COSUP a partir dos processos licitatórios de 2023, dentro do prazo legal de transição. As entrevistas ocorreram de forma online, utilizando a plataforma *Google Meet*, para uma das entrevistadas e de forma presencial para os demais. O objetivo dessa etapa foi compreender as dificuldades enfrentadas pelos requisitantes na elaboração da documentação inicial e os impactos dessas falhas no resultado das compras.

Contando com esta Introdução, a dissertação está dividida em cinco capítulos, em que o segundo capítulo aborda as normativas gerais das aquisições no setor público, detalha a estrutura organizacional da UFJF e o papel da COSUP, apresenta as modalidades de compras e a legislação aplicável, descreve as etapas do processo de compras nos Pregões Eletrônicos e discute o papel dos requisitantes e os desafios enfrentados na fase inicial da aquisição. O terceiro capítulo apresenta o referencial teórico desta pesquisa, iniciando pela abordagem da Nova Economia Institucional (NEI), que propõe o estudo das instituições. Em seguida, discute-se a gestão de compras no setor público, os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade na administração pública e sua aplicação nas aquisições, assim como a relevância do planejamento nas compras públicas. A partir disso, o capítulo analisa o impacto da documentação inicial na efetividade das aquisições, identifica as principais falhas documentais e seus reflexos no resultado da compra e descreve a pesquisa de campo, incluindo a análise dos relatórios do SIGA e entrevistas com servidores da COSUP e requisitantes. Na etapa documental, são analisados

os relatórios extraídos do SIGA referentes às requisições de materiais de consumo dos anos de 2023 e 2024, com foco nos itens devolvidos por não terem a compra concluída, permitindo dimensionar o impacto dessas ocorrências na efetividade das aquisições. Na etapa das entrevistas, são examinados os relatos de servidores da COSUP e de requisitantes de unidades acadêmicas e administrativas, buscando compreender as causas das falhas identificadas e suas repercussões no processo licitatório. A análise conjunta desses dados evidencia fragilidades recorrentes na fase preparatória, especialmente relacionadas à pesquisa de preços, à elaboração do termo de referência e à complexidade dos documentos exigidos, além de indicar a necessidade de maior padronização e de ações sistemáticas de capacitação para os envolvidos no processo.

O quarto capítulo apresenta o Plano de Ação Educacional (PAE), elaborado a partir dos achados da pesquisa. O plano é estruturado em quatro ações complementares: a Ação 1 – Elaboração de manual/roteiro do processo de compras de materiais de consumo, voltada à sistematização de orientações práticas e atualização dos procedimentos conforme a Lei nº 14.133/2021; a Ação 2 – Capacitação e nivelamento de informações entre requisitantes, com a realização de encontros periódicos em pequenos grupos para orientação prática e troca de experiências; a Ação 3 – Aprimoramento da comunicação entre a COSUP e as unidades requisitantes, por meio da reorganização de canais formais e padronização das informações prestadas; e a Ação 4 – Fortalecimento das práticas dos pregoeiros da COSUP, direcionada ao alinhamento interno, à padronização de rotinas e ao incentivo à capacitação contínua da equipe. O capítulo também prevê mecanismos de monitoramento das ações propostas, com vistas a acompanhar seus efeitos na redução de falhas documentais, retrabalho e insucessos nas aquisições.

Por fim, o quinto capítulo apresenta as considerações finais, retomando a questão de pesquisa e os objetivos propostos, sintetizando os principais resultados da análise documental e das entrevistas e discutindo seus impactos sobre a efetividade das compras de materiais de consumo por pregão eletrônico na UFJF. O capítulo destaca as contribuições teóricas e práticas do estudo, especialmente no que se refere ao papel da fase preparatória e da documentação inicial no êxito das aquisições, apresenta as limitações da pesquisa e aponta perspectivas para o acompanhamento e aperfeiçoamento das ações propostas.

Diante do exposto, a introdução deste trabalho busca contextualizar a importância do tema, apresentar a delimitação do problema, os objetivos da pesquisa e os procedimentos

metodológicos adotados. A análise proposta parte da realidade vivenciada na UFJF, com foco na fase inicial dos processos de compras por pregão eletrônico, considerando os impactos da documentação elaborada pelos requisitantes e os reflexos dessa etapa no resultado das aquisições de materiais de consumo.

## 2 PROCESSO DE COMPRAS DE MATERIAIS DE CONSUMO NA UFJF

Este capítulo tem um caráter descritivo e o objetivo de explorar o processo de licitações públicas, contextualizando as compras de materiais de consumo na UFJF. Para cumprir com esse objetivo, apresenta as diretrizes gerais das compras públicas, com foco na Lei 14.133/2021 e as fases do processo de compras (preparatória, externa e contratual). Em seguida, detalha o funcionamento das aquisições na universidade, incluindo a estrutura da COSUP, as modalidades adotadas e o fluxo dos pregões eletrônicos. Além disso, analisa o papel dos requisitantes e os desafios enfrentados na fase inicial da licitação, como falhas na documentação e as novas exigências legais.

### 2.1 AQUISIÇÕES NO SETOR PÚBLICO: NORMATIVAS E DIRETRIZES GERAIS

De acordo com a Constituição Federal de 1988, especialmente em seu artigo 37, a administração pública deve seguir um conjunto de normas que buscam assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e estabelece no inciso XXI desse mesmo artigo que as contratações públicas devem, como regra, ocorrer mediante processo de licitação, garantindo igualdade de condições entre todos os participantes (Brasil, 1988).

Além desses princípios constitucionais, as contratações públicas são regidas por princípios setoriais, conforme exposto por Amorim (2021), como a competitividade, vinculação ao edital, julgamento objetivo e desenvolvimento nacional sustentável. A competitividade visa ampliar a participação de interessados; a vinculação ao edital assegura a observância das regras previamente estabelecidas; o julgamento objetivo evita decisões arbitrárias; e o desenvolvimento nacional sustentável estimula práticas responsáveis com o meio ambiente e a sociedade, estando também relacionado com o estímulo ao desenvolvimento da economia nacional (Amorim, 2021; p. 54).

Ainda segundo Amorim (2021), as aquisições no setor público são regulamentadas por normativas específicas que buscam garantir, sobretudo, transparência, economicidade e eficiência, com o objetivo de obter a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. O autor complementa ainda que o principal marco legal atual é a Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), que substituiu de forma

progressiva a antiga Lei nº 8.666/1993, introduzindo mudanças relevantes, especialmente na fase preparatória dos processos de contratação, tema que será aprofundado mais adiante por se tratar do foco deste trabalho.

De acordo com Leão *et al.* (2025), a NLLC, consolida normas gerais sobre licitações e contratos administrativos aplicáveis às administrações públicas dos entes federativos em todas as esferas: federal, estadual, distrital e municipal. A nova legislação revogou integralmente, além da Lei 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão) e a Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações - RDC). Ainda de acordo com os autores, a NLLC busca aumentar a eficiência, a transparência e a competitividade nas contratações públicas, além de promover maior agilidade e controle.

A legislação reafirma diversos princípios fundamentais que devem nortear sua aplicação, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, segurança jurídica, razoabilidade, proporcionalidade, celeridade, e economicidade, além dos princípios setoriais já citados por Amorim (2021) anteriormente. Também reforça a importância dos princípios da competitividade, ao advertir que cláusulas restritivas nos editais podem comprometer o caráter competitivo dos certames, e o da publicidade, ao afirmar que a divulgação dos atos é condição de validade da licitação e eficácia do contrato, sendo fundamental para assegurar o controle social. Nesse contexto, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), previsto na NLLC é destacado pelo autor como “importante mecanismo de transparência ativa” (p. 49), centralizando informações. Conforme o artigo 174 da Lei nº 14.133/2021, o PNCP é um site oficial criado principalmente para reunir e tornar públicas, de forma obrigatória, as informações previstas na nova lei. Essa divulgação deve ser feita por todos os entes federativos (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal) incluindo, principalmente, os editais de licitação e os contratos administrativos. A NLLC estrutura o processo licitatório em macrofases: fase preparatória, que diz respeito à etapa de planejamento da licitação, fase externa (ou de seleção do fornecedor) e fase contratual. O termo "licitação" na sistemática da NLLC é frequentemente associado à fase externa, em que ocorre a disputa entre os licitantes e a seleção da proposta vencedora.

O planejamento das contratações é enfatizado como etapa estratégica, exigindo maior detalhamento e formalização por parte dos requisitantes, conforme o artigo 5º da Lei nº 14.133/2021. Amorim (2021) ressalta que os instrumentos essenciais dessa fase incluem o

Documento de Formalização da Demanda (DFD), Estudos Técnicos Preliminares (ETP), Termo de Referência (TR) e a Pesquisa de Preços.

Leão *et al.* (2025) também destacam o planejamento das contratações como uma das principais inovações trazidas pela NLLC. Segundo os autores, a nova lei enfatiza a importância do planejamento das contratações e introduz a necessidade de elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA)<sup>1</sup> pelas unidades requisitantes ou órgãos e entidades. O PCA visa garantir que as novas contratações sejam realizadas de maneira organizada e alinhada com os objetivos estratégicos da administração pública, permitindo contratar com longa duração para garantir a continuidade de serviços essenciais. Os autores reforçam também outra inovação da NLLC, que foi a introdução da figura do agente de contratação, responsável individualmente pela condução do processo licitatório. O agente é designado pela autoridade competente entre servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente da Administração Pública. Suas funções incluem a coordenação do processo, preparação de documentos, condução das sessões (presenciais ou eletrônicas), análise e julgamento das propostas, verificação da habilitação, e acompanhamento/fiscalização da execução contratual. No caso específico do pregão eletrônico, foco dessa pesquisa, o agente de contratação é denominado pregoeiro.

Quanto às modalidades de licitação, Amorim (2021) destaca que a nova lei manteve as modalidades concorrência, concurso e leilão, incorporou o pregão (anteriormente regido pela Lei 10.520/2002) e introduziu o diálogo competitivo, modalidade excepcional, aplicável apenas às hipóteses restritas previstas em lei. A escolha da modalidade de licitação, segundo o autor, deve considerar a natureza do objeto (obra, serviço ou bem), sua complexidade e a disponibilidade de soluções no mercado. O pregão eletrônico, por exemplo, destina-se à contratação de bens e serviços comuns, com julgamento pelo menor preço ou maior desconto.

Ainda sobre as contratações na administração pública, Amorim (2021) ressalta que a licitação é a regra geral, mas a lei prevê situações excepcionais de dispensa (Art. 75 da Lei nº 14.133/2021) ou inexigibilidade (Art. 74 da Lei nº 14.133/2021). A dispensa da licitação é um ato discricionário do administrador, baseado em critérios de conveniência e oportunidade para a Administração, a partir de hipóteses taxativas previstas no artigo citado da lei. Já a inexigibilidade ocorre quando há inviabilidade de competição. Mesmo nesses casos de

---

<sup>1</sup> Plano de Contratações Anual - PCA é o documento que consolida todas as compras e contratações que o órgão ou entidade pretende realizar ou prorrogar, no ano seguinte, e contempla bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação. (Brasil, [s.d.]).

afastamento do dever de licitar, devem ser observados os princípios que regem a contratação pública, assegurando a formalidade, a transparência e o interesse público.

Compreendidas as normativas e diretrizes gerais das aquisições no setor público, a próxima seção se concentrará em analisar como esse processo ocorre na prática na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Serão examinadas as etapas do processo de compras da UFJF, suas particularidades e os desafios enfrentados pela instituição.

## 2.2 O PROCESSO DE COMPRAS NA UFJF

A Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) é uma autarquia federal, o que a caracteriza como parte da administração indireta da União. Dessa forma, a UFJF está sujeita às normas e regulamentos que regem a administração pública federal, incluindo a legislação sobre licitações e contratos. Por isso, os processos de compras e contratações na UFJF devem seguir os procedimentos e diretrizes estabelecidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021).

Dentro desse contexto normativo, o processo de compras de materiais de consumo na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) envolve uma série de etapas, setores e responsabilidades que se articulam para garantir a aquisição de bens necessários ao funcionamento das atividades acadêmicas e administrativas. Nesta seção, será apresentado um panorama geral da forma como esse processo é estruturado na instituição.

Inicialmente, aborda-se a organização institucional da UFJF e o setor responsável pela condução dos processos licitatórios, detalhando suas atribuições no contexto das aquisições. Em seguida, são apresentadas as modalidades de compras mais utilizadas na universidade e a legislação vigente aplicável, com destaque para o papel da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021). Também são descritas as principais etapas que compõem o fluxo do processo de compras, com ênfase nos Pregões Eletrônicos, modalidade predominante nas aquisições da instituição. Por fim, é discutida a atuação dos requisitantes, servidores que iniciam os processos por meio da elaboração da documentação necessária, destacando a importância de sua participação para o sucesso das contratações públicas, especialmente no que se refere à pesquisa de preços para definição do valor de referência e aos cuidados na especificação do objeto a ser contratado.

### 2.2.1 Estrutura organizacional da UFJF e a Coordenadoria de Suprimentos (COSUP)

De acordo com o Relatório de Gestão da Universidade Federal de Juiz de Fora de 2024 (UFJF, 2025), a UFJF, vinculada ao Ministério da Educação, possui dois *campi* nas cidades de Juiz de Fora e Governador Valadares e conta atualmente com cerca de 26 mil estudantes matriculados. Suas atividades de ensino, pesquisa e extensão são desenvolvidas por mais de 1.800 docentes e mais de 1.400 técnico-administrativos em educação, distribuídos entre 53 cursos de graduação (majoritariamente presenciais, com oferta de alguns na modalidade a distância), 47 cursos de pós-graduação *stricto sensu* e 10 cursos de pós-graduação *lato sensu* ofertados na modalidade de ensino a distância (EaD). Para garantir a manutenção de suas atividades acadêmicas e administrativas, a UFJF operou em 2024 com um orçamento superior a R\$ 1 bilhão, considerando despesas com pessoal, custeio, investimentos em infraestrutura, assistência estudantil e demais ações previstas na Lei Orçamentária Anual. Esses dados demonstram a relevância da universidade no desenvolvimento da região e do país, além de revelarem o quanto é desafiadora e complexa a gestão de uma instituição pública desse porte.

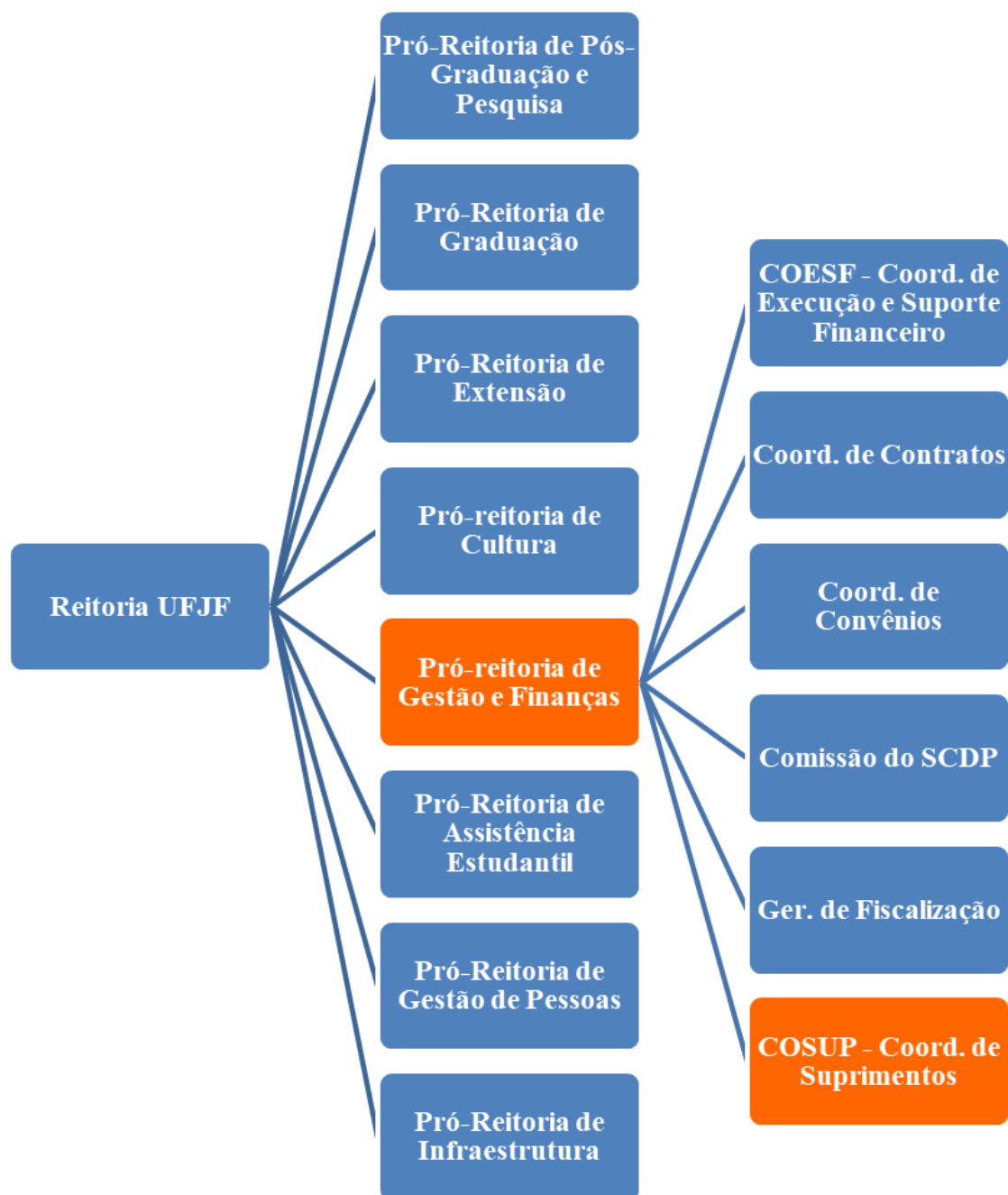
Este estudo concentra-se no *campus* de Juiz de Fora, considerando que as compras exclusivas do *campus* de Governador Valadares, embora estejam vinculadas administrativamente ao *campus* sede, são planejadas e executadas integralmente pelos servidores de Governador Valadares. A única exceção são os produtos em comum com requisições do *campus* de Juiz de Fora, que são incorporados às licitações conduzidas pela COSUP. Assim, a análise foi delimitada ao *campus* de Juiz de Fora, uma vez que a dinâmica de compras de Governador Valadares possui processos próprios. Diante disso, as particularidades do *campus* de Juiz de Fora serão apresentadas a seguir com maior nível de detalhamento.

O *campus* de Juiz de Fora da UFJF é composto por 19 unidades acadêmicas, incluindo institutos que abrigam mais de um curso, faculdades específicas para cada curso e o Colégio de Aplicação João XXIII, voltado para a educação básica. Além das unidades acadêmicas, a estrutura organizacional da UFJF também engloba as unidades administrativas, que desempenham funções essenciais de suporte, gestão e execução, assegurando o funcionamento eficiente e transparente da universidade, em atendimento às demandas acadêmicas, de pesquisa e extensão.

De acordo com a Figura 1, a organização das unidades administrativas da UFJF é composta pela reitoria, a qual se divide em 8 Pró-reitorias, cada uma sob a responsabilidade do respectivo pró-reitor. Dentre elas, está a Pró-reitoria de Gestão e Finanças (PROGEFI),

responsável por ações vinculadas à manutenção das atividades administrativas da UFJF, além de coordenar a execução financeira, contratos, convênios e licitações. Vinculadas à PROGEFI estão algumas coordenações, cujas atividades estão relacionadas com as de responsabilidade dessa Pró-Reitoria. Dentre essas coordenações encontra-se a Coordenadoria de Suprimentos (COSUP).

Figura 1 - Organograma Pró- Reitorias da UFJF e setores da PROGEFI



Fonte: Elaborado pela autora (2024), com base nas informações das páginas “PROGEFI” e “Pró-Reitorias” da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF, [s.d.] a; UFJF, [s.d.] b).

O processo de compras na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) é gerenciado pela Coordenadoria de Suprimentos (COSUP), setor vinculado à Pró-Reitoria de Gestão e Finanças (PROGEFI). A COSUP é responsável por todas as compras de materiais e pela contratação de serviços necessários para o funcionamento das atividades administrativas e para as atividades fins da instituição. Sua atuação abrange todas as unidades acadêmicas e administrativas, incluindo as aquisições compartilhadas com o *campus* avançado de Governador Valadares. Destacam-se, pelo volume de solicitações, as faculdades de Odontologia, Educação Física, Farmácia, Fisioterapia, o Instituto de Ciências Biológicas, o Colégio de Aplicação João XXIII, o Almoxarifado Central, e o Almoxarifado da Pró Reitoria de Infraestrutura.

No que se refere especificamente às aquisições de materiais, de acordo com a classificação orçamentária definida pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Brasil, 2024, p. 112) estes se dividem em duas categorias principais: materiais de consumo, "aqueles que, em razão do uso corrente, perdem normalmente sua identidade física e/ou apresentam durabilidade inferior a dois anos", e materiais permanentes, "aqueles que não perdem sua identidade física e/ou possuem vida útil superior a dois anos". A maior parte das compras realizadas na UFJF refere-se a materiais de consumo, como produtos químicos e laboratoriais, materiais odontológicos, de expediente, itens para manutenção de bens móveis, equipamentos de proteção individual, entre outros. Por representarem o maior volume de requisições, os dados relativos a esse tipo de material são especialmente relevantes para a análise dos principais desafios enfrentados ao longo do processo de compras da instituição.

As atribuições da Coordenadoria de Suprimentos (COSUP) abrangem desde a definição do Calendário de Compras da UFJF, passando pela montagem e instrução de processos de aquisição de materiais e serviços, até o assessoramento técnico às unidades demandantes. Além disso, a COSUP também é responsável pelo atendimento ao público interno e externo, bem como pelo acompanhamento do PCA, instrumento instituído pela nova lei para consolidar as demandas da instituição e orientar o planejamento das aquisições.

Anualmente, a UFJF realiza centenas de processos de contratação para atender às suas diversas demandas administrativas e acadêmicas. Essas contratações abrangem três diferentes formas previstas na legislação vigente: o pregão eletrônico, a dispensa de licitação e a inexigibilidade. O pregão eletrônico, modalidade prioritária na instituição, é utilizado para a

aquisição de bens e serviços comuns, estando atualmente regulamentado pela Lei nº 14.133/2021.

Já a dispensa e a inexigibilidade de licitação configuram hipóteses legais de contratação direta, conforme os artigos 72 a 75 da nova lei. Embora não se trate de modalidades licitatórias, essas exceções permitem à Administração contratar diretamente, quando presentes as hipóteses legais específicas que afastam esse dever e desde que observados os princípios da legalidade, eficiência e interesse público (Amorim, 2021). Assim, considerando que a COSUP realiza anualmente essas três formas de contratação, pode-se afirmar que, quando a aquisição não se enquadra nas hipóteses legais de contratação direta, a modalidade obrigatória e efetivamente utilizada é o pregão eletrônico.

Essa modalidade, além de ser a mais comum nas compras de materiais de consumo, apresenta maior complexidade: frequentemente envolve demandas de múltiplas unidades da UFJF, inclusive de diferentes campi, abrange diversos setores simultaneamente, reúne grande volume de itens e valores expressivos. Esses fatores aumentam as chances de erros e retrabalhos ao longo do processo. Soma-se a isso o fato de que a pesquisadora atua como pregoeira na instituição e não participa das demais modalidades licitatórias, o que permite uma análise mais próxima e fundamentada dos problemas enfrentados nessa modalidade. Por isso, o pregão eletrônico será o foco da presente pesquisa, voltada à análise dos desafios nos processos de compras de materiais de consumo da UFJF. A Tabela 1 apresenta um resumo do número de processos e dos valores contratados por modalidade nos anos de 2023 e 2024.

Tabela 1 – Quantitativo e valor das licitações por modalidade na UFJF (2023–2024)

Modalidade	2023		2024		Total de Licitações	Valor Total (R\$ mi)
	Qtd.	Valor (R\$ mi)	Qtd.	Valor (R\$ mi)		
<b>Dispensas</b>	113	4,64	56	9,89	169	14,53
<b>Inexigibilidades</b>	54	1,36	33	3,23	87	4,60
<b>Pregões</b>	77	226,30	57	33,65	134	259,96
<b>Total</b>	<b>244</b>	<b>232,31</b>	<b>146</b>	<b>46,78</b>	<b>390</b>	<b>279,10</b>

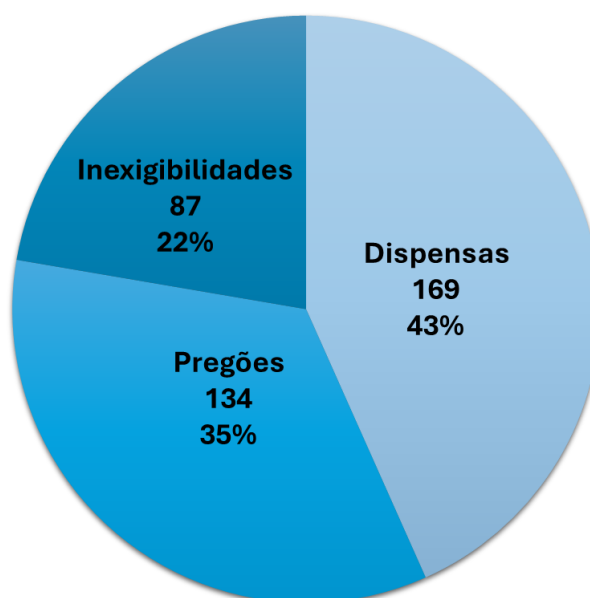
Fonte: Elaborada pela autora (2025), a partir de dados retirados de relatórios dos processos licitatórios constantes do SEI - Sistema Eletrônico de Informações. Acesso restrito.

A Tabela 1 evidencia a centralidade do pregão eletrônico no volume financeiro das contratações da UFJF. Embora represente apenas cerca de 34% do total de processos realizados nos dois anos (134 dos 390), essa modalidade concentrou expressivos R\$ 259.964.724,11, o que corresponde a mais de 93% do valor total contratado no período. Já as dispensas de licitação, apesar de constituírem a maioria dos processos (169), representaram R\$

14.536.061,20, ou seja, cerca de 5% do total. As inexigibilidades, por sua vez, somaram 87 processos e R\$ 4.600.799,46 (aproximadamente 1,6%). Esses dados reforçam a relevância do pregão eletrônico não apenas em termos de prioridade normativa, mas também pelo impacto financeiro que representa nas compras públicas da instituição. Tal cenário também justifica a escolha dessa modalidade como foco da presente pesquisa. Observa-se também uma redução geral no número de contratações em 2024, que pode ser justificada pelo período de greve de três meses dos servidores técnico-administrativos da UFJF no primeiro semestre do ano.

O Gráfico 1 ilustra essa distribuição de forma consolidada, facilitando a visualização das proporções relativas entre os tipos de contratação ao longo dos dois anos.

Gráfico 1 - Proporção das contratações por modalidade na UFJF (2023–2024)



Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nos dados da Tabela 1.

No Gráfico 1, observa-se a predominância das contratações por dispensa de licitação, seguidas pelos pregões e, por fim, pelas inexigibilidades, evidenciando o perfil das demandas mais recorrentes nos dois anos analisados. Apesar da maior incidência das dispensas, em razão das situações legalmente previstas que autorizam essa forma de contratação direta, os pregões, embora menos numerosos, concentram a maior parte dos recursos financeiros, o que ressalta sua relevância como modalidade licitatória formal e preferencial, conforme previsto na

legislação vigente. As inexigibilidades, por sua vez, aparecem em proporção reduzida, o que é compatível com seu uso restrito a hipóteses específicas.

Carvalho (2005) *apud* Almeida e Sano (2018, p. 90) define o pregão como sendo “uma modalidade de licitação, em que os fornecedores oferecem lances (preços) de forma sucessiva, sagrando-se vencedor aquele que ofertar o menor preço para o bem ou serviço que o Estado necessita adquirir”. O formato eletrônico do pregão é regulamentado atualmente pelo Decreto nº 10.024/2019 e se divide em duas etapas: a fase interna, realizada dentro da instituição, e a fase externa, conduzida por meio do Sistema de Compras Governamentais (SCG), principalmente por meio do portal Compras Governamentais.

De forma geral, o setor de licitações lida com procedimentos que exigem o cumprimento rigoroso das normas legais e operacionais. Assim, tanto os servidores da COSUP quanto os requisitantes das diversas áreas e unidades da UFJF devem elaborar e encaminhar a documentação de forma adequada, seguindo as exigências da legislação vigente, especialmente a Lei nº 14.133/2021, para que o processo de compras possa ser iniciado e conduzido com êxito.

### **2.2.2 Etapas do processo de compras na UFJF nos pregões eletrônicos**

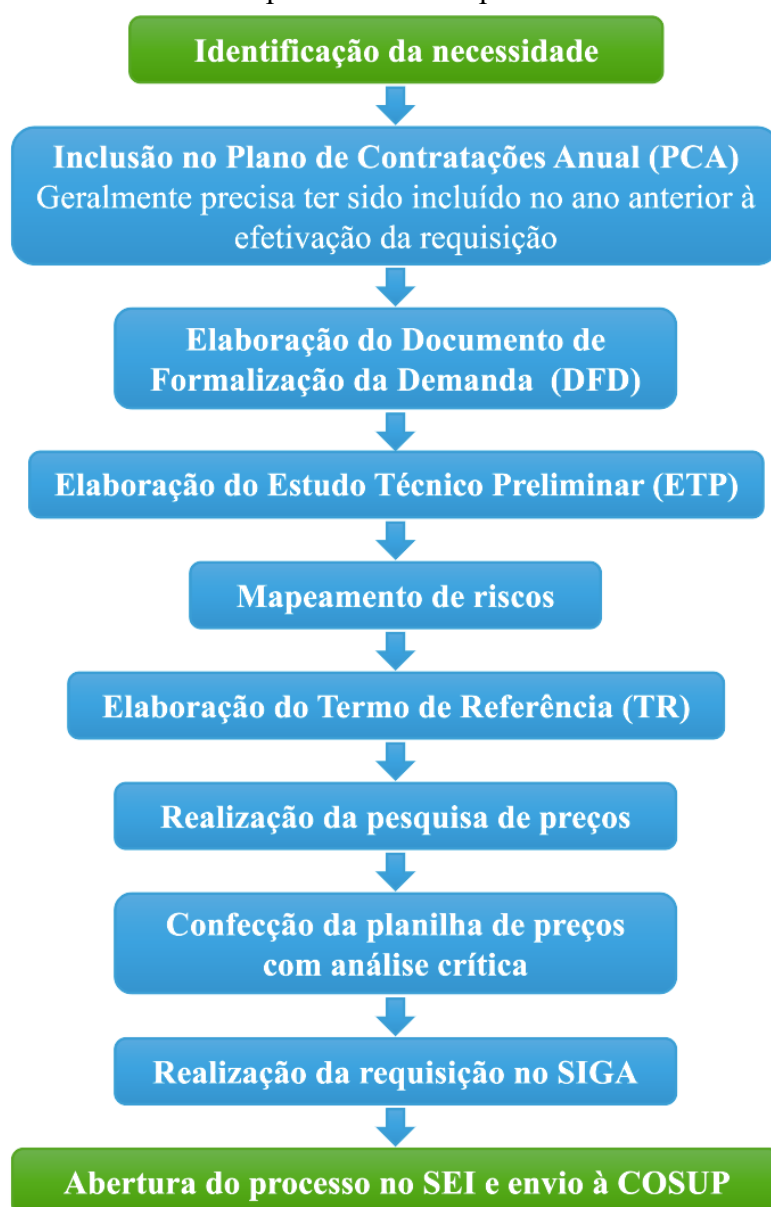
O início de cada processo parte da necessidade de algum dos setores ou unidades da UFJF de compra de objetos diversos, como os citados acima, para fins acadêmicos e/ou administrativos. Importa destacar que os objetos a serem comprados devem, preferencialmente, já constar no planejamento do ano anterior dentro do PCA. A partir dessa necessidade, o servidor responsável pela requisição (geralmente um TAE de secretaria de unidade acadêmica ou da pró-reitoria, no caso de unidade administrativa, com posterior autorização de uma autoridade superior àquele servidor) deve elaborar algumas documentações iniciais a serem encaminhadas à COSUP para dar início ao processo licitatório: DFD (Documento de Formalização de Demanda); ETP (Estudo Técnico Preliminar); Gerenciamento de Risco; Termo de Referência (TR); Pesquisa de Preços, com posterior confecção de planilha contendo os preços pesquisados e análise crítica dos mesmos, e, por fim, a realização da requisição no sistema interno da instituição - SIGA (Sistema Integrado de Gestão Acadêmica).

Foi elaborado pela Advocacia Geral da União (AGU) um documento denominado Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (Brasil, 2024a.) com o objetivo de unificar, simplificar e orientar, de forma clara, a elaboração dos instrumentos que compõem a fase de planejamento da licitação. O *link* de acesso ao documento está disponível

no site da COSUP, que também disponibiliza orientações específicas aos requisitantes sobre a maior parte dos documentos exigidos. Ainda assim, muitas dúvidas persistem entre os solicitantes, principalmente devido ao nível de detalhamento e à normatização exigida, às particularidades de cada caso e às frequentes atualizações ou novas instruções publicadas.

A Figura 2 apresenta um fluxograma que ilustra as etapas do processo inicial realizado pelos requisitantes, facilitando a visualização das interações entre os documentos e as ações envolvidas.

Figura 2 – Fluxograma das etapas documentais sob responsabilidade dos requisitantes para início do processo de compras na UFJF



Fonte: Elaborado pela autora (2024), com base nos procedimentos internos na COSUP e no Instrumento de Padronização dos Procedimentos da Contratação (Brasil, 2024a.).

Após o recebimento da documentação inicial elaborada pelos requisitantes, a Gerência de Compras da Coordenadoria de Suprimentos (COSUP) realiza uma análise preliminar do material, com o objetivo de verificar se toda a documentação exigida está presente. Caso haja ausência de informações ou documentos, o processo é devolvido ao requisitante para complementação. Nessa etapa, geralmente não é realizada uma verificação aprofundada das pesquisas de preços nem da descrição específica do objeto, uma vez que, considerando a diversidade dos materiais adquiridos pela UFJF, torna-se difícil avaliar com precisão alguns aspectos do objeto a ser adquirido sem um conhecimento especializado. Assim, há uma presunção da exatidão e completude das informações fornecidas pelos requisitantes nessa fase inicial.

Em seguida, após o retorno do processo pelo requisitante com as complementações solicitadas pela COSUP, ou, caso o processo já tenha sido recebido completo, é aberto um novo processo no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que corresponde ao processo licitatório propriamente dito. Toda a documentação enviada pelos requisitantes é inserida neste novo processo, que então é encaminhado ao servidor responsável pela elaboração do edital de licitação. Esse servidor elabora o edital com base nas informações contidas no Termo de Referência enviado pelos requisitantes, realizando também uma avaliação crítica desse documento e orientando alterações quando julga necessário, em questões mais normativas.

Após a confecção do edital, o processo é submetido à análise jurídica da Procuradoria Federal junto à UFJF, que examina tanto o edital quanto o Termo de Referência. Nos casos em que há necessidade de contrato, a minuta elaborada pelo setor de contratos também é incluída nessa análise jurídica. Contudo, as recomendações da Procuradoria concentram-se nos aspectos jurídicos formais do procedimento, especialmente o controle prévio de legalidade, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, excluindo-se da análise as questões eminentemente técnicas, como a definição do objeto, suas características e justificativas técnicas. Esses elementos são de responsabilidade da autoridade administrativa competente e, portanto, não são objeto de avaliação conclusiva por parte da unidade jurídico-consultiva. Assim, a atuação da Procuradoria, embora essencial para a conformidade legal do processo, não abrange diretamente as falhas documentais iniciais apontadas nesta pesquisa como determinantes para o insucesso das aquisições.

Concluída a análise da Procuradoria, o processo retorna à COSUP para eventuais correções e ajustes nos documentos. Essas correções podem ser feitas internamente pela própria

equipe do setor, especialmente no caso de ajustes no edital, ou encaminhadas de volta aos requisitantes, quando as alterações envolvem documentos elaborados por eles.

Somente após a finalização dessa etapa de ajustes e validações o processo é lançado no sistema do Portal de Compras Governamentais. Nesse ambiente, são inseridos todos os itens, com suas respectivas quantidades e descrições, e é definida a data para abertura da fase de lances, observando o prazo mínimo de oito dias úteis.

Na data e horário agendados, o agente de contratação (pregoeiro) designado abre o certame no sistema do Portal de Compras Governamentais, dando início à fase de lances. A partir desse momento, todas as fases do pregão eletrônico transcorrem dentro da própria plataforma, incluindo a convocação das propostas, a análise documental, diligências, desclassificações e demais movimentações.

As propostas apresentadas pelas empresas licitantes são analisadas tecnicamente pelos requisitantes, que devem emitir um parecer técnico sobre a conformidade do objeto ofertado em relação às especificações constantes no Termo de Referência. Caso a proposta não atenda aos requisitos, a justificativa técnica fundamentada permite a convocação da empresa classificada na sequência.

Com base no parecer técnico emitido, o pregoeiro realiza o julgamento das propostas e classifica a empresa vencedora. Em seguida, são realizadas a habilitação da empresa e a adjudicação dos itens. Após essa etapa, o certame é encaminhado ao ordenador de despesas, no caso da UFJF, o Pró-Reitor de Gestão e Finanças, para homologação do resultado.

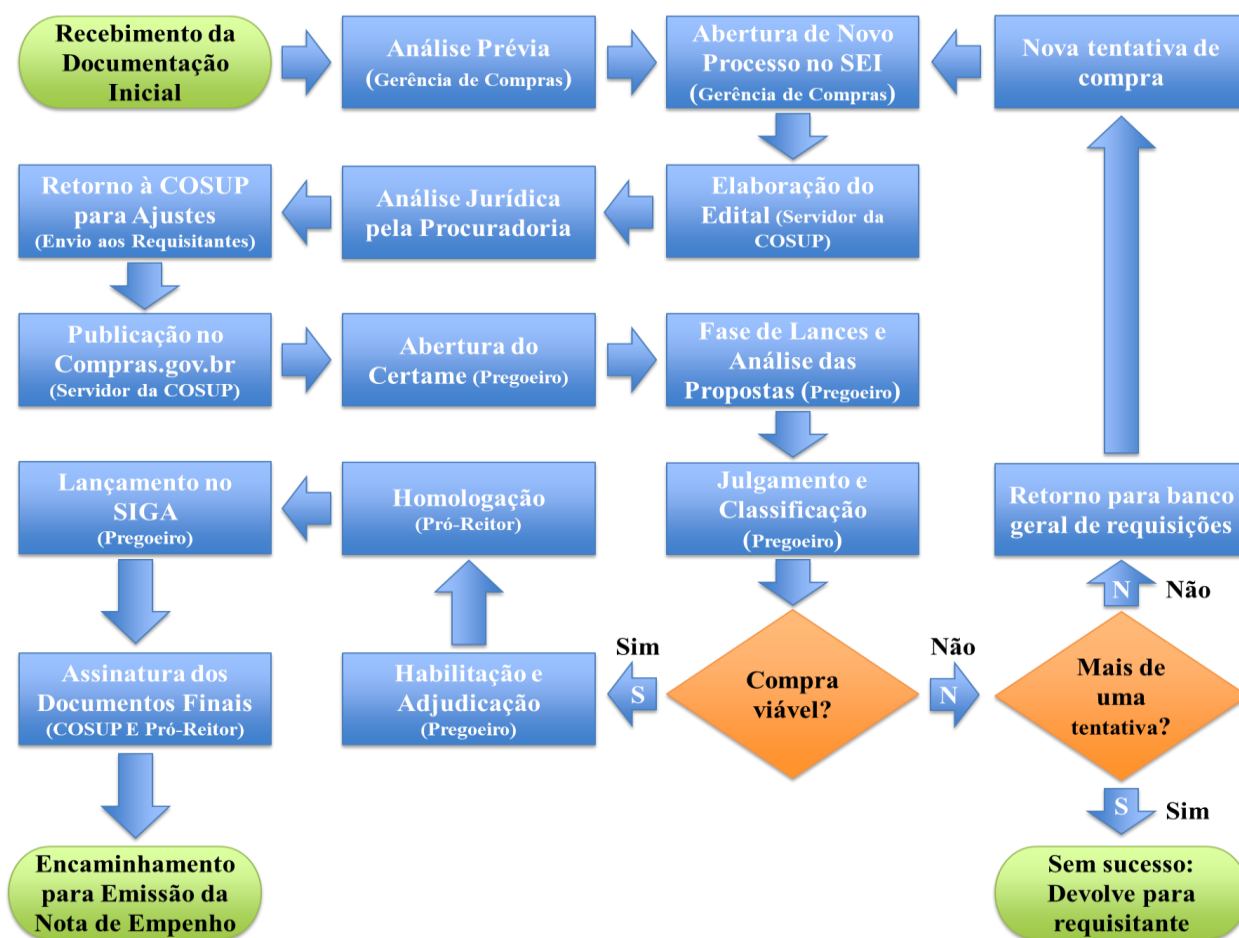
Simultaneamente, o pregoeiro realiza o lançamento dos dados finais no sistema SIGA da UFJF, informando os itens licitados, os valores obtidos na fase de lances e as empresas vencedoras de cada item. Nesse momento, os itens que não puderam ser adquiridos, por diferentes motivos, são retirados do processo e retornam ao banco geral de aquisições do SIGA. As causas mais comuns incluem: ausência de fornecedores interessados (itens desertos); propostas com valores acima do estimado e sem possibilidade de negociação; solicitação de desclassificação pela própria empresa; ou ainda casos em que os licitantes, um ou mais, foram desclassificados por não atenderem plenamente à descrição técnica exigida, conforme apontado no parecer técnico e não houver mais empresas classificadas. Também há situações de desclassificação por motivos específicos e individualizados.

Nos períodos do ano com menor volume de compras, é comum que se realize nova tentativa de compra para esses itens, por mais uma ou duas vezes. No entanto, caso as tentativas

subsequentes não tenham êxito, ou não haja tempo hábil para repeti-las, as requisições são devolvidas ao setor requisitante pela gerente de compras, com a justificativa de que não foi possível efetivar a aquisição por meio da licitação. Na maioria dos casos, essa justificativa é registrada de forma genérica no sistema SIGA, já que as devoluções costumam ocorrer de forma agrupada, sem detalhamento individual das razões. Por fim, os documentos finais são assinados pelo pregoeiro, pela coordenadora da COSUP e pelo Pró-Reitor, encerrando a fase licitatória e encaminhando o processo ao setor responsável pela emissão da nota de empenho, que viabiliza o pagamento à empresa contratada.

Como pode ser observado, o processo licitatório no âmbito da COSUP da UFJF envolve diversas etapas e conta com a participação de servidores com diferentes atribuições dentro da própria coordenadoria. O fluxograma da Figura 3 sintetiza visualmente as principais fases desse processo, desde a chegada da documentação inicial até a emissão da nota de empenho.

Figura 3 – Fluxograma das etapas do processo licitatório conduzido pela COSUP/UFJF



Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base na prática profissional na COSUP/UFJF.

A apresentação do fluxograma na Figura 3 contribui para uma compreensão mais clara e organizada das etapas que compõem o processo licitatório no âmbito da COSUP/UFJF, desde o recebimento da documentação inicial até a emissão da nota de empenho. Ao dispor visualmente as fases e os responsáveis envolvidos, o fluxograma facilita a identificação das principais interações entre os setores e destaca a complexidade que caracteriza esse tipo de procedimento. Essa visualização do processo ajuda a entender como as etapas estão organizadas e como os setores se relacionam ao longo da licitação, abrindo espaço para a análise mais detalhada das fases iniciais, que será feita na próxima seção, a partir do papel dos requisitantes no processo de compras.

### **2.2.3 O papel dos requisitantes no processo de aquisição**

Os requisitantes são responsáveis pela elaboração dos documentos iniciais da licitação, sendo fundamental que tenham conhecimento das normativas vigentes. O sucesso das aquisições também está relacionado à qualidade das informações fornecidas nessa fase. Com a publicação da Instrução Normativa SEGES nº 65/2021, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços, um novo documento ganha relevância no processo: a Análise Crítica da Pesquisa de Preços. Esse instrumento, agora obrigatório na fase inicial do processo de compras, visa esclarecer os dados levantados pela administração e a composição do preço de referência de uma contratação pública. A Análise Crítica será detalhada na próxima subseção.

O Quadro 1 resume as características e funções de cada um dos documentos iniciais que compõem a etapa de planejamento da licitação.

Após a confecção da documentação apresentada no Quadro 1 o requisitante deve abrir um processo no SEI, inserir todos esses documentos e encaminhá-lo à COSUP, com exceção da requisição que é feita em outro sistema, o SIGA. Após o recebimento desse processo pela COSUP, a gerente de compras analisa a documentação e monta um outro processo, no SEI, que será o processo licitatório.

O processo licitatório segue as etapas do pregão eletrônico conduzidas pela equipe da COSUP e, ao término da fase de lances, retorna ao setor requisitante para a elaboração do parecer técnico. Nessa etapa, verifica-se se o objeto ofertado pela empresa primeira colocada (ou pelas demais, conforme a ordem de classificação, se necessário) atende aos requisitos estabelecidos na documentação inicial, especialmente no termo de referência. Com base nessa

análise, o requisitante deve elaborar um parecer técnico, informando o aceite ou a recusa da proposta de determinada empresa licitante. Em caso de não aceite, deve apresentar a devida justificativa, caso o objeto ofertado não atenda ao solicitado.

O Quadro 1 mostra que a fase de planejamento da licitação é formada por documentos que se complementam e organizam o processo antes da realização do pregão eletrônico.

Quadro 1 – Descrição dos documentos que compõem a etapa de planejamento da licitação  
(documentos iniciais)

<b>DOCUMENTO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
DFD (Documento de Formalização de Demanda)	O artefato que fundamenta o plano de contratações anual, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação. É o ato inicial que deflagrará todo o procedimento administrativo de contratação.
ETP (Estudo Técnico Preliminar)	Documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, caracterizado pelo estudo e análise das soluções disponíveis. Serve de base para a posterior elaboração do Termo de Referência.
Gerenciamento de Riscos	Mapeamento para identificação dos possíveis riscos que podem impactar e prejudicar o êxito da contratação.
Termo de Referência (TR)	Documento necessário para a contratação de bens e serviços, detalhando a pretensão da administração. Sua elaboração cuidadosa é essencial para o sucesso do processo de aquisição, especialmente na descrição do objeto, especificações, garantia, necessidade de amostra e prazo de entrega.
Pesquisa de Preços	Pesquisa baseada no valor de mercado, proporcionando uma estimativa de custos da compra transparente e justa. Possibilita a definição do valor de referência do(s) item(ns), usado como parâmetro para avaliar a exequibilidade das propostas das empresas licitantes e o valor máximo aceitável. Existem alguns parâmetros a serem seguidos para guiar a pesquisa de preços, assim como prioridades de formas de pesquisa. Etapa crucial, pois uma pesquisa inadequada pode levar ao fracasso da licitação, seja pelo valor do lance estar acima do valor estimado ou uma compra com valor acima do valor real de mercado.
Análise Crítica da Pesquisa de Preços	Documento que consolida e justifica os dados coletados na pesquisa de preços, apresentando a metodologia utilizada, os critérios para seleção e exclusão de valores, a memória de cálculo e o valor estimado final. Fundamenta a definição do preço de referência e garante a transparência do processo, sendo essencial para que os órgãos de controle e demais instâncias de verificação compreendam as informações levantadas pela Administração.
Requisição	Após a elaboração de toda a documentação, os requisitantes devem realizar a requisição no sistema interno da UFJF - SIGA (Sistema Integrado de Gestão Acadêmica), incluindo a descrição do objeto, por meio dos códigos dos materiais, valor estimado e quantidade a ser adquirida.

Fonte: Elaborado pela autora (2024), com dados do Instrumento de Padronização dos Procedimentos da Contratação, da AGU (Brasil, 2024a.).

Cada um dos documentos listados no Quadro 1 cumpre uma função específica, desde a formalização da necessidade até a definição do valor estimado e o registro da requisição no sistema. Quando esses documentos apresentam falhas ou inconsistências, isso pode afetar as etapas seguintes e comprometer o resultado da compra.

Dando sequência à apresentação dos documentos que compõem a etapa de planejamento da aquisição, na próxima subseção será abordada a pesquisa de preços. Esse elemento é essencial para a definição do valor de referência, permitindo à Administração fundamentar suas decisões com base em parâmetros técnicos e na realidade do mercado.

#### 2.2.3.1 Pesquisa de preços e definição do valor de referência

De acordo com o Instrumento de Padronização de Procedimentos de Contratação da AGU (Brasil, 2024a.), realizar uma pesquisa de preços ampla e confiável, com base no valor de mercado, é essencial para estimar os custos da contratação de forma transparente e justa. Além disso, essa pesquisa ajuda a definir um valor de referência para os itens a serem adquiridos, servindo como critério para analisar se as propostas ou lances apresentados pelas empresas participantes da licitação são viáveis e adequados. Assim, a pesquisa de preços também permite estabelecer um limite máximo aceitável para os preços, garantindo que a contratação ocorra de maneira equilibrada e eficiente.

Segundo o documento, há uma série de parâmetros e procedimentos que devem ser seguidos para a definição dos valores o mais fiel possível ao mercado. A pesquisa deve, obrigatoriamente, observar as diretrizes estabelecidas pelo artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, e pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, que regulamenta a estimativa de preços no âmbito das contratações públicas. As normas determinam que sejam priorizados dados extraídos de fontes oficiais e confiáveis, como o Painel de Preços do Governo Federal do Ministério do Planejamento (Brasil, [s.d.]) e contratações similares realizadas por órgãos públicos no período de até um ano anterior à pesquisa. Também é possível utilizar publicações especializadas, tabelas de referência ou realizar pesquisa direta com fornecedores, desde que respeitados os critérios de atualidade, fundamentação e transparência, com a devida justificativa para a escolha das fontes.

Amorim (2021) reforça que a pesquisa de preços deve ser compatível com os valores de mercado e fundamentada, preferencialmente, em bancos de dados públicos, contratações similares, sites especializados e, apenas em último caso, pesquisa direta com fornecedores,

observando-se sempre a atualidade e a diversidade das fontes consultadas. Essa diretriz está em consonância com a IN SEGES/ME nº 65/2021 do Ministério da Economia (Brasil, 2021b.), que orienta a Administração a priorizar dados provenientes de sistemas oficiais do governo e de contratações similares realizadas recentemente. Na impossibilidade de utilizar essas fontes, é obrigatória a apresentação de justificativa formal que explique os motivos e os critérios adotados para a seleção das demais fontes.

Com base no Instrumento de Padronização de Procedimentos de Contratação (Brasil, 2024a.) observa-se que a coleta dos valores deve ser registrada em planilha específica, contendo a identificação das fontes consultadas, os preços obtidos e os critérios utilizados para a seleção ou exclusão de valores que se mostrem destoantes, inexequíveis ou inconsistentes. Para a definição do valor estimado da contratação, é necessário aplicar uma metodologia de cálculo, como média, mediana ou menor valor, devendo a escolha ser justificada. Ao final do processo, o requisitante deve elaborar relatório técnico contendo a análise crítica da pesquisa, com a memória de cálculo e os elementos que sustentam a formação do preço de referência. Esse relatório tem papel essencial na rastreabilidade do procedimento e na atuação dos órgãos de controle, ao evidenciar os critérios utilizados pela Administração na definição dos custos da contratação.

O valor de referência, definido a partir da aplicação da metodologia de cálculo mais adequada a cada caso, será utilizado na requisição e informado no termo de referência. Esses valores também serão divulgados no portal de compras, para que, durante a fase de lances do pregão, as empresas participantes os utilizem como parâmetro, oferecendo propostas iguais ou inferiores ao valor estimado. Caso a fase de lances se encerre com proposta superior ao valor estimado, o agente de contratação (pregoeiro) deverá tentar negociar com a empresa vencedora, uma vez que não é permitida a contratação por valores superiores ao estimado. Se o fornecedor alegar impossibilidade de negociação, o item poderá ser cancelado, ou seja, não será adquirido.

Dessa forma, a definição adequada do valor estimado é essencial para garantir a regularidade e a eficiência da contratação, evitando contratações acima do valor de mercado. A seguir, serão abordados os cuidados necessários com a especificação do objeto e os riscos associados a descrições inadequadas.

### 2.2.3.2 Especificações do objeto e riscos de descrição inadequada

A fase preparatória da licitação é determinante para o sucesso do processo como um todo, sendo a especificação adequada do objeto uma das etapas de grande importância no sucesso das contratações. Conforme dispõe o art. 6º, inciso XXIII, alínea "a" da Lei nº 14.133/2021 (Brasil 2021a.), o termo de referência deve conter, de forma clara, precisa e suficiente, a descrição do objeto, seus quantitativos, prazos e demais condições de execução.

Segundo orientação do Manual Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2024b.), a definição do objeto deve utilizar linguagem objetiva, evitando especificações excessivas ou genéricas, a fim de não comprometer a competitividade nem direcionar indevidamente a licitação. Ressalta-se, ainda, que a ausência de detalhamento ou o uso de minutas padronizadas sem a devida adaptação à realidade do objeto pode resultar em falhas contratuais, atrasos na entrega ou aquisição de item inadequado à finalidade pretendida.

De acordo com o Instrumento de Padronização de Procedimentos de Contratação (Brasil, 2024a., p. 25) “Descrições incompletas, insuficientes, imprecisas podem vir a prejudicar a definição do futuro objeto licitatório e afastar potenciais fornecedores ou então atrair fornecedores impertinentes, o que reclama atenção.” As descrições incompletas são aquelas que omitem informações essenciais à identificação do objeto, como características técnicas, dimensões, finalidade ou forma de uso. As descrições insuficientes, por sua vez, apresentam informações genéricas ou escassas, sem detalhamento suficiente para permitir aos licitantes a formulação de propostas consistentes e compatíveis com a real necessidade da instituição. Já as descrições imprecisas utilizam termos vagos, subjetivos ou ambíguos, como “produto de boa qualidade” ou “moderno”, que podem gerar diferentes interpretações entre os participantes e sem critérios objetivos de avaliação.

De acordo com Amorim (2021), para dar início ao processo licitatório, é necessário que o objeto da contratação esteja bem definido, o que deve ser feito por meio do termo de referência. Essa definição clara contribui para assegurar que todos os participantes tenham as mesmas chances, viabilizando a apresentação de propostas compatíveis com a necessidade da Administração e o julgamento justo das propostas. O autor destaca ainda que a intenção é também assegurar isonomia, transparência e eficiência, evitando direcionamento ou restrições indevidas à competitividade. Amorim (2021) observa ainda que o artigo 41, inciso I, da Lei 14.133/2021, prevê hipóteses excepcionais em que é possível a indicação de marcas e modelos

na definição do objeto, desde que devidamente justificada. Já a alínea “d” desse mesmo artigo admite, em casos específicos, a menção a marcas ou modelos como forma de facilitar a compreensão da descrição do objeto, desde que acompanhada da expressão “ou similar”, de modo a não restringir a competição.

No contexto dos processos licitatórios da UFJF, observa-se que falhas na descrição do objeto podem resultar em licitações desertas ou fracassadas, entrega de materiais inadequados, necessidade de cancelamento do certame ou até mesmo em novas aquisições para o mesmo fim. Esses desdobramentos comprometem a eficiência administrativa e a economicidade do gasto público.

Diante desses riscos, ressalta-se a importância de uma documentação inicial bem elaborada, com atenção especial à descrição do objeto e à definição dos parâmetros da contratação. Na sequência, serão discutidos os principais problemas enfrentados na elaboração dessa documentação e os impactos trazidos pela NLLC nesse processo.

### 2.3 PROBLEMAS ENFRENTADOS NA ELABORAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO INICIAL E OS IMPACTOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI 14.133/2021) NO PROCESSO

Na elaboração dessa documentação, surgem muitas dúvidas por parte dos requisitantes, que são enviadas à COSUP por meio de *e-mails* e principalmente ligações telefônicas. Essas dúvidas frequentemente dizem respeito ao preenchimento de itens do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, como a descrição do objeto a ser adquirido, além de questões relacionadas à pesquisa de preços e outras particularidades de cada caso. Essa situação pode gerar entraves no andamento mais ágil do processo como um todo, especialmente com a implementação da Lei 14.133/2021, que introduziu maiores exigências para a fase inicial de planejamento das contratações.

Além disso, nem todos os requisitantes buscam esclarecimentos, seja por acreditarem que estão realizando o procedimento corretamente ou por desconhecerem a importância e a necessidade das informações. Conseqüentemente, a equipe da COSUP muitas vezes não consegue atender e suprir todas as dúvidas, demandas e problemas que surgem nessa fase inicial, principalmente devido à falta de tempo hábil para a análise detalhada da documentação e para o retorno necessário para ajustes. A partir da experiência adquirida como agente de contratação, observa-se que muitos entraves nos processos licitatórios, fracasso nas compras ou

aquisições inadequadas, têm origem em problemas iniciais resultantes da elaboração da documentação pertinente. Entre os principais, destacam-se a pesquisa de preços ineficiente e a definição incompleta ou pouco clara do objeto a ser adquirido. Essa situação frequentemente resulta na não aquisição do item desejado pelo requisitante ou na compra de um produto diferente do solicitado. Tais fatos serão sistematizados por meio da pesquisa para verificação dos problemas apresentados.

O Quadro 2 apresenta os fatores relacionados a cada uma das razões de fracasso nas compras, os quais são observados, nos pregões de materiais de consumo realizados na COSUP. Os dados foram organizados com base exclusivamente na prática profissional no setor.

Quadro 2 – Razões e fatores que contribuem para o insucesso nas compras de materiais de consumo no processo licitatório

<b>RAZÕES PARA O FRACASSO NA COMPRA</b>		<b>FATORES ENVOLVIDOS</b>
1	Valor cotado pela empresa acima do estimado, sem possibilidade de negociação.	Valor estimado pelo requisitante abaixo do valor de mercado, por falha na pesquisa de preços; Empresa com preço superfaturado
2	Itens desertos (não tiveram cotação).	Valor estimado pelo requisitante abaixo do valor de mercado levando a empresa a não ter interesse de participar do pregão; Descrição do objeto mal especificada levando a empresa a não entender ou ter interesse em ofertar o objeto por não saber ao certo do que se trata; Objeto muito específico e difícil encontrar no mercado uma licitante que oferte.
3	Objeto cotado não está de acordo com o solicitado pelo requisitante.	Especificação do objeto incompleta ou de difícil compreensão, a qual é de competência do requisitante; O valor cotado pode não estar de acordo com o objeto pretendido, levando a empresa a ofertar um produto inferior para atender ao valor de referência; Empresa age de má fé e oferta objeto diverso do solicitado por não possuir o produto solicitado ou com o objetivo de ofertar produto inferior pelo valor estimado de um produto superior.

Fonte: Elaborado pela autora (2024), com base na prática profissional na COSUP/UFJF.

Ressalta-se que essas informações são difíceis de serem evidenciadas, pois, em parte dos casos, as empresas licitantes não informam os motivos claros pelos quais declinam de suas propostas. Quando informam, nem sempre há um procedimento formal para verificar a veracidade das justificativas apresentadas, como, por exemplo, quando alegam que o valor de referência está abaixo do valor de mercado.

Além disso, nas devoluções das requisições ao final dos processos licitatórios sem aquisição concluída, as justificativas registradas não são individualizadas. Em geral, utiliza-se uma justificativa padrão, indicando que a requisição está sendo devolvida porque o item “ficou deserto ou acima do estimado”. Nesses casos, não é possível identificar com precisão qual das situações ocorreu efetivamente.

Ainda que fosse possível verificar o motivo da não conclusão da compra, não haveria como certificar a causa exata do item ter ficado deserto ou acima do estimado. No caso dos itens desertos, a identificação dessa causa se torna inviável, pois não há empresas participantes que possam fornecer justificativas. Já nos casos em que há propostas e a própria empresa licitante informa o motivo do declínio, a causa pode até ser conhecida. Nos demais casos, as razões são diversas e variam conforme cada pregão, o que impossibilita quantificar os fatores envolvidos, classificar os tipos de falhas ou relacioná-las diretamente a erros específicos nos documentos.

Dessa forma, embora não seja possível essa certificação com exatidão, o Quadro 2 reflete uma sistematização dos principais fatores observados na prática profissional, até o momento, disponíveis para análise.

A COSUP possuía um Manual de Compras até o ano de 2020/2021 com orientações aos requisitantes relativas à Lei 8.666/93, portanto, anterior à Lei 14.133/2021. O documento detalhava cada etapa do processo, especificando os documentos necessários e o que deveria compor cada um deles. Porém, com base na legislação anterior, havia menos exigências, um número reduzido de documentos e modelos documentais diferentes. Além disso, tanto o processo de elaboração quanto o envio dos documentos eram menos complexos e demandavam menos burocracia, uma vez que, nesse estágio do planejamento da licitação, não se atribuía a mesma importância que atualmente se observa com a Lei 14.133/2021.

Com a alteração da Lei de Licitações, em 2021, somada às mudanças operacionais no sistema de compras, iniciadas a partir do ano de 2020, o documento ficou desatualizado e atualmente foi retirado do site da COSUP. É importante destacar que, com a Nova Lei de Licitações e Contratos, a fase do planejamento da compra passou a ser um dos princípios basilares na aplicação do seu texto, conforme o artigo 5º, *caput*, da referida lei:

na aplicação desta lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do **planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da

vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (Brasil, 2021, destaque nosso).

As alterações na legislação, as mudanças no sistema e nas formas de inserção e elaboração da documentação pelos requisitantes, juntamente com as maiores exigências relacionadas ao planejamento das compras, dificultam e atrasam o processo. Além disso, a falta de atualização do Manual de Compras em consonância com esses novos procedimentos frequentemente resulta em retrabalho, afetando principalmente os servidores da COSUP e, por consequência, os próprios requisitantes. Essas dificuldades evidenciam a necessidade de adaptação contínua por parte dos envolvidos no processo de compras, especialmente diante de um cenário em constante transformação normativa e operacional.

Considerando os desafios identificados na fase inicial dos processos de compras da UFJF, discutidos ao longo deste capítulo, o próximo analisa os fatores que comprometem o sucesso das aquisições, com base no referencial teórico adotado nesta pesquisa. A abordagem da Nova Economia Institucional (NEI) é apresentada inicialmente, seguida dos conceitos de gestão de compras, eficiência, eficácia e efetividade e planejamento. Por fim, é apresentada a pesquisa de campo, que inclui a análise documental e entrevistas com servidores da COSUP e requisitantes, com o objetivo de compreender as fragilidades enfrentadas e seus impactos nos resultados das aquisições.

### 3 FATORES QUE COMPROMETEM O SUCESSO DAS AQUISIÇÕES

O terceiro capítulo tem um caráter analítico e objetiva investigar as causas dos problemas enfrentados na fase inicial das compras da UFJF, relacionando-os ao referencial teórico e abordando a pesquisa de campo. Inicialmente, são apresentados os conceitos fundamentais para a análise do problema, estruturados em 3 eixos teóricos principais, abordando a gestão de compras no setor público, os princípios de eficiência, eficácia e efetividade e a importância do planejamento adequado no caso das compras públicas.

Além desses, o capítulo incorpora a perspectiva da Nova Economia Institucional (NEI), com o objetivo de compreender como as instituições, especialmente as regras formais, como a legislação vigente, influenciam os comportamentos organizacionais e os resultados das aquisições públicas. Em seguida, o capítulo retoma os problemas identificados anteriormente com foco nos impactos das falhas na documentação inicial sobre a efetividade das aquisições, aprofundando a análise dos efeitos dessas fragilidades na gestão de compras da UFJF. Por fim, é detalhada a pesquisa de campo, incluindo a análise de relatórios do SIGA e entrevistas com servidores da COSUP e requisitantes, visando compreender as dificuldades enfrentadas e as consequências observadas.

#### 3.1 REFERENCIAL TEÓRICO

A problemática dos desafios enfrentados no processo de compras públicas da UFJF, com ênfase nas falhas da documentação inicial pelos requisitantes pode ser analisada também sob a perspectiva da Nova Economia Institucional (NEI), tendo como proposta central o estudo das instituições. De acordo com Strassburg, Oliveira e Rocha Jr. (2019), na concepção da NEI, as instituições atuam como o principal regulador das atividades e interações humanas e são definidas pelo conjunto de regras, sejam elas formais ou informais, que induzem o comportamento das pessoas e dão suporte ao funcionamento do sistema. Ainda de acordo com os autores, dentro do ambiente institucional, operam as organizações, que são entidades constituídas de forma organizada, possuindo pessoas, tarefas e gestão. A UFJF, como autarquia federal, se configura como uma organização que atua dentro de um ambiente regido por instituições formais, como a Lei nº 14.133/2021 e as normas de licitação.

Com base nessa abordagem, para o desenvolvimento da pesquisa são abordados os conceitos de Gestão de Compras, especificamente no contexto da administração pública, uma vez que os autores pesquisados fazem referência a esse tipo de gestão. Esse conceito é fundamental para que o processo licitatório nas instituições públicas seja conduzido conforme os parâmetros e normas estabelecidos. Também os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, diretamente relacionados ao sucesso das aquisições e ao aprimoramento dos resultados das compras, objetivo central deste trabalho. Além disso, o Planejamento, essencial para uma preparação criteriosa das etapas subsequentes, destaca-se como um dos principais pilares da Nova Lei de Licitações e Contratos. Complementarmente, a Nova Economia Institucional será retomada para abordar questões como custos de transação, governança, falhas estruturais e os impactos institucionais da má elaboração da documentação inicial nas compras públicas.

Para a construção do referencial teórico fundamentado nos conceitos apresentados anteriormente, foram realizadas pesquisas em bases virtuais como Google Acadêmico e Scielo, com foco em temas relacionados à problemática da pesquisa e buscas direcionadas aos conceitos abordados no estudo: nova economia institucional; gestão de compras no setor público; eficiência, eficácia e efetividade na administração pública; planejamento na administração pública. As fontes selecionadas incluem artigos científicos, livros, publicações em periódicos especializados e trabalhos acadêmicos, cujos autores e referências foram pesquisados e analisados para embasar teoricamente as próximas subseções do referencial.

### **3.1.1 Nova Economia Institucional (NEI)**

Para compreender os fatores que influenciam os resultados das aquisições públicas, é necessário recorrer a fundamentos teóricos que ajudem a analisar o comportamento das organizações e dos agentes envolvidos. A Nova Economia Institucional (NEI) constitui uma abordagem teórica que busca entender como as instituições moldam o comportamento dos agentes econômicos e influenciam o desempenho dos mercados.

North (1990 *apud* Gala, 2003), a partir de seus estudos históricos e teóricos, destacou que as instituições são compostas por regras formais, como leis e regulamentos, e regras informais, como normas e costumes sociais, que moldam o comportamento dos agentes econômicos. Essas instituições têm a função de reduzir a incerteza nas transações e facilitar a cooperação, configurando-se como elementos centrais para a coordenação social e econômica.

Conforme Gala (2003), de acordo com a teoria de North, as instituições são dinâmicas, pois evoluem com o tempo e são constantemente moldadas pela ação humana. Essa perspectiva amplia a compreensão sobre como diferentes trajetórias institucionais influenciam os resultados econômicos e sociais.

Como explica Gala (2003), ao analisar a teoria de North, a evolução econômica de longo prazo de uma sociedade está diretamente condicionada à formação e transformação dessas instituições, consideradas as “regras do jogo” que estruturam as interações humanas. Assim, a NEI oferece um arcabouço teórico essencial para examinar as interações entre instituições, organizações e mercados, mostrando-se particularmente útil na análise dos processos públicos de aquisição e contratação.

Um conceito fundamental na NEI, particularmente na análise das organizações, é que estas podem ser vistas como uma rede de contratos (Saes, 2000 *apud* Strassburg, Oliveira e Rocha Jr., 2019). As estruturas de governança têm como finalidade minimizar os custos de transação, sendo adotada aquela que se mostra mais eficiente nesse aspecto. Segundo Strassburg, Oliveira e Rocha Jr. (2019), conceitualmente, constituem arranjos institucionais compostos por regras que asseguram a integridade das transações.

A análise da eficiência, eficácia e efetividade na administração pública, um dos eixos teóricos deste capítulo, alinha-se diretamente com o que Strassburg, Oliveira e Rocha Jr. (2019) ressaltam sobre a preocupação da NEI com a eficiência das instituições para o desenvolvimento.

De acordo com Ferreira, Gonçalves, Pedrozo e Takitane (2005), a NEI se diferencia da economia neoclássica ao não se limitar à análise da alocação de recursos em mercados perfeitos, voltando-se, sobretudo, para a organização das transações econômicas e para o papel das instituições. Coase (1937) *apud* Ferreira *et al.* (2005) é apresentado como um dos precursores da NEI, ao destacar que o objeto de análise econômica deveria ser as transações e seus custos, e não apenas a tecnologia, e Williamson (1993) *apud* Ferreira *et al.* (2005) aprofundou esse enfoque ao desenvolver a Economia dos Custos de Transação (ECT).

A ECT, segundo Ferreira *et al.* (2005), parte da premissa de que os agentes econômicos operam sob racionalidade limitada e podem agir com oportunismo, ou seja, buscar o interesse próprio com estratégia. Essas características comportamentais impõem custos adicionais às transações, exigindo a criação de estruturas de governança que minimizem tais custos. A governança, nesse sentido, diz respeito aos arranjos institucionais e contratuais que organizam as relações entre os agentes.

De modo complementar, um aspecto fundamental da abordagem de North, ressaltado por Gala (2003), é a rejeição da racionalidade plena tradicional, adotando o conceito de racionalidade limitada. Os agentes agem com base em informações imperfeitas e limitações cognitivas, construindo “realidades subjetivas” que influenciam suas decisões. Além disso, as ideologias compartilhadas e as crenças coletivas desempenham papel crucial como instituições informais, disciplinando os comportamentos e minimizando os custos de transação.

Azevedo (2000) amplia essa perspectiva ao estruturar a NEI em dois níveis analíticos complementares: o Ambiente Institucional e as Estruturas de Governança. Segundo o autor, o Ambiente Institucional é formado por macroinstituições responsáveis pelas interações econômicas de uma sociedade, sendo essas interações viabilizadas por meio de regras formais e informais. De acordo com o autor, as regras formais englobam constituições, leis, contratos e outras normas políticas, judiciais e econômicas que direcionam o comportamento dos agentes (Azevedo, 2000). Para que sejam efetivas, essas regras devem ser vistas como estáveis e previsíveis, pois a falta de estabilidade normativa pode enfraquecer sua influência no ambiente econômico, prejudicando o investimento e o desenvolvimento. Por sua vez, as regras informais, chamadas por Azevedo (2000) de “restrições informais” surgem das tradições culturais e englobam normas sociais, costumes, valores, tabus, códigos de conduta e crenças compartilhadas que atuam como mecanismos de controle social. Essas restrições evoluem a partir das regras formais para resolver problemas específicos ligados às interações econômicas e sociais, disciplinando o comportamento dos agentes e contribuindo para a estabilidade institucional, apesar de não se configurarem como normas legais.

Já as Estruturas de Governança, conforme Azevedo (2000), desempenham um papel fundamental na regulação das transações específicas entre os agentes econômicos, abrangendo contratos, procedimentos internos e outros arranjos institucionais e contratuais. As estruturas de governança são essenciais para reduzir custos relacionados à mensuração e fiscalização dos direitos de propriedade, ao monitoramento do desempenho e à adaptação das atividades diante de desvios ou incertezas que possam surgir. Quanto mais adequada for a negociação, menores serão os custos e conflitos, diminuindo as chances de comportamentos oportunistas ligados a lacunas contratuais.

Segundo Cheung (1990) *apud* Ferreira *et al.* (2005), os custos de transação incluem desde a elaboração e negociação de contratos até o monitoramento, fiscalização e adaptação das relações contratuais. Ferreira *et al.* (2005) afirmam também que há uma relação direta entre

custos de transação e oportunismo, sendo ele uma fonte de incerteza no campo organizacional. A aceitação da possibilidade de comportamento oportunista insere um componente de incerteza nas relações comerciais, pois não é possível prever com exatidão o comportamento dos agentes, mesmo após a elaboração de contratos. Além disso, ao relacionar o conceito de oportunismo discutido por Ferreira *et al.* (2005) com a análise de Costa *et al.* (2018), observa-se que o comportamento oportunista de alguns fornecedores, como o fornecimento de informações incompletas ou divergentes, também representa um fator de instabilidade e de aumento dos custos de transação.

A ECT também classifica as transações a partir de três dimensões: frequência, incerteza e especificidade de ativos (Ferreira *et al.*, 2005). A frequência se refere à repetição da transação, o que pode gerar confiança e diluição de custos; a incerteza relaciona-se à imprevisibilidade do ambiente ou do comportamento dos agentes; e a especificidade de ativos diz respeito à adequação de determinados investimentos a uma transação específica. Embora difíceis de mensurar, conforme destacam Ferreira *et al.* (2005), esses custos se materializam em atrasos, recursos desperdiçados e na aquisição de itens inadequados, prejudicando o alcance dos objetivos das compras públicas.

Ferreira *et al.* (2005) alertam que, apesar de sua utilidade, a ECT deve ser aplicada com parcimônia, pois enfrenta limitações como a dificuldade de mensurar os custos de transação e a crítica quanto à superficialidade de algumas análises. Dietrich (1994) *apud* Ferreira *et al.* (2005) critica a centralidade da eficiência como único critério analítico e argumenta que as relações contratuais também são moldadas por assimetrias de poder, as quais devem ser consideradas nas análises institucionais.

De acordo com Gala (2003), neste modelo, as organizações são vistas como os agentes principais que operam dentro da matriz institucional, investindo tanto em atividades produtivas quanto em esforços para alterar as regras institucionais, o que pode promover ou dificultar mudanças institucionais. Essa dinâmica entre instituições e organizações determina a evolução das estruturas sociais e econômicas, gerando diferentes desempenhos econômicos.

Outro conceito relevante destacado é o da dependência de trajetória (*path dependence*), que demonstra como decisões institucionais passadas limitam as escolhas futuras, gerando rigidez e dificultando mudanças, mesmo diante da ineficiência (Gala, 2003). Assim, o ambiente econômico e social é permeado por incertezas que geram custos de transação, os quais as instituições buscam mitigar. A continuidade e a mudança institucional são resultantes da

interação dos agentes, organizações e regras, configurando o desempenho econômico e a evolução das sociedades ao longo do tempo.

A partir dessas observações, passa-se à abordagem da gestão de compras no setor público, considerando seus principais desafios e características práticas que influenciam diretamente a condução dos processos de aquisição nas instituições públicas.

### **3.1.2 Gestão de compras no setor público**

Considerando os fatores institucionais que influenciam os resultados das contratações públicas, conforme discutido na seção anterior, é importante compreender como a gestão de compras se estrutura no setor público e de que forma essa função contribui para a efetividade dos processos de aquisição.

Silva e Carvalho (2017) ao analisarem a Gestão de Compras retratam sobre a função burocrática de compras que assume um papel estratégico nas organizações, porém nas instituições públicas enfrentam dificuldades que acabam atrasando o processo, como falta de planejamento e falta de qualificação dos servidores envolvidos. E ainda, de acordo com as autoras, embora sejam adotadas diversas medidas para o bom funcionamento da gestão, a área de compras ainda enfrenta desafios que acabam causando prejuízos à instituição e à sociedade. Segundo as autoras, no cenário atual, marcado pela globalização, a gestão de compras tem um papel crucial, sendo encarregada de garantir a aquisição eficiente dos materiais corretos, nas quantidades exatas, dentro dos prazos acordados e com os melhores preços possíveis para a organização. As autoras citam Dias (1993), que afirma que a função da gestão de compras é garantir o atendimento das demandas de materiais ou serviços, realizando o planejamento correto das quantidades e assegurando que sejam disponibilizados no tempo e nas quantidades apropriadas.

Nesse sentido, Almeida e Sano (2018) se referem à função de compras, como um dos pilares fundamentais da logística e da gestão da cadeia de suprimentos. Ao tratar do objetivo central dessa função, os autores recorrem à definição de Baily *et al.* (2008, p. 31), segundo a qual a função de compras consiste em “adquirir o material correto, com a qualidade necessária, no momento adequado, na quantidade precisa, da fonte apropriada, e por um preço justo”.

De acordo com Terra (2018) a gestão de compras públicas não deve ser vista apenas como um procedimento administrativo e operacional, mas como uma atividade complexa e estratégica dentro da Administração Pública. A área de compras públicas é vista como uma das

mais sensíveis e importantes da atividade logística que movimenta a Administração Pública. Ainda de acordo com o autor, a gestão de compras deve ser o foco do processo e abranger todo o ciclo das aquisições, com uma visão multidimensional que a integre ao planejamento organizacional e à cadeia de suprimentos.

Para Terra (2018), apesar da sua importância estratégica, a área de compras públicas, no Brasil ainda carece de muitos ajustes em termos de gestão e governança e sofre com barreiras e entraves que dificultam a sua profissionalização e execução de forma estratégica. De acordo com Santana (2015) *apud* Terra (2018), há uma predominância do saber formal em detrimento do saber gerencial, o que restringe a compreensão do ciclo de compras e das dimensões das licitações e contratações públicas. Essa visão limitada concentra-se nos procedimentos de transação, negligenciando aspectos fundamentais como o plano de compras, o correto dimensionamento da demanda e a fiscalização dos contratos.

De acordo com Batista e Maldonado (2008), a gestão de compras no setor público deve ser entendida como uma função estratégica da administração, indo além do simples ato de adquirir materiais. Quando bem estruturada, a área de compras contribui para o alcance dos objetivos institucionais e pode agregar valor à gestão pública. Os autores destacam que a atividade de compra está intrinsecamente ligada a todos os departamentos da instituição, não apenas pela execução da aquisição, mas pela sua importância no cumprimento das finalidades institucionais. Para garantir processos mais eficientes, ressaltam a necessidade de especificações completas e precisas dos bens, bem como da definição correta de unidades e quantidades a serem adquiridas, assegurando clareza para os fornecedores e evitando retrabalhos.

Batista e Maldonado (2008) também reforçam que o sucesso da gestão de compras depende do engajamento coletivo dos setores envolvidos, já que todos são clientes dessa função. Para isso, é essencial otimizar os processos internos e eliminar fluxos desnecessários, o que torna os procedimentos mais claros, verificáveis e ágeis, visando aumentar a eficiência do uso dos recursos públicos e a qualidade dos serviços prestados. Quanto ao papel do comprador público, os autores alertam para a necessidade de seu aprimoramento contínuo para que possa atuar de forma proativa e estratégica, e não apenas burocrática. A qualidade dos insumos adquiridos, segundo Batista e Maldonado (2008), está diretamente ligada à clareza das especificações e ao alinhamento entre os setores da instituição, reforçando que a gestão de

compras é parte integrante do alcance dos objetivos institucionais e depende da cooperação e fluxo eficiente de informações entre os diversos departamentos.

Complementando essa perspectiva, Fernandes (2008) também contribui com uma análise abrangente da gestão de compras na administração pública federal, tratando-a como uma função administrativa sistêmica, organizada em fases processuais e fortemente influenciada pelo marco legal. O autor destaca os desafios da integração de aspectos gerenciais, como o planejamento da demanda e a definição de estratégias de aquisição, além das transformações recentes impulsionadas pela tecnologia da informação, que buscam maior eficiência e transparência. Contudo, ainda persistem lacunas na cobertura integral do ciclo processual e uma ênfase excessiva no controle formal.

Além disso, Nishiyama, Lima, Ensslin e Chaves (2017) destacam que a gestão de compras e/ou suprimentos consiste em prover todos os insumos necessários – bens, serviços e mão de obra – para o funcionamento das atividades organizacionais. Seu objetivo é atender às necessidades institucionais com qualidade, prazos adequados e preços competitivos. A gestão de compras está diretamente relacionada à melhoria dos serviços públicos, à eficiência no uso dos recursos e à busca por resultados com menor dispêndio financeiro (Constantino *et al.*, 2012 *apud* Nishiyama *et al.*, 2017).

Ademais, a gestão de compras também compreende o gerenciamento do processo de contratação como um todo, incluindo o relacionamento com fornecedores. Essa atividade deve ser conduzida sob crescente pressão da sociedade e da mídia por maior transparência e eficiência (Nishiyama *et al.*, 2017). No mesmo estudo, os autores propõem uma estrutura hierárquica de valor para a gestão de compras no setor público, composta por cinco áreas integradas: (i) planejamento adequado das aquisições; (ii) garantia da qualidade dos suprimentos; (iii) efetividade do processo licitatório; (iv) seleção estratégica de fornecedores; e (v) uso de sistemas de informação e controle. Essa estrutura mostra que a gestão de compras vai muito além de apenas comprar: ela envolve planejamento, qualidade, governança, tecnologia e estratégia.

Comparando os setores público e privado, Nunes, Lucena e Silva (2007) *apud* Oliveira (2009) observam que, enquanto as empresas privadas possuem ampla liberdade decisória para minimizar custos e maximizar lucros, a Administração Pública está vinculada aos princípios da legalidade e do interesse coletivo. Dessa forma, a gestão de compras eficiente torna-se fundamental para garantir transparência, economicidade e alocação eficaz dos recursos

públicos. Nesse contexto, uma gestão eficiente permite à organização alcançar seus objetivos com menor consumo de recursos e maior satisfação dos seus públicos de interesse (Nunes; Lucena; Silva, 2007 *apud* Oliveira, 2009).

Conforme Baily, Farmer e Jessop (2000) *apud* Oliveira (2009), a atividade de compras vai além da aquisição de materiais. Envolve também a seleção criteriosa de fornecedores, a busca pelo equilíbrio entre qualidade e valor e a negociação eficaz com fornecedores em busca do benefício mútuo – aspectos essenciais, sobretudo no setor público.

Diante do que foi exposto, percebe-se que a gestão de compras no setor público desempenha um papel essencial para o bom funcionamento da administração. Na sequência, é abordada a importância dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade na Administração Pública, com destaque para sua aplicação no processo de compras.

### **3.1.3 Eficiência, eficácia e efetividade na administração pública e sua aplicação nas compras**

Para que a gestão de compras aconteça e tenha resultados satisfatórios, os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade precisam ser aplicados. Neumann (2013) define a eficiência como o uso adequado dos recursos de uma organização para alcançar os resultados esperados. Por outro lado, a eficácia, de acordo com o mesmo autor, está ligada ao cumprimento efetivo dos objetivos estabelecidos pela organização. De acordo com Ferreira (2015), no contexto das compras públicas, uma gestão de compras é considerada eficaz quando adquire com sucesso o que precisa e eficiente quando realiza o processo de compras de forma ágil, reduzindo o tempo gasto e obtendo valores vantajosos para os cofres públicos.

Maximiano (2018) aborda os conceitos de eficiência e eficácia como elementos essenciais para a administração de organizações e afirma que ambos estão relacionados ao alcance dos objetivos e à satisfação das necessidades dos usuários, porém diferenciam-se pelo foco de análise. Para o autor, a eficácia refere-se ao grau de alcance dos objetivos da organização. Quanto maior o nível de realização dos objetivos propostos, mais eficaz é considerada a organização. Segundo o autor, a eficácia estaria ligada ao *output*, se referindo à entrega dos produtos e/ou serviços aos usuários. Já a eficiência, de acordo com Maximiano (2018), está relacionada ao uso racional dos recursos e à produtividade. Quanto maior a produtividade ou economia no uso dos recursos, mais eficiente é a organização. Isso significa, em muitos casos, conseguir produzir mais utilizando uma menor quantidade de recursos. A

eficiência está relacionada então, segundo o autor, aos insumos e às atividades, isto é, aos esforços e recursos empregados para gerar produtos e/ou serviços.

Em complementação à definição dos conceitos, Maximiano (2018) ressalta que o papel da administração, portanto, é assegurar tanto a eficiência quanto a eficácia das organizações, visto que, a ausência desse equilíbrio pode levar as organizações a gerar problemas em vez de solucioná-los. E ainda, segundo o autor, é possível que uma organização tenha bom desempenho em uma dessas dimensões, enquanto apresenta falhas na outra, comprometendo o resultado. Além da eficiência e eficácia, o autor introduz também o conceito de efetividade, entendido como uma medida de desempenho relacionada aos impactos finais da atuação organizacional. No contexto da administração pública, a efetividade avalia em que medida os resultados alcançados contribuem para atender, de fato, às necessidades da sociedade e aos objetivos institucionais.

Pavani Júnior e Scucuglia (2011) afirmam que uma organização deve primeiro buscar a eficácia para, então, alcançar a eficiência. Os autores ressaltam ainda que o ideal é que ambas estejam presentes para, em seguida, atingir a efetividade nas práticas de gestão.

Fiuza e Medeiros (2014) destacam que promover a eficiência na Administração Pública é um dos principais desafios do país. Sem ela, a carga tributária se torna mais pesada para a sociedade, dificultando o crescimento econômico e agravando as desigualdades sociais. A ineficiência também compromete o exercício dos direitos dos cidadãos, enfraquece o combate à corrupção e prejudica a efetividade da justiça. Para os autores, tornar o Estado mais eficiente é essencial para que os recursos arrecadados se revertam, de fato, em bens e serviços públicos de qualidade.

Conforme destaca Amorim (2021), a eficiência é um dos princípios fundamentais da Administração Pública, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37 (Brasil, 1988). O autor aponta que esse princípio promove a otimização da ação estatal no sentido de "fazer mais com menos", buscando excelência nos resultados além da simples conformidade normativa. Para o autor, a eficiência deve ser um elemento central no planejamento e na condução das contratações públicas, que devem ser concebidas de forma sistêmica para atender às necessidades da administração com base em uma lógica de eficiência no agir administrativo.

Ávila (2003) *apud* Amorim (2021) complementa esse entendimento ao afirmar que eficiência significa alcançar resultados que satisfaçam os objetivos da Administração Pública,

indo além do cumprimento de normas e procedimentos. Aragão (2004) *apud* Amorim (2021) reforça que não se trata apenas de buscar economia, mas de realizar as finalidades públicas com o menor custo possível, tanto financeiro quanto em relação a restrições aos direitos dos cidadãos. Assim, para Amorim (2021), a busca da eficiência é uma diretriz fundamental para a ação administrativa e deve orientar a atuação dos agentes públicos.

No contexto da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), a eficiência é explicitamente prevista como princípio norteador. Vaccarezza (2021) observa que os procedimentos auxiliares previstos no artigo 78 da nova legislação (como credenciamento, pré-qualificação, sistema de registro de preços, entre outros) foram estruturados justamente para viabilizar a aplicação concreta desse princípio na gestão pública. Dutra (2024) complementa esse raciocínio, ao afirmar que a eficiência, juntamente com a eficácia e a efetividade, deve ser promovida como objetivo da governança das contratações públicas, refletindo a necessidade de integração entre princípios e resultados.

Nesse mesmo sentido, Cerejido (2001) afirma que o gestor público tem o dever de empregar os meios mais adequados e econômicos para alcançar os fins administrativos, sem desrespeitar os demais princípios constitucionais. Ele destaca ainda a relação entre o princípio da eficiência e os procedimentos licitatórios, ao afirmar que a eficiência impacta diretamente tanto a fase da licitação quanto a da contratação, exigindo rigor na definição das especificações técnicas e na escolha dos meios mais apropriados para atingir os objetivos propostos.

Silva (2014) reforça que a eficiência exige da Administração Pública a busca dos melhores resultados com o uso racional dos recursos e ao menor custo possível. Segundo o autor, nas decisões discricionárias, o princípio da eficiência indica que o gestor deve optar pela alternativa que traga o melhor resultado no caso concreto. A não observância desse critério pode levar à invalidação do ato, tornando a eficiência um importante mecanismo de controle da discricionariedade. Harger (1999) segue a mesma linha ao destacar que a eficiência implica não apenas agir de forma razoável e moral, mas escolher, entre as opções legais, aquela que melhor atenda às finalidades públicas. Trata-se, portanto, de buscar a solução mais adequada e vantajosa para o interesse coletivo.

No plano conceitual, é importante distinguir a eficiência da eficácia. Cunha Júnior (2019) *apud* Vaccarezza (2021) diferencia os dois termos ao afirmar que a eficiência diz respeito à escolha e uso adequado dos meios, enquanto a eficácia está relacionada ao êxito na obtenção dos resultados, com foco nos fins atingidos.

Alcântara (2009) aprofunda essa discussão ao afirmar que eficiência e eficácia são pilares fundamentais tanto na administração pública quanto na privada. O autor ainda salienta que esses conceitos assumem contornos distintos nos setores público e privado: nas organizações privadas, o foco está no lucro e no retorno financeiro; já nas instituições públicas, a prioridade é atender às necessidades e aos interesses da sociedade.

Para Alcântara (2009, p. 29), eficácia é “escolher certo o que fazer, ou seja, selecionar os objetivos adequados ou as alternativas corretas”. Nesse sentido, Alfonso (1989, 1995) *apud* Alcântara (2009) define a eficiência como uma forma específica de eficácia voltada à racionalidade econômica, o “fazer bem as coisas”, enquanto a eficácia representa o “fazer as coisas certas”, sendo mais associada à dimensão estratégica e organizacional. Motta e Bresser Pereira (1981) também entendem a eficiência como a capacidade de atingir objetivos com o mínimo de esforço e custo e o máximo de resultados.

A eficácia, por sua vez, é mencionada por Amorim (2021) como um dos resultados esperados da gestão das contratações, conforme previsto no parágrafo único do art. 11 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece que a alta administração deve “promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações” (Brasil, 2021, recurso *online*).

A reflexão sobre os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade ajuda a compreender a importância de buscar resultados concretos com o melhor uso possível dos recursos públicos. Esses princípios devem orientar as ações da gestão pública e servem de base para a etapa seguinte, que trata do papel do planejamento na melhoria dos processos e no alcance dos objetivos institucionais.

### **3.1.4 O papel do planejamento nas aquisições governamentais**

Com a finalidade de se alcançar esses princípios de eficiência, eficácia e efetividade nas compras públicas, o planejamento torna-se primordial e é ainda mais orientado e exigido na atual legislação referente às compras públicas. Santos (2014) define o planejamento como o ato de determinar antecipadamente o que será realizado, quais são os objetivos almejados e o tipo de gestão apropriada. Dessa forma, segundo o autor, o planejamento se torna a função administrativa primordial e a base para todas as outras. Além disso, conforme Santos (2014), o planejamento governamental possui características que se distribuem em três dimensões: objetivos, recursos e estrutura organizacional.

Complementando essa ideia, Pinheiro (2017) *apud* Chagas (2021), afirma que o planejamento é um dos pilares fundamentais para o processo de tomada de decisões e para as estratégias organizacionais. Pode-se deduzir que ele também contribui para a melhoria do processo e influencia diretamente sua estruturação. Nesse mesmo sentido e mais direcionado à situação das compras, Silva e Carvalho (2017) afirmam que um planejamento eficaz de compras visa otimizar processos, reduzir custos e acelerar a análise e tramitação das demandas. Ele também, de acordo com as autoras, busca alinhar-se ao plano estratégico para viabilizar melhorias contínuas, estabelecendo metas, monitorando ações e definindo normas e procedimentos para uma gestão unificada e modernizada.

Ainda de acordo com Silva e Carvalho (2017), o planejamento tem como objetivo proporcionar uma visão completa e integrada das ações da organização. Além disso, as autoras afirmam que ele deve ser dinâmico, envolver diferentes áreas e permitir ajustes ao longo do tempo, sempre com foco nos resultados e nas metas institucionais. O planejamento de compras busca desenvolver estratégias para melhorar a gestão de aquisições e despesas, exigindo controle especializado, padronização de processos e especificações, a fim de evitar a descontinuidade das atividades fins da instituição.

Soares *et al.* (2019) complementam que planejar compras públicas envolve mapear previamente as demandas, estruturar estratégias de aquisição alinhadas à gestão e aos limites de orçamento. Esse processo demanda, segundo os autores, o conhecimento da legislação, o cumprimento dos procedimentos formais para solicitação das demandas e, principalmente, a programação prévia dos bens e serviços necessários para o funcionamento da instituição. Os autores acrescentam ainda que isso permite maior controle de estoques, continuidade das atividades e melhor identificação das necessidades da instituição.

Complementando, Teixeira *et al.* (2015) *apud* Torres (2020) afirmam que no contexto das compras e contratações públicas, o planejamento é considerado essencial para garantir a continuidade dos serviços e o uso eficiente dos recursos. Eles defendem uma mudança de paradigma: as compras públicas devem deixar de ser vistas como atividade meramente operacional para serem tratadas estrategicamente. Isso amplia a capacidade de atuação, favorece o planejamento de longo prazo e fortalece a resposta às incertezas do processo de aquisição.

Para Oliveira (2018), os princípios do planejamento envolvem o alinhamento aos objetivos centrais da organização, priorização conforme a relevância, e atuação anterior às

demais funções administrativas, servindo de base para organização, gestão de pessoas, direção e controle. O autor enfatiza que o planejamento contribui significativamente para a eficiência, eficácia e, principalmente, a efetividade, ao proporcionar o alcance dos resultados pretendidos.

O planejamento é amplamente reconhecido como um instrumento fundamental da administração, tanto no setor público quanto no privado. Segundo Matias-Pereira (2012), ele traz vários benefícios, como aumento da eficiência, eficácia e efetividade, prevenção da desorganização, melhoria na racionalidade das decisões e otimização do uso dos recursos. Também contribui para a coordenação de pessoas, projetos e ações, e fortalece a capacidade de adaptação frente a mudanças. O autor descreve o planejamento como um processo contínuo, dinâmico e interativo, que vai além da simples elaboração de planos, envolvendo a racionalização do processo decisório. Suas etapas incluem o diagnóstico da realidade, definição de objetivos, formulação de estratégias, elaboração e execução de planos, e controle com avaliação dos resultados.

No setor público, Matias-Pereira (2012) destaca que o planejamento passou a ser uma exigência constitucional após a Constituição Federal de 1988, tornando-se uma função permanente e instrumento jurídico do governo. O autor afirma ainda que, com o papel mais ativo do Estado no desenvolvimento, o planejamento ganha ainda mais importância para a formulação de programas que antecipem e atendam às demandas da sociedade.

Santos (2014) destaca que o planejamento, embora importante, não substitui organização, coordenação, controle e comunicação. Segundo o autor, ele deve integrá-los e estar presente em todos os níveis da administração, com prazos definidos, flexibilidade e garantia da continuidade dos serviços. Santos (2014) também afirma que o planejamento deve envolver profissionais técnicos sem comprometer a autoridade dos órgãos, garantindo que as decisões sejam tomadas por quem executa. Para atividades permanentes, é recomendada, segundo o autor, uma estrutura fixa de planejamento. Santos (2014) ainda reforça sua importância ao lembrar que o planejamento é reconhecido por diversas normas, inclusive pela Constituição Federal de 1988, que o incorporou ao processo orçamentário como função essencial da gestão pública.

Amorim (2021) reforça a importância do planejamento nas contratações, destacando sua função inicial e essencial da contratação pública, compondo a fase preparatória e servindo de base para as demais (seleção do fornecedor e execução contratual). Segundo o autor, a Lei 14.133/2021 fortalece essa função, atrelando-a à governança e à responsabilidade da alta gestão.

Essa deve estruturar processos alinhados ao planejamento estratégico, à legislação orçamentária e aos princípios da eficiência, eficácia e efetividade. Amorim (2021) afirma ainda que o planejamento, como princípio das contratações, deve considerar estimativas de consumo, condições de pagamento, aspectos de armazenagem, padronização, fracionamento, dentre outros.

Rodrigues (2023) observa que o planejamento, apesar de essencial, historicamente foi negligenciado nas licitações. A inclusão desse princípio no artigo 5º da Lei 14.133/2021 representa um avanço ao reforçar a necessidade de organizar adequadamente as etapas desses processos.

Já Carvalho Filho (2022) *apud* Rodrigues (2023) ressalta que planejar é o oposto de improvisar. Enquanto o planejamento envolve antecipação e visão de futuro, a improvisação geralmente ocorre sem preparo e, com frequência, compromete os resultados.

Di Pietro (2022) *apud* Rodrigues (2023), por sua vez, define o princípio do planejamento como “concretizador da eficácia”. Segundo ela, não é possível obter resultados satisfatórios sem planejamento. Ele permite analisar a realidade, estabelecer metas e definir ações eficazes, como a adequada definição do objeto a ser contratado. E conclui refletindo que é justamente a busca por efetividade que explica a ênfase dada ao planejamento na nova Lei de Licitações, refletida em diversos de seus dispositivos.

Santos (2020, recurso *online*) acrescenta que o princípio do planejamento possui “duplo conteúdo jurídico”. O primeiro é o “dever legal de planejar” licitações e contratações de forma eficaz, eficiente e alinhada às normas. Esse planejamento deve ser bem estruturado, fundamentado e atender às necessidades públicas, incluindo a identificação correta da demanda, a definição precisa do objeto e a estimativa adequada de custos. O segundo aspecto jurídico é a “responsabilidade por omissão”: a falta de planejamento adequado pode ser caracterizada como conduta omissiva, gerando responsabilização do agente público, especialmente quando não houver justificativa.

De forma geral, o planejamento se confirma como uma etapa indispensável nas compras públicas, pois orienta as ações, previne falhas e contribui para a boa aplicação dos recursos. Ele ganha ainda mais relevância com a nova Lei de Licitações, que o consagra como princípio fundamental das contratações. Com isso, conclui-se a etapa do referencial teórico, que abordou os fundamentos da Nova Economia Institucional (NEI), os conceitos de gestão de compras, eficiência, eficácia e efetividade e o papel do planejamento. A seguir, passa-se à análise do

impacto da documentação inicial sobre os resultados das compras, com atenção especial às falhas mais frequentes e suas consequências no resultado da compra.

### 3.2 IMPACTO DA DOCUMENTAÇÃO INICIAL NA EFETIVIDADE DAS COMPRAS

Diante do cenário apresentado no Capítulo 2 sobre os problemas de gestão identificados, observa-se que a ineficiência e a falta de eficácia no processo de compras impactam negativamente diversos setores da UFJF, incluindo os requisitantes (servidores das unidades administrativas e acadêmicas), os servidores da COSUP e a gestão superior.

A dificuldade em concretizar os processos licitatórios de maneira eficiente não apenas impede a entrega dos objetos requisitados, mas também gera desperdício de recursos financeiros e de tempo na tentativa frustrada de conclusão das compras. No contexto das aquisições governamentais, a efetividade está diretamente relacionada ao atendimento pleno das demandas das unidades acadêmicas e administrativas. Assim, a falha em obter os itens necessários não apenas compromete o cumprimento dessas demandas, mas também prejudica o desenvolvimento das atividades institucionais, evidenciando desafios tanto na eficiência quanto na eficácia da gestão de compras.

A documentação produzida nessa etapa inicial é indispensável para todo o processo licitatório e, conforme Santana *et.al* (2016) *apud* Amorim (2021, p. 71) contém os "códigos genéticos da licitação e do contrato".

Amorim (2021) afirma, com base nas normativas que regem as licitações, que a documentação inicial constitui a base para a elaboração do edital, o qual estabelece as regras que devem ser seguidas tanto pela Administração quanto pelos licitantes. Quando essa etapa preliminar apresenta deficiências, aumenta o risco de editais com falhas ou inconsistências. Por isso, é fundamental que o edital explicita, de forma clara e objetiva, a modalidade escolhida, o critério de julgamento e o modo de disputa definidos com base na documentação formulada durante a fase preparatória.

Os ciclos da contratação pública (planejamento, seleção do fornecedor e contratação) são etapas interligadas. Por isso, um planejamento ineficaz, especialmente com falhas na elaboração da documentação inicial, tende a comprometer o bom andamento das fases seguintes (Amorim, 2021).

### 3.2.1 Principais falhas documentais e seus reflexos no resultado da compra

A partir da observação dos processos de compras e das experiências vivenciadas na UFJF, é possível identificar falhas recorrentes na documentação inicial elaborada pelos requisitantes. Como demonstrado nos Quadros 1 e 2, essas falhas, quando associadas a omissões ou falhas nos documentos da fase preliminar, comprometem o êxito das aquisições, podendo resultar em licitações fracassadas, itens inadequados ou retrabalho, com prejuízos à eficiência e à eficácia do processo.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP), previsto como documento essencial na fase de planejamento, muitas vezes apresenta fragilidades que comprometem sua efetividade e influenciam negativamente as etapas seguintes da contratação. Conforme Amorim (2021), o ETP deve conter, entre outros elementos, a descrição da necessidade, a estimativa de quantidades e valores com as devidas justificativas, as justificativas para o parcelamento ou não, e, principalmente, um posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação. No entanto, observa-se que esse documento é, por vezes, inexistente ou elaborado de forma superficial, sem a análise efetiva da viabilidade da solução pretendida. Como evidenciado no Quadro 2, falhas nessa etapa podem comprometer a estimativa de preços, a especificação do objeto e levar à consequente falta de interesse do mercado, resultando em licitações desertas ou fracassadas. A ausência de um ETP bem estruturado indica que a Administração não avaliou adequadamente as alternativas possíveis nem a viabilidade da demanda apresentada, o que compromete a efetividade da compra e, por vezes, sua própria viabilidade.

O Termo de Referência (TR) é um dos documentos mais importantes na fase preparatória, pois reúne as informações necessárias para definir e dimensionar o objeto da contratação. Amorim (2021) destaca que ele, junto ao ETP, representa o "código genético" da licitação e do contrato, ou seja, o núcleo onde tudo começa e ressalta que imprecisões ou falhas na descrição do objeto nesse momento podem impactar a execução e conclusão da compra. Na prática, no entanto, é comum encontrar TRs com descrições incompletas, critérios de julgamento pouco claros, linguagem vaga ou até exigência de marcas específicas sem justificativa legal. Essas falhas podem gerar impugnações ao edital, insegurança jurídica durante o processo e dificuldades na hora de executar o contrato, especialmente quando o objeto entregue não atende à necessidade real da unidade.

A pesquisa de preços também é uma etapa crítica, essencial para garantir que os valores estimados estejam compatíveis com os praticados no mercado. Amorim (2021) ressalta que esse

procedimento deve utilizar fontes confiáveis e variadas, e que os preços coletados precisam ser analisados de forma crítica, principalmente quando houver grande variação entre eles. O autor enfatiza que, nesses casos, é indispensável que a administração adote critérios técnicos para justificar a exclusão de valores considerados inexequíveis ou excessivamente elevados, e que essa análise seja formalmente registrada no processo administrativo. Caso algum valor seja considerado inexequível ou excessivamente elevado, sua exclusão deve ser devidamente justificada com base em critérios técnicos e registrados no processo por meio da análise crítica de preços, documento exigido atualmente em complementação à pesquisa de preços. Além disso, a pesquisa de preços deve seguir as diretrizes estabelecidas na legislação vigente, garantindo a lisura e a adequação do processo.

Na prática, no entanto, observa-se a utilização de cotações realizadas de forma aleatória sem considerar os valores reais de mercado, exclusões sem justificativa, falta de análise crítica dos valores e estimativas baseadas em preços defasados. Essas falhas comprometem a credibilidade do processo, dificultam a fase de julgamento das propostas e podem gerar questionamentos por parte dos órgãos de controle. Na maior parte das vezes, a pesquisa de preços realizada de forma ineficaz leva à não conclusão da compra devido à estimativa abaixo dos preços de mercado, ou, em sentido oposto, em aquisições por valores superfaturados, comprometendo o interesse público e a racionalidade da despesa.

Outro ponto a ser considerado são inconsistências na requisição feita no SIGA, como divergência entre os códigos de materiais informados, dados desatualizados ou incongruentes em relação ao TR. Essas falhas podem causar atrasos na análise e exigem retrabalho por parte da equipe da COSUP.

De modo geral, as falhas documentais comprometem não apenas o sucesso imediato da aquisição, mas também a qualidade do gasto público e a continuidade dos serviços prestados. Essas constatações reforçam a importância de compreender com mais profundidade como essas fragilidades se manifestam nos processos de compra da UFJF e de que forma impactam os resultados. A próxima seção apresenta a pesquisa de campo, que é dedicada a investigar essas questões com base em dados do SIGA e em entrevistas com servidores da COSUP e requisitantes.

### 3.3 PESQUISA DE CAMPO

Esta pesquisa adotou uma abordagem qualitativa que, conforme Godoy (1995), tem como foco a compreensão da dinâmica de um fenômeno em seu contexto, levando em conta a perspectiva das pessoas envolvidas e considerando todos os pontos de vista relevantes. Ela se diferencia da pesquisa quantitativa por não se basear em dados numéricos e estatísticas.

Para a construção do estudo, a pesquisa foi dividida em dois momentos: o primeiro deles diz respeito à pesquisa documental, definida por Godoy (1995) como um tipo de pesquisa qualitativa. De acordo com a autora trata-se de uma tipologia que utiliza materiais de diversas naturezas como fontes de dados, como documentos escritos, estatísticas e elementos iconográficos. Já o segundo momento trata-se da análise do problema descrito, quando foram ouvidos os servidores envolvidos, por meio de entrevistas com os servidores da COSUP (pregoeiros, gerente de compras e o servidor responsável pela elaboração dos editais de licitação) e requisitantes.

Todas as entrevistas foram gravadas mediante consentimento dos participantes e transcritas na íntegra para posterior análise qualitativa, baseada na interpretação do conteúdo das respostas dos entrevistados e na sua articulação com os conceitos e autores apresentados no referencial teórico. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE – Anexo A) foi apresentado antes da entrevista, garantindo que os participantes estivessem cientes dos objetivos da pesquisa, do sigilo das informações e da possibilidade de desistência a qualquer momento. No caso da entrevistada de forma *online*, o TCLE foi enviado previamente por *e-mail*, assinado digitalmente e reenviado ao pesquisador antes da realização da entrevista.

Após a coleta dos dados, os registros foram armazenados de forma segura, sendo posteriormente baixados para um dispositivo local e removidos de plataformas virtuais para garantir a confidencialidade das informações. O pesquisador também se compromete a conhecer a política de privacidade da plataforma utilizada (*Google Meet*) para evitar o compartilhamento indevido de dados.

A pesquisa de campo foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFJF, conforme parecer consubstanciado número 7.474.255. Os instrumentos de entrevista elaborados para cada um dos grupos participantes encontram-se nos apêndices ao final desta dissertação, conforme descrito a seguir: Apêndice A (entrevista com os pregoeiros), Apêndice B (entrevista com a gerente de compras da COSUP), Apêndice C (entrevista com o servidor responsável pela

elaboração dos editais de licitação) e Apêndice D (entrevista com requisitantes das unidades acadêmicas e administrativas).

### 3.3.1 Análise dos relatórios do SIGA

Para essa análise documental foram consultados dados informatizados, buscados por meio do SIGA (Sistema Integrado de Gestão Acadêmica) da UFJF. Em consulta ao SIGA, foram examinados os Relatórios de Conferência de Requisições dos anos de 2023 e de 2024, sendo, primeiramente, analisados os relatórios gerais das requisições de materiais de consumo recebidas pela COSUP naquele ano e, posteriormente, apenas os relatórios das requisições com *status* “recusadas pelo executor”, que correspondem às devoluções aos requisitantes devido à não conclusão da compra. Dentre essas, foram identificadas e contabilizadas apenas as devoluções cujo motivo registrado indicava que não houve sucesso na compra, as quais, podem estar relacionadas a falhas na documentação inicial, permitindo analisar o impacto desses problemas no insucesso das compras.

A análise dos relatórios do SIGA teve início com a emissão do relatório de requisições de todas as unidades requisitantes da UFJF, abrangendo todos os *status* disponíveis no sistema para o tipo “material de consumo”, em dois recortes temporais: de 01 de janeiro de 2023 a 31 de dezembro de 2023 e de 01 de janeiro de 2024 a 31 de janeiro de 2024. Cabe destacar que o sistema não dispõe de funcionalidade que permita filtrar exclusivamente as requisições incluídas em pregões eletrônicos. Assim, o total apresentado contempla também aquelas inseridas nas modalidades de dispensa de licitação e inexigibilidade, embora estas representem número reduzido em relação às constantes em pregões. Além disso, é importante ressaltar que esse total de requisições corresponde, na realidade, ao número de itens (objetos) requisitados, uma vez que uma mesma requisição pode conter diversos objetos com características semelhantes. Portanto, os dados analisados referem-se ao total de objetos solicitados, e não ao total de requisições propriamente ditas.

Após a emissão do relatório geral, foram gerados relatórios específicos das requisições de todas as unidades requisitantes da UFJF referentes ao tipo “material de consumo”, mas filtrados apenas pelo *status* “recusadas pelo executor”. Esse *status* corresponde às requisições devolvidas pela COSUP às unidades requisitantes. Tais devoluções podem ocorrer por diferentes motivos: a pedido do próprio requisitante, quando este identifica a necessidade de

correção após o envio à COSUP e antes da realização da licitação; por iniciativa da COSUP, caso detecte algum ajuste necessário em descrição, valor, quantidade, unidade de medida ou outras inconsistências antes da realização da licitação; ou ainda após o encerramento do pregão, quando não foi possível a aquisição do item. É este último grupo que constitui o foco principal da presente pesquisa. Para realizar essa busca, foi necessário consultar individualmente as requisições listadas no relatório por meio do ícone “consultar requisição” do SIGA. Nessa consulta, é possível visualizar o motivo da devolução registrado no sistema de cada item constante de cada requisição.

Cabe ressaltar que, assim como no relatório do total de requisições, também neste recorte de “recusadas pelo executor” estão incluídas requisições oriundas de modalidades distintas do pregão eletrônico, as quais não são objeto de análise. Contudo, na maioria dos casos, a própria consulta de cada número de requisição fornece informações relativas ao número da licitação à qual estava vinculada, o que possibilita identificar e excluir da pesquisa aquelas não inseridas em pregão eletrônico. Quando não foi possível identificar o número da licitação, tais requisições permaneceram na contagem, por constituírem uma parcela pouco expressiva.

Importante ainda ressaltar que, a partir do critério definido para a contabilização nesta pesquisa, foram consideradas apenas as devoluções cujo motivo registrado indicava que “o item ficou deserto ou foi cancelado na licitação”, ou descrições semelhantes. O registro desse motivo é feito por servidores da COSUP (em geral, pela gerente de compras ou, em alguns casos, por pregoeiros) no momento da devolução da requisição à unidade requisitante. Por essa razão, a redação das justificativas pode variar, mas foram incluídas na contagem aquelas que correspondiam à ideia central mencionada.

A opção por considerar apenas essas devoluções justifica-se pela hipótese de que, na maioria dos casos, os itens não adquiridos nessas condições têm origem em falhas já presentes na etapa inicial de elaboração da requisição, como problemas de descrição ou inadequação do preço de referência. Por outro lado, requisições cujo campo de “motivo” estava em branco foram desconsideradas na contabilização final, ainda que seja possível supor que parte delas também se refira a itens cuja compra não foi concluída, mas seu quantitativo será mencionado na análise.

Cabe salientar, contudo, que as motivações registradas costumam ser bastante genéricas, o que dificulta a compreensão, tanto por parte do requisitante, dos motivos da não aquisição do item, quanto a posterior análise por servidores da própria COSUP. Nessas situações, torna-se

necessário acessar o pregão no sistema *compras.gov.br* para verificar se houve registros no chat ou outras justificativas formais por parte dos fornecedores relativas ao insucesso da compra. Entretanto, nos casos de itens desertos (sem participação de empresas), essa informação não existe e, frequentemente, nem mesmo em situações de negativa de negociação de preço ou cancelamento solicitado pelo fornecedor há uma justificativa clara e plausível.

Na análise das requisições do ano de 2023, registrou-se um total de 3.518 itens requisitados, dos quais 939 estavam com o *status* de “recusados pelo executor”. Isso representa 26,7% dos itens requisitados que não tiveram a compra concluída, indicando que aproximadamente um quarto das requisições não resultou em compra concluída. Entre esses 939 itens recusados, 340 (cerca de 36%) apresentaram como justificativa: “não foi possível concretizar a compra deste item neste ano (o item ficou deserto ou acima do estimado)” ou “o item ficou deserto ou foi cancelado”, ou variações de justificativas semelhantes. E 168 itens (17,59% dos recusados) não tinham uma motivação descrita, ou traziam justificativas muito genéricas, como “devolvida pois não foi possível a sua aquisição no pregão xx”. Mesmo sem explicação detalhada, é provável que a maioria desses casos também esteja relacionada às mesmas dificuldades apontadas anteriormente: itens desertos, com valores acima do previsto ou cancelados.

Para o ano de 2024, foram registrados 3.993 itens de requisições, dos quais 878 apresentam o *status* de “recusadas pelo executor”. Isso corresponde a aproximadamente 22% do total, indicando que cerca de um quinto dos itens requisitados não foram efetivamente adquiridos. Dentre os 878 itens recusados, 321 (ou 36,5%) tiveram como motivação a justificativa: “requisição devolvida pois o material foi licitado, porém o processo ficou deserto (não houve propostas) ou os preços ofertados pelos licitantes ficaram superiores ao valor estimado pela unidade requisitante” ou “o item ficou deserto ou foi cancelado”, ou variações semelhantes. Além disso, quatro itens recusados não apresentaram motivação explícita, mas, provavelmente, se enquadram no grupo das razões mencionadas anteriormente.

A Tabela 2 apresenta uma síntese do total de itens processados e recusados, bem como suas principais motivações nos anos de 2023 e 2024.

Tabela 2 – Itens recusados nas compras da UFJF (2023-2024)

Ano	Total de Itens	Itens Recusados	Recusados %	Recusados com a motivação: desertos/acima do estimado/cancelados (36%)	Sem Motivação
2023	3.518	939	26,7	340 itens	168 (17,6%)
2024	3.993	878	22	321 itens	4 (0,5%)
Total	7.511	1817	24,2	661 itens	172 (9,4%)

Fonte: Elaborada pela autora (2025).

Com base na Tabela 2, pode-se concluir que, tanto em 2023 quanto em 2024, aproximadamente 36% dos itens devolvidos por não terem a compra concluída tiveram como causa principal problemas na finalização da licitação, seja pela ausência de empresas interessadas na fase de lances ou pelo cancelamento do item. Esse cancelamento pode ter ocorrido por solicitação do fornecedor; pela falta de negociação por parte do licitante diante de preços superiores ao estimado; por pedido do requisitante, quando o objeto cotado não estava de acordo com a necessidade; entre outras razões. Como as justificativas registradas no SIGA aparecem de forma bastante genérica, não é possível identificar com precisão os fatores que levaram ao insucesso da compra. Ainda assim, os números evidenciam um volume significativo de itens que chegaram até a fase de licitação, mas não foram efetivamente adquiridos.

A etapa seguinte da pesquisa consistiu na realização de entrevistas com servidores da Coordenadoria de Suprimentos (COSUP) e com requisitantes de unidades acadêmicas e administrativas, com o objetivo de aprofundar a compreensão sobre as causas e os desafios envolvidos nas falhas identificadas nas compras de materiais de consumo. Nessa parte, são descritos os procedimentos adotados para a realização das entrevistas, as principais percepções relatadas pelos participantes e, posteriormente, a análise das respostas obtidas.

### 3.3.2 Entrevistas com servidores da COSUP

Devido ao número reduzido de servidores da COSUP a serem consultados, foi viável a realização de entrevistas, que, de acordo com Duarte (2004), são essenciais quando há a necessidade ou o desejo de mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de contextos sociais específicos, que podem ser mais ou menos definidos, onde os conflitos e contradições não estão claramente evidenciados. Com relação ao tipo de entrevista Boni e Quaresma (2005) definem a semiestruturada como a que combina perguntas abertas e fechadas, oferecendo ao informante a oportunidade de se aprofundar no tema proposto, o que possibilita uma exploração mais abrangente de determinados assuntos.

A opção pela entrevista semiestruturada com os servidores da COSUP justifica-se pela necessidade de compreender, de forma mais detalhada, as percepções e experiências desses colaboradores em relação às falhas identificadas nos documentos iniciais e ao impacto delas nos processos licitatórios. Esse formato de entrevista permite a combinação de perguntas previamente definidas com a possibilidade de explorar respostas mais aprofundadas, possibilitando que os servidores expressem sua visão sobre rotinas, normas internas, dificuldades enfrentadas e sugestões de melhoria (Boni; Quaresma, 2005). Dessa forma, poderão fornecer percepções sobre as principais dificuldades e erros cometidos pelos requisitantes, bem como suas consequências para o sucesso das aquisições.

As entrevistas foram aplicadas a quatro pregoeiros da COSUP. Inicialmente, previa-se a participação de cinco servidores, porém uma pregoeira deixou o setor antes do início das entrevistas e um novo servidor ingressou sem possuir a vivência necessária na função para contribuir com a pesquisa. As entrevistas foram realizadas individualmente, de forma semiestruturada, considerando as experiências e percepções dos participantes sobre os entraves na operacionalização do pregão eletrônico, suas consequências e possíveis motivações. Além dos pregoeiros, ainda no âmbito da COSUP, foram realizadas entrevistas individuais com a gerente de compras e o servidor responsável pela elaboração dos editais de licitação, pois ambos, de maneiras distintas e complementares, lidam diretamente com os processos recebidos dos requisitantes para dar início ao processo interno de compras.

Os participantes das entrevistas foram convidados pessoalmente no próprio local de trabalho, sendo o convite formalizado e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) enviado por *e-mail*, juntamente com confirmação do dia e do horário de cada entrevista. As entrevistas ocorreram nas dependências da COSUP, individualmente com cada participante. Para assegurar a precisão das informações e possibilitar uma análise detalhada, todas as entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas para o tratamento dos dados. Os roteiros de entrevista para os diferentes perfis de servidores da COSUP estão disponíveis nos Apêndices A, B e C deste trabalho. A escolha desses perfis teve como objetivo reunir diferentes pontos de vista sobre o processo de compras e as principais dificuldades enfrentadas e observadas em cada etapa. O Apêndice A traz o roteiro destinado aos pregoeiros, voltado para as particularidades da condução e dos resultados dos pregões eletrônicos. O Apêndice B reúne o roteiro aplicado à gerente de compras, responsável pelo recebimento e pela conferência inicial das aquisições, buscando compreender as falhas mais frequentes na documentação e no contato

com os requisitantes. Já o Apêndice C apresenta o roteiro direcionado ao servidor responsável pela elaboração dos editais, que lida diretamente com a documentação inicial e pôde relatar como os problemas nessa fase interferem na elaboração dos editais e, conseqüentemente, no andamento das licitações.

Com o objetivo de contextualizar o perfil dos servidores da COSUP, o Quadro 3 apresenta informações relativas à função exercida no processo de compras e ao tempo aproximado de atuação desses participantes na área de licitações da UFJF.

Quadro 3 – Função relacionada às compras e tempo de atuação dos servidores da COSUP entrevistados

<b>Entrevistado</b>	<b>Função relacionada às compras</b>	<b>Tempo aproximado de atuação</b>
P1	Atuação como pregoeira em processos de compras por pregão eletrônico.	Desde 2015 (cerca de 10 anos)
P2	Atuação como pregoeira em processos de compras por pregão eletrônico.	Aproximadamente 7 anos
P3	Atuação como pregoeiro em processos de compras por pregão eletrônico e em processos de importação.	Desde 2008 na UFJF; desde 2010 como pregoeiro (cerca de 15 anos na função)
P4	Atuação como pregoeira em processos de compras por pregão eletrônico.	Desde 2017 (cerca de 8 anos)
E1	Elaboração de editais e compilação de termos de referência.	Aproximadamente 8 anos
G1	Gerência de compras: montagem e acompanhamento de processos licitatórios (pregão, dispensa e inexigibilidade).	Desde 2012 na UFJF, como pregoeira; cerca de 3–4 anos na função de gerente

Fonte: Elaborada pela autora (2026).

O quadro mostra que os servidores da COSUP possuem experiência consolidada na área de compras e atuam em funções complementares ao longo do processo licitatório. Diante das constantes mudanças nas normas e nos procedimentos, as experiências dos servidores ajudam a compreender as diferentes percepções sobre as rotinas e as dificuldades do processo, que aparecem nos relatos apresentados nas entrevistas.

Nos parágrafos seguintes, são apresentadas as informações obtidas por meio das entrevistas realizadas com os públicos participantes da pesquisa. Para facilitar a identificação das falas diretas dos entrevistados, optou-se por destacá-las em itálico e entre aspas, diferenciando-as do restante do texto e será adotado de maneira uniforme para todos os entrevistados.

Os servidores entrevistados que atuam como pregoeiros na COSUP possuem significativa experiência na área de licitações da UFJF, com tempos de atuação no setor que variam entre sete e quinze anos. Todos iniciaram suas trajetórias na universidade já vinculados

à área de pregão, acumulando vivências que abrangem desde a operacionalização dos sistemas até a análise de processos e a condução das sessões públicas. As entrevistas com todos os pregoeiros (P1 a P4) foram realizadas em 27 de agosto de 2025.

Ao serem questionados sobre as mudanças percebidas nos processos de pregão eletrônico realizados pela COSUP nos últimos anos e se acham que essas mudanças têm relação com a Lei 14.133/2021, os pregoeiros relataram que houve transformações significativas tanto nas exigências legais quanto nas ferramentas utilizadas. Todos mencionaram o impacto da Lei 14.133/2021, que ampliou o número de documentos e etapas necessárias à instrução dos processos, tornando o trabalho mais detalhado e exigente. P1 afirmou que a nova lei trouxe mudanças na rotina dos pregoeiros, especialmente no uso do sistema e nas etapas operacionais do pregão, ao afirmar que *“com a alteração da lei, muita coisa do nosso trabalho, principalmente aquilo que a gente faz no sistema para operar realmente o pregão, mudou bastante.”* P2 ressaltou que aumentou o número de documentos necessários, tornando o processo mais complexo:

*cada vez mais ficou mais ... denso assim a elaboração de um processo de compra. No começo você precisava fazer um TR, uma pesquisa de preço, aí surgiu o DFD, depois o ETP. Eles foram incrementando e parece que cada ano vai incrementando mais um documento obrigatório... (P2, entrevista, 2025).*

Já P3 e P4 destacaram as mudanças na plataforma de compras, especialmente a mudança do sistema de operacionalização do pregão eletrônico, que, segundo eles, tornou o sistema mais instável e de operação menos intuitiva. Como afirmou P4: *“O site, o próprio sistema do ComprasNet teve mudanças, a lei mudou, né? ... Tudo isso acaba que impacta o pregão em si, o nosso serviço todo aqui, porque são novas demandas que antes não tinha.”* De modo geral, os entrevistados reconheceram que algumas alterações resultaram em processos mais burocráticos e no aumento de demandas tanto para os servidores da COSUP quanto para os requisitantes.

Ao serem questionados sobre as falhas mais comuns observadas na fase de planejamento e na elaboração da documentação inicial encaminhada pelos requisitantes para a compra de materiais de consumo, os pregoeiros foram quase unânimes em apontar a pesquisa de preços como o principal ponto crítico. P1, P2 e P4 relataram que, com frequência, os valores estimados não refletem os preços praticados pelo mercado, o que resulta em processos fracassados ou desertos. P4 reforçou essa percepção ao afirmar: *“normalmente, eu acho que é falta de atenção*

às vezes mesmo e de não cumprir com todas as coisas que precisam ser cumpridas. Principalmente na pesquisa de preço, às vezes eles não fazem ela bem feita: até usam os três orçamentos, mas orçam o objeto errado.” Segundo P1, P2 e P4, isso ocorre porque muitos requisitantes não analisam adequadamente se os itens pesquisados no Painel de Preços correspondem de fato aos produtos que pretendem adquirir. P2 inclusive, na sua fala, reforça que

*o principal (da fase de planejamento) é a pesquisa de preço ... o Painel de Preços, que é a ferramenta...que os requisitantes utilizam hoje para fazer o a pesquisa, é muito bom, mas ainda falta um filtro bom dos requisitantes para saber se aquilo que ele tá pesquisando lá no painel é exatamente o que ele pretende comprar ... acho que o gargalo é mais aí ... Mas também tem o gargalo de aprendizado na elaboração da documentação, porque estão sempre tendo que aprender como fazer, aí depois muda o modelo... Acho que é complicado para eles assim. (P2, entrevista, 2025).*

Além da pesquisa de preços, foram mencionadas falhas em documentos como o termo de referência e o estudo técnico preliminar, frequentemente preenchidos de forma incompleta ou com informações imprecisas. Para P3, os principais problemas decorrem de falhas de comunicação, desinteresse e dificuldade dos requisitantes em lidar com a complexidade dos documentos e informações necessárias, já que, segundo ele,

*muitas vezes as pessoas não procuram entender e compreender o processo de compras como um todo. Pensam que muitas das medidas e das solicitações são frutos da nossa vontade, quando na verdade são exigências da legislação, dos órgãos de controle, solicitações da procuradoria. (P3, entrevista, 2025).*

P4 reforçou ao afirmar que

*no próprio ETP, eu percebo que muitas vezes eles não entendem o que está sendo pedido em determinado quesito. Às vezes respondem uma coisa que não é aquilo exatamente que a gente precisava saber. Então, tem muitos erros nesse sentido assim, de preenchimento, ou por confundir mesmo o que tá sendo pedido ali ou por esquecer. (P4, entrevista, 2025).*

Para a entrevistada, esses equívocos acabam resultando em retrabalho, pois “esses erros fazem a gente ter que mandar de volta o processo pro requisitante corrigir a pesquisa de preço ou alguma informação do ETP, que é o que eu mais tenho acesso, né? ... Eu percebo muito erro na pesquisa e no ETP.”

Quando questionados se as falhas na fase de planejamento ocorrem mais em razão das regras e rotinas internas da UFJF ou pela falta de conhecimento e capacitação dos requisitantes,

os pregoeiros, de modo geral, consideraram que essas falhas decorrem principalmente da falta de conhecimento e de capacitação dos requisitantes quanto às exigências legais e à correta elaboração dos documentos. P2 destacou, em particular, que a pesquisa de preços é um dos pontos mais críticos dessa etapa. Para P1, as falhas decorrem tanto da falta de familiaridade dos requisitantes com a legislação e os procedimentos quanto de aspectos relacionados às regras e rotinas internas da universidade. Já P3 observou que, embora as orientações disponíveis no site da COSUP tenham melhorado o acesso à informação para os requisitantes, ainda há necessidade de maior capacitação. Por fim, P4 destacou que fatores institucionais também contribuem para essas falhas, explicando que

*nos últimos tempos, eu acho que foram as normas, que assim aumentou muita coisa que realmente não tinha antes ... o requisitante não estava acostumado com essa demanda alta, e a gente também aqui na COSUP não estava acostumada a ter que olhar tanto essa demanda [...] capacitação eu acho que falta pra todo mundo, na verdade ... seria bom tanto capacitação para os requisitantes, para os setores, quanto pra gente aqui. Mas acho que ultimamente foi a demanda que aumentou mesmo. (P4, entrevista, 2025).*

Ao serem questionados sobre como as falhas na fase de planejamento afetam a condução e os resultados dos pregões eletrônicos, os entrevistados relataram que esses problemas geram impactos na efetividade das compras, como itens desertos e pregões fracassados, além do retrabalho. De modo geral, todos apontaram que erros na pesquisa de preços comprometem o valor estimado da contratação e resultam em propostas incompatíveis com os valores de mercado, pregões desertos ou com valores superiores, dificultando a conclusão das licitações. P3, em sua fala, exemplificou que *“muitas vezes a unidade requisitante, para ter o menor impacto possível da requisição, faz a requisição com um preço artificialmente baixo, sem ter ciência de que não vai ser comprado .... E aí a requisição fracassa também”*. P4 complementou que a falta de precisão nas especificações dos itens também contribui para orçamentos equivocados e processos malsucedidos, além de haver situações em que não é possível identificar claramente o motivo de a compra não ter sido concluída, como nos casos em que o item fica deserto ou a licitante desiste da oferta sem justificativa. A maioria dos pregoeiros também mencionou problemas recorrentes com fornecedores que desistem, deixam de responder ou demonstram pouco comprometimento, como P4 destaca: *“porque acontece muito de ele (licitante) ofertar o valor, tá dentro do estimado, ... e aí no fim das contas ele não anexa essa proposta, desiste do item. E isso a gente não sabe o motivo real.”*. Embora esse fator

também leve ao fracasso das compras, não tem relação direta com a fase de planejamento. Em síntese, todos concordam que as deficiências nessa etapa inicial comprometem a eficiência do processo licitatório e aumentam significativamente o retrabalho do setor. Com relação ao retrabalho, P4 afirma:

*refazer o pregão acaba que existe, né, por conta desses itens que não são comprados, ou por valor acima do estimado, ou por item deserto ... Então acaba que é um trabalho perdido, né, e que vai precisar ser refeito. [...] O retrabalho também existe na fase inicial, que é quando a gente percebe os erros do requisitante e tem que devolver o processo. Então o retrabalho é uma coisa que constantemente acontece. (P4, entrevista, 2025).*

A fala de P4 mostra como o retrabalho acaba fazendo parte do dia a dia da COSUP, seja quando um pregão precisa ser refeito, seja quando o processo volta por erros na fase inicial. Esse movimento reforça um ponto importante da pesquisa: muitos problemas começam ainda na preparação das demandas pelos requisitantes, o que gera atrasos e sobrecarrega também quem está na etapa final do processo e que pode acabar gerando perda de tempo e de esforços repercutindo na continuidade das atividades da instituição.

Quando questionados sobre iniciativas, práticas ou sugestões já adotadas ou que poderiam ser implementadas para reduzir as falhas e tornar o processo de compras mais eficiente, os pregoeiros foram praticamente unânimes em destacar a necessidade de capacitação tanto dos requisitantes quanto dos próprios servidores do setor. P3 reforçou essa visão, ressaltando que a transparência nas orientações, o uso do painel de preços e a disponibilização de informações no site têm contribuído para melhorar o entendimento dos requisitantes sobre o processo. P1 enfatizou que a capacitação seria fundamental, mas ressaltou a ausência de formações específicas para pregoeiros, afirmando ter aprendido suas funções na prática e que os cursos disponíveis, como os da ENAP, são bastante superficiais e complementou afirmando: *“Eu tô aqui desde 2015, eu nunca fiz nenhum tipo de capacitação, aprendi na prática a lidar com o trabalho”*. Já P4 mencionou ações que já vêm sendo adotadas internamente, como a elaboração de *checklists*, a padronização de documentos e a consolidação dos ETPs e TRs, mas reconheceu que ainda há pontos que precisam ser melhorados - sobretudo na pesquisa de preços e na responsabilização de licitantes que descumprem regras – além de destacar a importância da capacitação interna da COSUP para aprimorar a orientação aos requisitantes, ao afirmar: *“Porque como foram muitas mudanças e elas continuam surgindo, a cada momento surgem novas mudanças, a gente às vezes não tem todas as ferramentas para poder responder os*

*requisitantes. Então, acho que falta capacitação para nós servidores.*" P2, por sua vez, sugeriu que *"seria interessante cada unidade ter uma pessoa responsável pelas compras, que aí aquela pessoa vai se familiarizando melhor com a documentação ... e com o [compras.gov.br](http://compras.gov.br), que hoje em dia é a ferramenta que se usa para tudo.*" Em síntese, os entrevistados concordam que investir em capacitação e padronização é fundamental para aprimorar a etapa de planejamento e aumentar a eficiência das compras públicas.

O trecho a seguir apresenta, de forma geral, a entrevista realizada com o servidor responsável pela elaboração dos editais de licitação na COSUP, composta por cerca de oito perguntas, também realizada em 27 de agosto de 2025. Por atuar diretamente com a documentação inicial dos processos, o entrevistado pôde relatar de que maneira as falhas nessa etapa impactam a elaboração dos editais e, conseqüentemente, o andamento das licitações. Ele relatou que trabalha na unidade há cerca de oito anos e que, depois de um curto período inicial sem função bem definida, passou a assumir a elaboração dos editais, atividade que continua exercendo até hoje. Quando perguntado em que consiste sua função atual na elaboração dos editais, explicou que seu trabalho envolve receber os termos de referência enviados pelos requisitantes e, a partir dele elaborar o edital e compilar diferentes termos que tratam de itens semelhantes, reunindo-os em um único processo licitatório. Ao ser perguntado sobre erros nos documentos recebidos, disse que é raro encontrar um termo de referência sem falhas, apontando que as falhas mais frequentes decorrem da complexidade das normas e da dificuldade dos requisitantes em acompanhar as mudanças legais: *"Raro é receber alguma coisa que não tem algum erro, e eu nem condeno os requisitantes porque é realmente complicado de acertar tudo ... até para quem tá acostumado na verdade é difícil fazer tudo 100% correto."* Ainda segundo ele, de vez em quando, surgem leis sobre temas específicos, o que exige que os requisitantes aprendam a lidar com novas exigências e procedimentos, o que também pode gerar dificuldades adicionais, especialmente relacionadas à margem de preferência, sustentabilidade e qualificação técnica.

Sobre a questão se esses problemas aumentaram ou mudaram com a entrada em vigor da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), o servidor observou que não houve alteração significativa na frequência das falhas, embora o novo formato do termo de referência, mais extenso e detalhado, tenha ampliado as chances de erro.

Quando perguntado de que forma esses erros comprometem o andamento do processo licitatório e a definição adequada dos critérios no edital, explicou que eles costumam provocar

atrasos de alguns dias, pois é necessário solicitar correções aos requisitantes. Mas afirmou que, embora a tarefa de revisar o termo de referência seja vista como trabalhosa, a maioria dos requisitantes reage bem, principalmente porque ele costuma indicar exatamente o que deve ser corrigido. Comentou ainda que quase nunca revisa valores de pesquisa de preços, a menos que perceba diferenças muito gritantes entre unidades; nesses casos, ele mesmo investiga ou corrige para agilizar. Na sequência, ao ser questionado se os requisitantes demonstram embasamento técnico ou apresentam dificuldades de compreensão, afirmou que, em geral, as correções são compreendidas com facilidade, uma vez que procura indicar de forma precisa o que deve ser feito e, quando necessário, procura explicar o raciocínio que o requisitante deve seguir para tomar sua própria decisão, sem interferir no conteúdo do termo.

Por fim, ao ser questionado sobre ações que poderiam ajudar a reduzir os erros nessa etapa inicial, E1 destacou que *“...há alguns anos eu tive uma ideia de fazer um modelo de termo de referência ... Nesse arquivo eu já deixei as coisas preenchidas, como acontece pra maioria dos casos ... eu deixo comentários explicando o que que é aquele item, o que que ela deve pensar para tomar a decisão ...”* o que, segundo ele, ajudou a diminuir os problemas, mas não os eliminou por completo. Na opinião de E1, seria interessante promover capacitações periódicas, em grupos, com explicações práticas sobre o preenchimento do termo, o que ajudaria a tornar essa etapa mais ágil e precisa: *“...seria interessante a capacitação, já pensei nisso algumas vezes ao longo do tempo, de marcar talvez em grupos, ... talvez até encontrar mesmo num lugar ou que seja online pra ir tentando passar folha a folha do termo de referência”*.

O trecho a seguir apresenta, de forma geral, a entrevista realizada com a gerente de compras da COSUP, também em 27 de agosto de 2025, composta por seis perguntas. Por ser a pessoa responsável pelo recebimento e pela conferência inicial das requisições, a servidora buscou destacar as falhas mais recorrentes na documentação enviada e os desafios observados no contato com os requisitantes. Ao ser questionada sobre sua trajetória e experiência no setor, G1 relatou que ingressou em 2012, inicialmente exercendo a função de pregoeira, e que há cerca de quatro anos ocupa o cargo de gerente de compras, passando a coordenar o recebimento das requisições de compras via SIGA, montar processos conforme a modalidade adequada (pregão, dispensa ou inexigibilidade), realizar o agendamento das licitações e acompanhar os pregões junto aos pregoeiros. Contou que mantém contato diário com os requisitantes para esclarecer dúvidas sobre como preencher o termo de referência, realizar a pesquisa de preços

ou formular corretamente uma requisição: *“Eles ligam para tirar dúvidas sobre termo de referência, sobre a melhor forma de fazer uma requisição, dúvidas sobre pesquisa de preço. É contato diário, por telefone ou e-mail mesmo.”* Ao ser perguntada como ocorre o recebimento e a triagem inicial das requisições de compras, explicou que as demandas são recebidas via SIGA e, em seguida, analisadas quanto à modalidade adequada (pregão, dispensa ou inexigibilidade) observando critérios específicos. Detalhou ainda que, enquanto o servidor responsável pela elaboração dos editais analisa o conteúdo técnico dos termos de referência, ela verifica se todos os documentos obrigatórios, como Estudo Técnico Preliminar (ETP), termo de referência, pesquisa de preços e matriz de risco, foram anexados, devolvendo para ajuste quando necessário.

Ao ser questionada sobre os impactos da nova lei e sobre os tipos de falhas mais frequentes, afirmou que a documentação ficou mais extensa e complexa, o que aumentou tanto a carga de trabalho do setor quanto as dificuldades enfrentadas pelos requisitantes:

*aumentou a quantidade de documentos que são necessários. Antes não precisava de ETP, nem de matriz de risco. Hoje esses documentos são indispensáveis para a instrução, e acredito que cada vez mais a gente vem tentando aprimorar mesmo o conteúdo desses documentos de acordo com as orientações do parecer jurídico e do próprio IPP, que é o instrumento de padronização que a AGU divulga. (G1, entrevista, 2025).*

Segundo ela, o termo de referência é o documento com maior índice de erros, devido à sua complexidade crescente: *“O termo de referência, no modo geral, tem bastante falha. Pela complexidade, os próprios requisitantes têm dificuldade no preenchimento. ... muitas informações que eram do edital vieram pro termo de referência, o que o tornou bem mais denso...”*. Também apontou falhas no ETP, *“porque às vezes eles leem o título de um tópico e não preenchem exatamente o que tá sendo pedido.”* Ainda com relação ao ETP, apontou falhas dos requisitantes, especialmente nos campos que exigem justificativa de quantidade e definição correta da unidade de fornecimento, além de erros na pesquisa de preços e na descrição do objeto. G1 ressalta que, como é obrigatório utilizar preços obtidos em painéis oficiais ou sites governamentais, os valores ali apresentados já são previamente negociados, o que dificulta uma nova negociação com os fornecedores da licitação pretendida. Como consequência, muitas compras não são concretizadas, pois o preço de referência fica abaixo do praticado no mercado: *“...tem que pegar os preços do painel de preço ou de sites do governo. Então, às vezes a pessoa vai e pega o menor preço. O menor preço já tá sem ter como negociar. Então, às vezes a gente*

*não consegue comprar por causa da pesquisa de preço.*” Segundo ela, esses equívocos podem comprometer o andamento do processo, gerar retrabalho e, em alguns casos, até inviabilizar a aquisição, quando os preços estimados não refletem a realidade do mercado.

Ao ser perguntada como é feito o processo de devolução e ajuste dos documentos e como os requisitantes reagem às correções, G1 relatou que, ao devolver documentos com inconsistências, é comum receber reclamações por parte dos requisitantes, alegando que as exigências são excessivas, embora eles acabem realizando os ajustes:

*as devoluções são feitas no próprio processo que eles instruíram para nos mandar, através de despacho, ...a gente tenta explicar o máximo possível do que precisa ser ajustado, mas geralmente restam dúvidas e eles ligam reclamando, né? Dizem que a gente tá exigindo demais, que não tem como ter aquela informação. Então, sempre tem reclamação..., mas da maior parte eles têm que atender, senão a gente não tem como seguir com o processo. (G1, entrevista, 2025).*

As dúvidas recorrentes giram justamente em torno da interpretação dos campos do termo de referência, especialmente em tópicos que envolvem prazos e critérios de entrega, demonstrando insegurança quanto à interpretação das instruções do instrumento de padronização.

Por fim, diante da pergunta sobre possíveis melhorias para reduzir falhas e tornar o processo mais eficiente, indicou que a principal medida realmente eficaz para reduzir erros seria investir em capacitação, tanto para os requisitantes quanto para os servidores da COSUP, devido à necessidade de constante atualização sobre as normas e modelos exigidos, visto que os documentos se tornaram mais técnicos e detalhados. Enfatizou ainda que, devido à variedade de demandas e à complexidade dos processos de compras da universidade, nem sempre é possível sanar todas as dúvidas de imediato:

*nem sempre a gente consegue sanar 100%. Às vezes eu peço pra dar um retorno depois, troco ideia com os colegas, com a coordenadora..., porque às vezes tem casos muito específicos. No caso da universidade, a gama de aquisições é muito variada. Então, a gente nem sempre tem uma resposta assim de pronto e com certeza para passar. A gente precisa ou buscar informação na internet ou trocar ideia com os colegas, com a coordenação para poder tá elucidando as dúvidas.” (G1, entrevista, 2025).*

Com isso, encerra-se a apresentação dos dados das entrevistas com os servidores da COSUP. A seguir, serão apresentados os dados das entrevistas realizadas com os requisitantes para a observação das percepções daqueles que estão do outro lado do processo de compras.

### 3.3.3 Entrevistas com requisitantes

Considerando os requisitantes, foram realizadas também entrevistas semiestruturadas, pois esse método permite captar com maior profundidade as percepções individuais sobre as dificuldades na elaboração da documentação que dá início ao processo licitatório e suas consequências. Além disso, permite compreender como fatores como desconhecimento de normas, falta de capacitação ou rotinas internas influenciam na ocorrência de falhas. Esse formato possibilita que os entrevistados descrevam situações práticas e compartilhem suas experiências, permitindo a identificação de padrões, gargalos e necessidades de orientação.

Tendo em vista que o número total de requisitantes da UFJF é elevado, o estudo concentrou-se em seis unidades: quatro acadêmicas (Farmácia Universitária, Faculdade de Odontologia, Instituto de Ciências Exatas - Departamento de Química e Instituto de Ciências Biológicas) e duas administrativas (Almoxarifado Central e Almoxarifado da Pró-Reitoria de Infraestrutura - Proinfra). A escolha dessas unidades deve-se ao fato de estarem entre aquelas que concentram cerca de 70% das requisições de materiais de consumo da universidade.

As entrevistas foram realizadas com os servidores responsáveis pela elaboração da documentação de compras e requisições ou integrantes de equipes com essa atribuição. O objetivo foi coletar e validar informações sobre as principais dificuldades enfrentadas na elaboração desses documentos e compreender como essas falhas impactam o resultado das compras.

Os convites para participação foram enviados individualmente por *e-mail*, utilizando os contatos disponíveis na COSUP ou, quando necessário, obtidos por meio de contato telefônico. Esse procedimento, além de garantir a privacidade dos participantes, permitiu formalizar os convites e definir a preferência pela realização da entrevista de forma online ou presencial (neste caso, no local de trabalho do entrevistado ou na COSUP), bem como o dia e o horário do encontro. Também foi encaminhado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para conhecimento e assinatura.

A entrevista com a servidora da Farmácia Universitária foi a única realizada de forma online por meio da plataforma *Google Meet*, por escolha da própria servidora. Os demais requisitantes optaram por realizar as entrevistas presencialmente, em seus locais de trabalho. O roteiro de entrevista aplicado aos requisitantes encontra-se no Apêndice D deste trabalho.

A fim de contextualizar o perfil dos requisitantes entrevistados, o Quadro 4 apresenta informações relativas à unidade de atuação, à função desempenhada no processo de compras e ao tempo aproximado de experiência desses servidores na elaboração da documentação de aquisições.

Quadro 4 - Tempo de atuação e função dos requisitantes entrevistados

<b>Requisitante</b>	<b>Unidade/Setor</b>	<b>Função relacionada às compras</b>	<b>Tempo aproximado de atuação</b>
R1	Farmácia Universitária	Elaboração de documentação de compras por pregão de produtos de uso humano.	Aproximadamente 10 anos
R2	Almoxarifado Central	Elaboração de documentação de compras de materiais de uso de toda a UFJF.	Desde 2023 (cerca de 2 anos)
R3	Almoxarifado PROINFRA	Elaboração de documentação para aquisição de materiais de infraestrutura.	Mais de 30 anos
R4	Faculdade de Odontologia	Elaboração da documentação de compras, com apoio de comissão interna.	Aproximadamente 3 anos
R5	Departamento de Química	Elaboração de documentação de compras de produtos químicos.	Desde 2017 (cerca de 7–8 anos)
R6	Instituto de Ciências Biológicas (ICB)	Elaboração de documentação e apoio às compras para múltiplos laboratórios ligados ao Instituto.	Desde 2010 (mais de 10 anos)

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

Observa-se que os requisitantes entrevistados apresentam tempos de atuação e funções distintas, o que contribui para a diversidade de experiências e percepções registradas nas entrevistas.

A seguir, apresenta-se uma descrição geral das entrevistas realizadas com cada um dos requisitantes das unidades selecionadas, a fim de sintetizar as percepções sobre o processo de elaboração da documentação de compras de materiais de consumo na UFJF. As descrições foram elaboradas com base nas respostas concedidas às perguntas do roteiro de entrevista constante no Apêndice D.

A requisitante R1, entrevistada em 17 de setembro de 2025, atua há 17 anos na Farmácia Universitária, vinculada à Faculdade de Farmácia, e relatou que o setor passou a realizar suas aquisições por pregão há cerca de dez anos, o que trouxe novas exigências devido à especificidade dos produtos utilizados. Ao explicar como elabora as especificações, afirmou seguir uma legislação específica que regula as compras da área farmacêutica, e utilizar o código do material mais próximo do item para cadastramento, visto que nem sempre consegue encontrar exatamente o que precisa. Sobre a pesquisa de preços, informou que inicia pelo Portal

de Compras Governamentais, analisando todas as cotações disponíveis para identificar aquelas que mais se aproximam do valor real de mercado do produto. Segundo a entrevistada, é comum encontrar preços muito divergentes, por isso a equipe busca manter um padrão de variação aceitável com base no valor de mercado previamente pesquisado, de modo a evitar grandes discrepâncias. Quando necessário, não conseguindo encontrar os três preços no Painel de Preços do Governo Federal, busca sites especializados ou fornecedores diretos.

Entre as principais dificuldades, apontou a falta de capacitação formal e a insegurança quanto ao preenchimento dos documentos por falta de conhecimento e domínio das solicitações: “... eu caí nessa área por necessidade e a gente não teve um treinamento formal, sabe? Olha, nesse campo aqui, o certo de escrever é isso e isso. Eu quero essa e essa condição. Eu vou meio no instinto.” E ainda considerou que a Lei nº 14.133/2021 aumentou a burocracia sem simplificar os processos:

*Eu acho que burocratizou, sabe? Um tipo de compra que já é complicado de ser feita. Criou-se mais documentos, hoje o requisitante faz instrumento de medição de resultado, faz o mapa de risco, faz uma série de outros documentos que a gente não fazia... Então, trouxe pra nós mais trabalho, toma mais tempo, a gente não domina.”(R1, entrevista, 2025).*

Disse que raramente precisa refazer documentos, sendo mais comum enfrentar pregões desertos por falta de fornecedor que oferte o produto necessário. Quando tem dúvidas, procura apoio da COSUP ou consulta processos anteriores. Quando questionada se a qualidade da documentação na fase inicial influencia o resultado da licitação, a entrevistada reconheceu que uma documentação inicial bem feita contribui para o sucesso da licitação e que é fundamental escolher corretamente o item a ser adquirido (na listagem de produtos no sistema). Segundo ela, quando o requisitante seleciona o primeiro produto que aparece, as chances de fracasso já começam nesse momento. Por isso, considera essencial a elaboração cuidadosa dos documentos iniciais, para que o processo seja instruído de forma adequada e seja possível encontrar um fornecedor compatível posteriormente. No entanto, R1 ressaltou que, em alguns casos, a falta de fornecedores inviabiliza a compra.

Ao ser questionada se já havia recebido algum tipo de treinamento ou capacitação para a elaboração da documentação da fase inicial, R1 mencionou ter participado de um treinamento inicial promovido pela COSUP e sugeriu que novas capacitações sejam oferecidas também aos técnicos e professores que quantificam as demandas e que não estão na linha de frente de elaboração da requisição e, portanto, não tem conhecimento das regras da licitação e da

documentação, além do aprimoramento técnico dos membros das comissões de compras. Além disso, ao comentar sobre sua experiência com o processo de compras, R1 relatou que considera essa atividade exaustiva e trabalhosa, gerando preocupação e tensão, especialmente por envolver sua responsabilidade funcional. Ela destacou que, embora as compras da Farmácia Universitária sejam de menor valor, o rigor do processo é o mesmo, independentemente do montante envolvido. Por isso, afirmou que gostaria que as compras pudessem ser realizadas com menos nervosismo e preocupação em fazer tudo da forma correta: *“...eu queria poder fazer as compras sem tanta tensão, sem tanto nervosismo, sem tanta preocupação de tá certo, sabe?... Porque se eu precisar de alguma coisa, vai ser eu e eu mesma... pra lutar no processo.”*

A requisitante R2, entrevistada em 18 de setembro de 2025, atua na Gerência de Estoque do Almoxarifado Central desde 2023 e começou a lidar com os processos de compras logo após ingressar na universidade. Ao ser questionada sobre como costuma especificar o item que precisa comprar, explicou que define as especificações com base em licitações de outros órgãos públicos, buscando adaptar descrições que garantam melhor qualidade dos produtos. Quando questionada sobre como realiza a pesquisa de preços, a entrevistada explicou que utiliza o Portal de Compras Governamentais, na área específica de pesquisa de preços, complementando a busca com consultas no Google para verificar o valor de mercado dos itens. Ela afirmou que desconsidera valores muito acima ou abaixo da média, priorizando aqueles que refletem o preço real praticado. Normalmente seleciona de três a cinco cotações, para facilitar o cálculo da média e a elaboração do memorial de cálculo exigido. Em casos mais específicos, quando não encontra valores adequados no painel de preços, recorre a sites especializados e de comércio eletrônico, a fim de obter referências mais compatíveis com o mercado.

Ao ser questionada sobre quais são as principais dificuldades enfrentadas na elaboração da documentação de compras, a entrevistada destacou como principal obstáculo as constantes atualizações dos modelos de termo de referência disponibilizados pela AGU. Segundo ela, essas mudanças muitas vezes ocorrem quando o processo já está quase concluído, exigindo refazer documentos e gerando retrabalho e atrasos. R2 relatou que as devoluções pela COSUP são pouco frequentes e, quando ocorrem, envolvem apenas ajustes pontuais. Explicou que as alterações mais significativas costumam acontecer após a análise da Procuradoria, embora, em processos mais recentes, essas correções tenham sido mínimas. Mencionou ainda que, sempre que surgem dúvidas na elaboração dos documentos, entra em contato com a COSUP por telefone, o que tem sido suficiente para esclarecer as questões.

Ao ser questionada sobre alguma situação em que uma documentação inicial bem feita tenha feito diferença no resultado da compra, R2 ressaltou que uma boa descrição técnica é essencial para o sucesso da compra e citou como exemplo um item fracassado em uma licitação por causa de um erro na especificação. Ela explicou que manteve uma descrição antiga usada em processos anteriores e acabou exigindo um material diferente daquele que realmente existe no mercado, o que fez com que nenhuma empresa apresentasse proposta compatível. Disse ainda que, por conta dessa inconsistência, vai precisar adquirir o produto por meio de uma ata de outro órgão (justamente o mesmo item que teve de recusar em seu processo) apenas para não deixar o setor sem o produto. Depois dessa experiência, afirmou que passou a revisar com mais cuidado as descrições e incluir parâmetros técnicos mais precisos para evitar problemas semelhantes nas próximas compras.

Ao ser questionada sobre já ter recebido algum tipo de treinamento ou capacitação para a elaboração da documentação de compras, R2 contou que aprendeu o trabalho na prática, com orientações do servidor que a antecedeu e por meio de pesquisas próprias: *“Eu não tive um treinamento específico, um curso específico. O servidor que estava aqui antes de mim me deu algumas orientações, me indicou alguns materiais pra eu pesquisar, mas a maioria das coisas eu aprendi fazendo...”* explicou que não participou de nenhum curso formal e que boa parte do aprendizado veio da experiência do dia a dia. Ao comentar sobre possíveis melhorias no processo, sugeriu que a UFJF promova capacitações voltadas aos servidores que atuam nessa etapa, pois acredita que muitos ainda têm dificuldade com os procedimentos de compras: *“Talvez a universidade promover um treinamento, porque eu acredito que deve ser um problema geral dentro da universidade... tem muita gente que não tem experiência nesse processo de compra, que tem muita dificuldade.”* Destacou também a necessidade de um controle mais rigoroso sobre as empresas fornecedoras, já que observa problemas recorrentes, relacionados a entregas e qualidade dos materiais, inclusive com empresas que continuam vencendo licitações mesmo após registros de falhas. Por outro lado, mencionou também que é comum requisitantes irem ao almoxarifado para receber materiais e reclamarem que não correspondem ao que solicitaram, quando na verdade o erro está na especificação ou no parecer técnico elaborados por eles mesmos.

Com relação ao perfil do entrevistado R3 (entrevista realizada em 18 de setembro de 2025), ele informou que trabalha há mais de 30 anos no almoxarifado da PROINFRA (Pró Reitoria de Infraestrutura), participando diretamente da elaboração das especificações e demais

documentos para compras. Explicou que costuma definir as descrições dos itens com base no conhecimento técnico do setor e, quando necessário, solicita apoio de profissionais de áreas específicas, como a engenharia, para garantir maior precisão em objetos mais específicos. Quando perguntado sobre a pesquisa de preços, relatou que utiliza principalmente o Painel de Preços do Governo Federal e que, anteriormente, a pesquisa era realizada diretamente com fornecedores locais, mas que, com as novas normas, passou a ser obrigatório utilizar prioritariamente o painel de preços. Comentou que o sistema nem sempre oferece dados suficientes, especialmente para materiais mais específicos e que, nesses casos, recorre a consultas na *internet* ou a fornecedores locais para comparar valores e ajustar a média de mercado, buscando manter os preços dentro de um padrão compatível com o praticado no mercado para evitar dificuldades na aquisição dos itens.

Quando perguntado sobre as principais dificuldades que enfrenta na elaboração da documentação inicial R3 destacou a complexidade e a burocracia do processo de compras, especialmente a redundância de informações exigidas entre documentos como o ETP e o termo de referência, que, segundo ele, acabam repetindo os mesmos dados de forma desnecessária: *“Essa questão do termo de referência e do ETP, eu particularmente acho redundância de informação. Porque você coloca uma coisa no termo, tem que colocar lá no ETP... Pra que que eu tô colocando aqui se eu tenho que colocar lá?”* Comentou que a elaboração da documentação demanda muito tempo, tanto pela quantidade de etapas obrigatórias quanto pelo grande número de itens incluídos em cada prego, que podem ultrapassar dezenas de materiais diferentes, no caso das compras do setor que atua. Apontou ainda que as constantes mudanças nas normas, nos modelos e nas orientações da administração geram insegurança e retrabalho, já que os processos frequentemente precisam ser refeitos para se adequar a novas exigências. Relatou que, mesmo quando segue o formato indicado pela COSUP, os documentos muitas vezes retornam dessa coordenação ou da Procuradoria com novas solicitações de ajustes, o que ocasiona uma perda de tempo para os requisitantes: *“...a dificuldade é imensa, porque você faz de um jeito, acha que tá certo, vai lá, volta, volta porque tá errado. Volta porque tá faltando isso.... É muito difícil, a gente não consegue ter uma sequência em que tudo que você faz vai estar dentro do que precisa...”*

Ao ser questionado se costuma entrar em contato com a COSUP quando surgem dúvidas na elaboração da documentação, R3 afirmou que costuma entrar em contato com o setor sempre que surgem dúvidas na elaboração da documentação, geralmente por telefone ou pessoalmente.

Observou, contudo, que há situações em que nem a própria equipe consegue solucionar algumas questões, especialmente quando envolvem interpretações ou pareceres da Procuradoria. E complementou relatando que as orientações e exigências mudam com frequência durante o andamento dos processos, já que muitas vezes uma informação considerada correta em um momento passa a ser questionada posteriormente. Com relação à influência ou não de uma documentação inicial bem feita para o sucesso da compra, R3 considera que isso contribui apenas “*em termos*”, já que outros fatores também interferem no resultado final. Explicou que, mesmo quando a especificação técnica e os documentos são elaborados corretamente, o principal desafio está no comportamento dos fornecedores, que muitas vezes enviam propostas com produtos diferentes do que foi solicitado. Comentou que esse tipo de situação exige uma análise minuciosa das propostas apresentadas e que, como as solicitações às empresas participantes do pregão precisam ser feitas individualmente, o processo se torna mais demorado e trabalhoso. Destacou ainda que essa falta de correspondência entre o que é pedido e o que é ofertado pelas licitantes acaba comprometendo a eficiência das compras e dificultando o trabalho dos requisitantes, embora não veja com frequência erros originados na própria unidade quanto às especificações ou preços informados.

Quando perguntado se já havia recebido algum tipo de treinamento para a elaboração da documentação e se teria sugestões de melhoria para otimizar o processo de compras, R3 afirmou que nunca recebeu treinamento formal e que o aprendizado ocorreu na prática, com apoio de colegas e consultas diretas à COSUP. Sugeriu, portanto, que sejam realizadas reuniões e capacitações periódicas para esclarecer mudanças nas normas e procedimentos, além de oferecer suporte técnico mais próximo aos requisitantes: “*Talvez no início do ano, para os requisitantes, uma reunião mesmo, explicando as mudanças, seria interessante. Te dá suporte pro que você necessita: ‘houve isso, isso, isso, vamos fazer assim, assim, assado’.* De forma que todo mundo esteja dentro do que é necessário.” Destacou ainda que o processo de compras não é simples, especialmente no caso do setor em que atua, que é responsável por adquirir objetos das mais diversas características. Por fim, apontou a necessidade de maior padronização dos documentos e de melhorias, principalmente com relação a atualizações de modelos de documentos, divergências entre a proposta apresentada no sistema de compras governamentais e os empenhos e às falhas que geram retrabalho e confusão, sobretudo no que se refere às marcas e modelos dos produtos após o andamento do pregão.

Em relação à entrevistada R4 (entrevista realizada em 19 de setembro de 2025), ao ser questionada sobre o setor em que atua e sua experiência com a elaboração da documentação de compras, explicou que trabalha há cerca de três anos na Secretaria de Suprimentos e Contratos da Faculdade de Odontologia, responsável pela aquisição de materiais de consumo e permanentes, além da gestão de contratos. Relatou que desde sua entrada participa diretamente da elaboração dos documentos da fase de planejamento das licitações. Ao ser perguntada sobre como é realizada a definição das especificações dos itens, destacou que, após a criação das comissões internas na unidade, foi instituída uma comissão com representantes docentes de cada área, o que possibilitou maior segurança quando é necessário modificar um item no CATMAT (Catálogo de Materiais)<sup>2</sup> e na descrição dos materiais. Segundo ela, na Faculdade de Odontologia, a lista de materiais é atualizada com certa frequência, devido à entrada frequente de novos materiais no mercado e esse diálogo constante com os professores tem sido essencial para manter atualizada a lista de materiais e garantir que as especificações reflitam as necessidades reais da unidade.

Com relação à pesquisa de preços, afirmou seguir as normas vigentes, iniciando a busca no Painel de Preços do governo federal e, quando necessário, recorrendo a sites especializados. Explicou que, geralmente, apenas uma pequena parcela dos itens (cerca de 10% a 15%) exige pesquisa complementar fora do painel e que, antes de consultar a plataforma oficial, costuma verificar o preço médio de mercado. Ao ser perguntada sobre as principais dificuldades enfrentadas na elaboração da documentação, R4 apontou como maior entrave a falta de capacitação dos requisitantes. Ressaltou que muitos desconhecem as normas e legislações aplicáveis, o que compromete o resultado das licitações e pode ocasionar a devolução de aquisições pela impossibilidade de adquirir determinado objeto ou a aquisição de materiais inadequados. Com relação à influência da nova Lei de Licitações nessa etapa de planejamento da licitação, afirmou que, embora ela traga maior clareza sobre os passos a seguir, aumentou também a burocracia e a exigência de novos documentos, o que torna o processo mais trabalhoso e demandando maior conhecimento técnico, ainda que a COSUP busque facilitar o trabalho dos requisitantes por meio de modelos e documentos padronizados.

---

<sup>2</sup> De acordo com o Manual do CATMAT e CATSER (Brasil, 2020), o CATMAT (Catálogo de Materiais) faz parte do banco de dados do Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais - SIASG que identifica todos os materiais licitados, adquiridos ou contratados pela Administração Pública Federal, servindo de referência para definir os objetos das licitações e contratações governamentais.

Quando questionada sobre a necessidade de refazer processos, afirmou que as devoluções são mais frequentes após o parecer da Procuradoria, por ajustes em alguns dos documentos exigidos na legislação, sendo raras as devoluções feitas pela COSUP. Disse manter contato frequente com a COSUP para esclarecimento de dúvidas, destacando que os servidores tentam ajudar da melhor forma possível, mas que às vezes também ela mesma recorre a pesquisas em outros órgãos para verificar a elaboração de algum documento.

Ao ser perguntada sobre a importância ou não de uma documentação inicial bem elaborada, R4 enfatizou essa importância, destacando que ela constitui a base para o êxito de qualquer licitação: *“Eu acho que a elaboração dos documentos obrigatórios é a base para qualquer licitação. Se for bem feito, se for bem discriminado o objeto, é quase que impossível dar errado..., só se a licitação der deserta, não tiver nenhuma proposta.”* Comparando a experiência de sua unidade com outras, observou que setores mais recentes ou com menor domínio das normas têm enfrentado maiores dificuldades, especialmente na escolha adequada do código do material e na elaboração dos documentos técnicos e da pesquisa de preços. Essas falhas, segundo ela, resultam em processos ineficientes e na necessidade de refazer etapas, o que sobrecarrega tanto os requisitantes quanto os demais setores administrativos. Destacou ainda que, em sua unidade, os problemas relacionados à estimativa de preços ou à descrição dos itens são raros; as falhas mais comuns ocorrem em razão de licitações desertas ou de itens fracassados, quando as empresas apresentam propostas de produtos diferentes dos especificados.

Quando foi questionada se já recebeu algum tipo de treinamento ou capacitação para a elaboração dessa documentação, R4 relatou ter participado apenas de uma oficina breve promovida pela COSUP, quando houve a transição para a nova legislação, somente para explicação dos novos documentos que haviam passado a ser obrigatórios. Destacou também que o site da COSUP é uma ferramenta útil, por conter modelos e orientações atualizadas, mas observou que nem sempre ele supre todas as dúvidas. Comentou que, embora as informações disponíveis auxiliem bastante, algumas questões só podem ser esclarecidas por meio de contato direto com a equipe da coordenadoria, e, mesmo assim, nem sempre é possível obter uma resposta totalmente conclusiva.

Por fim, ao ser convidada a sugerir melhorias, reforçou a importância de ampliar as capacitações, inclusive para que sejam obrigatórias com o objetivo de atualização das normas:

*eu acho que a UFJF podia disponibilizar mais capacitações pra gente. Devia ser até obrigatório, porque a todo momento a gente precisa se atualizar pra estar dentro da norma... às vezes até na rotina da gente fica difícil a gente fazer por conta da demanda de serviço... (R4, entrevista, 2025).*

Comentou também sobre dificuldades no pós-compra, especialmente quanto à falta de retorno sobre o andamento de notificações e sanções aplicadas às empresas inadimplentes. Mencionou que a separação entre COSUP e setor de pós-compra gerou falhas de comunicação, deixando os requisitantes sem informações claras sobre a possibilidade de chamar a próxima empresa vencedora, nos casos em que está sendo aplicado algum processo sancionador à empresa anterior. Acrescentou ainda que a crescente burocracia e a falta de pessoal têm tornado o processo mais exaustivo, relatando inclusive situações em que o setor precisou recusar novas demandas por sobrecarga de trabalho.

Relativamente à entrevistada R5, cuja entrevista ocorreu em 22 de setembro de 2025, ao ser questionada sobre sua atuação na universidade e o tempo de experiência com a elaboração da documentação de compras, R5 relatou que trabalha no Departamento de Química do Instituto de Ciências Exatas e que começou a lidar com processos de aquisição a partir de 2017, quando assumiu funções de gestão e precisou aprender na prática, após a aposentadoria da técnica responsável pelas compras. Explicou que, no início, a documentação era mais simples e que, com o tempo, o processo se tornou mais complexo e com maior número de documentos.

Sobre a definição das especificações dos itens, afirmou que, no caso dos produtos químicos, as descrições são baseadas principalmente nos rótulos dos próprios produtos ou em informações dos fornecedores e do SIGA. Quando se trata de materiais novos, os docentes que solicitam o item contribuem com a descrição. Observou que, embora o departamento já tenha familiaridade com muitos materiais, ainda há inconsistências e ausência de critérios padronizados para a elaboração dessas descrições. Ao falar sobre a pesquisa de preços, R5 explicou que a equipe tem uma noção prévia dos valores dos produtos, utilizando primeiro o Painel de Preços e, quando necessário, recorrendo a fornecedores ou conversas com o professor que está solicitando o produto para confirmar o valor ou, ainda, quando percebem que o valor está muito alto, tenta trocar o produto em conjunto com o professor que está solicitando. Mencionou que a maior parte dos itens é encontrada no painel, mas destacou que o uso correto de filtros e sinônimos é fundamental para localizar os produtos. Comentou também que, no caso dos produtos químicos, a identificação pelo número CAS facilita o cadastramento e a correspondência dos itens. Em relação às variações de preços, afirmou que as discrepâncias são

comuns, influenciadas por diferenças de pureza, procedência (nacional ou importada), qualidade e características dos materiais. Acrescentou que uma comissão interna definiu uma margem percentual aceitável de variação de preços, eliminando orçamentos fora desse limite.

Ao ser questionada sobre as principais dificuldades enfrentadas na elaboração da documentação, R5 apontou a falta de padronização como o maior problema. Segundo ela, documentos idênticos podem receber exigências diferentes de um ano para outro. Mencionou também a dificuldade para fazer os levantamentos do que precisam, devido à ausência de *feedback* sobre o que foi ou não comprado, especialmente quando há itens desertos ou fracassados, porque chegam *e-mails* separados de itens devolvidos, o que faz com que se percam na identificação de quais itens de quais licitações não foram adquiridos:

*não tem um feedback, né? Olha, deu deserto, olha não sei quê, ou uma lista, sabe?... Uma coisa mais resumida, não...vem e-mail separado, acabou de vir um e-mail de laboratorial que não foi comprado porque deu deserto, então vem tudo picado e a gente se perde nisso. (R5, entrevista, 2025).*

Criticou também a linguagem utilizada nos documentos, as quais muitas vezes são de difícil compreensão por servidores que não são da área jurídica. E ainda acrescentou que nunca tiveram um treinamento para isso e que as coisas acontecem como se todos já tivessem o conhecimento necessário para a elaboração dos documentos. R5 acrescentou também a respeito da falta de clareza sobre responsabilidades em partes do processo, como na matriz de riscos e que não recebe orientações para isso. Criticou ainda o excesso de ajustes formais solicitados pela Procuradoria, observando que muitas devoluções não se devem a erros de conteúdo, mas a detalhes de formatação ou marcação no texto. Para ela, essas demandas ilustram a falta de padronização e a rigidez excessiva dos trâmites, que acabam tornando o processo mais burocrático e desgastante. Ressaltou ainda que a elaboração da documentação é apenas uma das várias atribuições do setor e que o acúmulo de funções torna o trabalho mais desgastante.

Sobre a nova Lei de Licitações, afirmou não perceber grandes mudanças em relação à prática anterior, embora reconheça que haja mais exigências, maior número de documentos, mas que está mais organizado. Quando questionada se os documentos costumam ser devolvidos com frequência para correções, R5 explicou que, com a criação de comissões internas, passou a haver mais acompanhamento e revisão das etapas antes do envio à COSUP, reduzindo o número de devoluções. Como presidente da comissão, a entrevistada afirmou que baseou a elaboração dos documentos em modelos anteriores e em pregões já realizados, e que, desde

então, as devoluções têm se restringido a ajustes pontuais, como pequenas correções de datas ou formatação, o que tornou o processo menos estressante e mais eficiente.

Ao ser questionada sobre como costuma proceder quando surgem dúvidas na elaboração dos documentos (se recorre à COSUP e se, em geral, consegue sanar essas dúvidas), a entrevistada relatou que costuma entrar em contato com a COSUP, mas considera as respostas muitas vezes vagas e pouco fundamentadas, sem justificativas legais claras. Apesar disso, afirmou seguir as orientações recebidas por não saber fazer de outra forma. Sobre a importância da documentação inicial para o sucesso da licitação, relatou que, no âmbito da comissão de produtos químicos, foram adotadas medidas para melhorar a qualidade dos editais, como a exigência de embalagem original do fabricante e a padronização de itens em frascos de vidro, para evitar problemas com produtos de baixa qualidade, que vinham acontecendo. Explicou que a equipe vem identificando fornecedores que entregam materiais inadequados e tentando endurecer os critérios de aceitação, ainda que isso nem sempre impeça a participação de empresas que burlam exigências. Ressaltou também que parte dos problemas decorre do próprio modo como os requisitantes descrevem os itens, muitas vezes sem precisão técnica, o que resulta em ofertas equivocadas ou em situações em que o próprio requisitante solicita um objeto com determinada especificação, mas depois aceita o que é ofertado, mesmo que não atenda plenamente às características definidas. Na opinião de R5 o problema do fracasso na compra tem a ver com o trabalho inicial realizada pelo requisitante, mas também existe o problema do próprio fornecedor. Nas palavras dela, “*por a gente não saber pedir, o fornecedor abusa*”, podendo levar, inclusive, a situações em que o requisitante solicita um item de especificação mais complexa e valor elevado, mas acaba aceitando outro de qualidade ou padrão inferior com esse mesmo valor somente para não perder a compra, gerando distorções nos preços.

Ao ser perguntada se já recebeu algum tipo de capacitação, afirmou nunca ter recebido treinamento formal e que aprendeu sozinha a lidar com os processos, assim como outros servidores e gestores. Por fim, ao ser convidada a sugerir melhorias, R5 defendeu a criação de uma comissão de compras dedicada exclusivamente a essa função, composta por servidores com diferentes formações técnicas e tempo reservado para se dedicar integralmente ao processo:

*Então, o que eu acho que na verdade isso é bem complicado, mas deveria ter uma comissão de compras dedicada a isso. Não é uma pessoa que é um professor; é um TAE (técnico administrativo em educação), aquela pessoa é do setor de compras. Tá certo? Então, por exemplo, vamos dizer que eu tenho*

*um químico lá no setor de compras, eu tenho um biólogo, entendeu? Essa comissão é que vai trabalhar e ela só se dedica a isso... (R5, entrevista, 2025).*

Comentou sobre a importância dessas comissões com conhecimento técnico a fim de serem mais criteriosas também no momento da análise das propostas e aceitarem apenas o que realmente corresponde ao que foi solicitado. Argumentou que o acúmulo de funções e a ausência de uma equipe específica comprometem a eficiência das compras. Comentou ainda que seria importante fortalecer o diálogo e o *feedback* sobre as comissões já existentes, a fim de aperfeiçoar os procedimentos a cada ciclo. Concluiu afirmando que o principal desafio continua sendo a qualidade das descrições e a padronização dos códigos do catálogo de materiais (CATMAT), que, segundo ela, deveriam ser revistos para melhor refletir as especificações técnicas dos produtos utilizados nos laboratórios.

Em relação ao último entrevistado, R6, cuja entrevista também aconteceu em 22 de setembro de 2025, o entrevistado informou que trabalha no Instituto de Ciências Biológicas (ICB) desde 2010 e que, desde então, participa da elaboração de processos de compras, especialmente relacionados a materiais laboratoriais e químicos. Relatou que o setor atende a cerca de cinquenta laboratórios e diversos cursos da área da saúde.

Ao ser questionado sobre como são definidas as especificações dos materiais, explicou que a demanda parte principalmente dos servidores técnicos e professores responsáveis pelos laboratórios, que possuem maior conhecimento técnico. O entrevistado relatou que envia a planilha dos itens que estão no planejamento para serem adquiridos naquele ano para que os departamentos façam os ajustes, as observações e as marcações dos itens que necessitam adquirir. Disse que utiliza o SIGA para consulta das descrições de materiais e que orienta os requisitantes a pesquisarem no sistema e verificarem o Catálogo de Materiais (CATMAT), recorrendo à COSUP quando o item não está ativo ou se trata de produto químico, que exige análise pela comissão específica. No que diz respeito a pesquisa de preços, relatou que, até o ano anterior, os próprios departamentos costumavam realizar as cotações, geralmente utilizando, na maioria das vezes, o Painel de Preços do Governo Federal. Explicou que em 2024 o processo foi mais corrido devido à implementação das novas comissões e à introdução da análise crítica de preços, o que alterou a dinâmica das compras.

Quando perguntado sobre as dificuldades enfrentadas na elaboração da documentação, destacou a grande variedade de itens solicitados pelo ICB e a necessidade de apoio constante de pessoas com conhecimento técnico, principalmente em materiais laboratoriais. Além disso,

mencionou o surgimento contínuo de novos documentos e procedimentos exigidos, observando que o processo de compras tem se tornado cada vez mais burocrático e “chato”:

*Eu acho que tá piorando também, porque assim... a impressão que eu tenho é que só está burocratizando... e assim, eu acho que às vezes burocratiza muito rápido, porque quase todo ano a gente tem que fazer um documento novo no processo de compras... Nossa, muito documento, muita chatice. (R6, entrevista, 2025).*

Ou seja, segundo ele, as exigências aumentaram e as mudanças têm ocorrido de forma muito rápida, exigindo constante adaptação por parte dos requisitantes. Ressaltou também a ausência de treinamentos específicos, afirmando que as capacitações disponíveis são bastante genéricas e pouco aplicáveis à prática. Acrescentou também a respeito da sobrecarga de trabalho, agravada pela necessidade de conciliar as demandas do setor com a participação em diferentes comissões, o que, segundo ele, gera perda de controle e acúmulo de tarefas.

Ao ser questionado sobre a frequência de devoluções dos processos, afirmou que não considera um problema recorrente, embora já tenha ocorrido por motivos simples, como o envio de versões incorretas do termo de referência ou pequenos erros de atenção. Quando perguntado sobre como procede diante de dúvidas, afirmou que costuma recorrer à COSUP e que, em geral, consegue solucionar as questões apresentadas. Destacou que os materiais disponibilizados no site, especialmente o modelo de termo de referência, são muito úteis, embora exijam tempo e concentração para preenchimento.

Ao falar sobre a relação entre a qualidade da documentação inicial e o resultado final das compras, R6 disse acreditar que os itens que acabam desertos geralmente estão relacionados a problemas de preço, como cotações muito baixas, ou a produtos novos, que podem ter poucos fornecedores: *“Eu sempre acho que é o preço... às vezes a gente cotou muito baixo... Ou só se for realmente às vezes um item novo... daí realmente não aparece ninguém.”*. O entrevistado acredita também que seja importante a preocupação com a clareza e a precisão das descrições dos itens, reconhecendo que falhas nesse ponto podem comprometer a aquisição. Ainda assim, reforçou que, na visão dele, o principal motivo costuma ser o valor de referência, que às vezes pode ter sido colocado muito abaixo do mercado, fazendo com que nenhum fornecedor tenha interesse em participar. Comentou também que os requisitantes não têm acesso direto ao motivo real da devolução das requisições que não são compradas, por isso essas percepções relatadas seriam apenas impressões dele sobre o processo: *“...a resposta que vem no SIGA pra gente é*

*essa (o item ficou deserto ou foi cancelado) ...a razão específica não sei, mas o que eu sempre achei que fosse o preço”.*

Ao ser perguntado se já havia recebido algum treinamento ou capacitação para a elaboração da documentação de compras, R6 relatou que chegou a participar de alguns webinars, principalmente durante a pandemia, mas considerou que o conteúdo não era muito aplicado à realidade dos requisitantes. Destacou que o modelo de termo de referência disponibilizado pela COSUP, com anotações explicativas, é mais útil na prática do que os treinamentos oferecidos. Comentou ainda que as constantes mudanças nas exigências dificultam o acompanhamento e que, diante disso, acredita que até a própria equipe da COSUP enfrenta desafios para se adaptar a tantas atualizações. Quando questionado sobre possíveis sugestões de melhoria para o processo de compras, R6 reconheceu ter dificuldade em apontar soluções concretas, mas sugeriu que o processo poderia ser simplificado se as etapas iniciais da documentação fossem parcialmente padronizadas ou preenchidas por alguém com mais experiência, ficando a cargo dos requisitantes apenas a complementação de informações, como quantidades ou descrições dos itens. Comentou também que considera o sistema SIGA complicado, pouco funcional e burocrático, e que uma melhoria no sistema poderia facilitar a comunicação com a COSUP e tornar o trabalho dos requisitantes mais simples e prático.

De modo geral, as entrevistas ajudam a entender melhor como o processo de compras funciona no dia a dia e onde surgem as principais dificuldades, tanto para a COSUP quanto para os requisitantes. Essas percepções mostram por que certos problemas se repetem e como eles afetam o andamento das licitações. Com esse conjunto de informações, a próxima seção apresenta a análise dos dados, relacionando esses achados ao referencial teórico e aos objetivos da pesquisa.

### **3.3.4 Análise e discussão dos dados**

Nesta sessão são analisadas as entrevistas realizadas com os servidores da COSUP, incluindo os pregoeiros (P1 a P4), o servidor responsável pela elaboração dos editais (E1) e a gerente de compras (G1). Também são analisadas as entrevistas com os requisitantes de unidades acadêmicas e administrativas da UFJF (R1 a R6), conduzidas em diferentes datas, conforme informadas na seção anterior além dos dados obtidos nos relatórios do SIGA.

No geral, as respostas dos entrevistados demonstram que a falta de padronização e as dificuldades na elaboração dos documentos iniciais da licitação constituem uma fragilidade

percebida de forma recorrente pelos três grupos (pregoeiros, servidores da COSUP responsáveis pela fase preparatória da licitação e requisitantes). Essa falta de uniformidade compromete a clareza do processo e reforça aspectos discutidos no referencial teórico, especialmente a relevância do planejamento como princípio da Lei nº 14.133/2021 (Amorim, 2021; Leão *et al.*, 2025) e a influência que instituições (leis) pouco internalizadas exercem sobre o comportamento dos agentes públicos, aumentando a necessidade de ajustes, revisões e correções, conforme descrito por North (1990), apresentado por Gala (2003) e complementados por Strassburg, Oliveira e Rocha Jr. (2019).

Entre os pregoeiros, as falas apontaram que há dificuldades na elaboração dos documentos iniciais pelos requisitantes, o que amplia o trabalho de conferência e revisão da COSUP. As falas revelam que a elaboração dos documentos apresenta inconsistências recorrentes. P2 observa que os requisitantes “*estão sempre tendo que aprender como fazer, aí depois muda o modelo...*”, o que contribui para um ambiente de instabilidade e dificulta a execução de práticas mais homogêneas entre todos os envolvidos. Essas percepções reforçam elementos típicos de ambientes institucionais com regras formalizadas, porém pouco internalizadas, nos quais diferentes interpretações e retrabalhos ocorrem porque os procedimentos ainda não estão totalmente consolidados, conforme discutido pela NEI ao analisar o papel das instituições na redução de incertezas e dos custos de transação (North, 1990, conforme apresentado por Gala, 2003).

As falas de E1 e G1 reforçam a análise anterior apresentada e acrescentam considerações específicas sobre as dificuldades enfrentadas pela COSUP na etapa inicial das compras. G1 destaca que o TR e o ETP frequentemente apresentam falhas, seja porque os requisitantes têm dificuldade de compreender exatamente o que está sendo solicitado, seja porque “*não preenchem o tópico de acordo com o que está sendo pedido*”, o que resulta em devoluções e ajustes constantes. E1 reforça essa percepção ao afirmar que é “*raro receber alguma coisa que não tem algum erro*”, observando que muitos documentos chegam com preenchimentos inadequados ou feitos “*de qualquer forma*”, o que demanda orientações detalhadas e correções antes da continuidade do processo. Essas percepções ilustram como regras complexas e pouco compreendidas tendem a gerar inconsistências, exigindo maior intervenção para correção, aumentando os custos de transação e a necessidade de ajustes constantes (p. 48).

Por meio da análise dos dados dos relatórios do SIGA, apresentada na Seção 3.1.1, pode-se perceber que essas falhas iniciais relatadas podem ter implicações relevantes. Os relatórios

analisados indicam que, nos anos de 2023 e 2024, aproximadamente um quarto dos itens requisitados não resultou em compra concluída, evidenciando a recorrência de devoluções no processo de aquisições, de forma geral. Embora os registros não permitam identificar com precisão todas as causas dessas devoluções, os dados indicam que problemas na etapa inicial da instrução dos processos podem impactar nos resultados das compras.

Entre os requisitantes, a insegurança sobre como elaborar corretamente a documentação é um dos pontos bastante citados. Essa dificuldade aparece de forma bastante semelhante entre requisitantes das unidades acadêmicas e dos dois almoxarifados. R1 afirma que se sente “ *muito apreensiva*” ao preencher os documentos, pois “ *não domina*” integralmente as exigências. R3 aponta que “ *não tem um processo que não volte*”, indicando que ajustes constantes se tornaram parte da rotina. De forma ainda mais explícita, R5 relata que “ *não tem padronização*”, já que documentos aceitos em anos anteriores passam a ser questionados posteriormente. Essas falas revelam ausência de orientações claras e a sensação de que o processo muda continuamente, o que aumenta a insegurança dos requisitantes e favorece erros ou inconsistências na documentação inicial.

De forma complementar, as percepções dos três grupos revelam que a falta de padronização não é apenas um problema operacional, mas um elemento que prejudica o processo como um todo. Para os pregoeiros, ela se traduz em retrabalho e revisões constantes; para E1 e G1, em dificuldade para realizar análises consistentes e dar andamento ao processo de forma ágil; para os requisitantes, em insegurança e incerteza sobre como cumprir corretamente as exigências legais. Essa situação pode ser compreendida por meio da NEI, que destaca que regras e procedimentos existem para reduzir incertezas e orientar o comportamento dos agentes. Quando essas regras não são claras ou mudam com frequência, como aponta Gala (2003) ao analisar North (1990), elas deixam de cumprir esse papel e acabam gerando insegurança, interpretações divergentes, maior esforço dos envolvidos e maior margem para erros. Assim, o conjunto das análises indica que a ausência de procedimentos claros e uniformes compromete a eficiência do processo de compras e aumenta a possibilidade de erros e retrabalhos. Essas dificuldades, contudo, não se restringem aos documentos em si, estando também relacionadas à forma como a comunicação e as orientações circulam entre os setores envolvidos no processo.

Na sequência dessa análise, observa-se que as dificuldades identificadas na elaboração da documentação inicial estão relacionadas à forma como ocorre a comunicação entre os atores

envolvidos no processo de compras. As falas dos entrevistados mostram que, embora exista contato frequente entre COSUP e requisitantes, esse contato nem sempre resulta em orientações claras ou em maior segurança para quem elabora a documentação. Como consequência, surgem dúvidas recorrentes, retrabalho e dificuldades na etapa de planejamento das aquisições.

As falas dos pregoeiros indicam que parte significativa dos problemas observados durante a fase de planejamento da licitação tem origem em falhas de compreensão ainda na etapa inicial e, na percepção de alguns entrevistados, também em uma falta de interesse por parte dos requisitantes, conforme afirma P3: *“as pessoas não procuram entender e compreender o processo de compras como um todo”*, o que sugere uma visão parcial das etapas que compõem as compras públicas. O entrevistado acrescenta que, muitas vezes, os requisitantes entendem que as solicitações são oriundas de exigências do setor, quando, na verdade, são exigências legais, de instrumentos de controle e de orientações de instâncias superiores. Nesse sentido, P3 avalia que *“a maioria dos problemas são questões de comunicação e má vontade por parte dos requisitantes”*. P2 reforça essa percepção ao relatar que percebe dificuldades, por parte dos requisitantes, na realização da pesquisa de preços, destacando que *“falta um filtro bom dos requisitantes para saber se aquilo que ele tá pesquisando lá no painel é exatamente o que ele pretende comprar”* (para a elaboração do valor de referência). Essas falas indicam que a comunicação existente não tem sido suficiente para assegurar o entendimento adequado das exigências do processo ou o entendimento da importância e relevância de cada uma das etapas iniciais, especialmente a pesquisa de preços, fazendo com que erros iniciais só sejam percebidos em momentos posteriores.

As situações relatadas pelos pregoeiros podem ser compreendidas em relação ao Fluxograma das etapas documentais sob responsabilidade dos requisitantes para o início do processo de compras na UFJF (p. 32). Observa-se que as dificuldades mencionadas se concentram, principalmente, nas etapas do fluxo que envolvem a elaboração da documentação e a realização da pesquisa de preços, situadas após a inclusão da demanda no PCA e a consequente elaboração do DFD, e que antecedem a formalização da requisição no SIGA e o encaminhamento do processo à COSUP.

Na perspectiva de E1 e G1, a comunicação com os requisitantes ocorre de forma intensa, porém com efeitos um pouco distintos. E1 relata que o contato costuma acontecer quando identifica erros na documentação, afirmando que *“escrevo exatamente o que a pessoa tem que fazer”*. No entanto, o próprio servidor destaca que, nos processos de compilação, muitas vezes

“*ignoro os erros, eu já sei o que vai funcionar e eu faço compilação*”, para evitar atrasos. Embora essa prática contribua para dar celeridade ao processo, ela também reduz as oportunidades de aprendizado dos requisitantes, favorecendo a repetição dos mesmos problemas em requisições futuras.

G1, por sua vez, relata contato diário com os requisitantes, que “*ligam para tirar dúvidas*” sobre pesquisa de preços, preenchimento do termo de referência ou como fazer alguma requisição. Apesar dessa proximidade, a gerente aponta que as dúvidas se repetem com frequência e que muitos requisitantes demonstram resistência ao atendimento das correções solicitadas, relatando que “*ligam reclamando... dizem que a gente tá exigindo demais*”. Esse cenário indica que, mesmo havendo comunicação constante, nem sempre há clareza suficiente quanto aos motivos das exigências, o que demonstra desconhecimento sobre o processo, uma vez que o requisitante pode não entender o que está sendo solicitado e que acaba gerando insegurança e desgaste na relação entre os setores.

Entre os requisitantes, as falas reforçam essa percepção. R5 afirma que as orientações recebidas da COSUP são, em alguns casos, “*muito subjetivas*”, destacando a dificuldade em obter explicações mais claras e fundamentadas sobre as exigências feitas. Além disso, R5 e R6 mencionam sobre a ausência de *feedback* mais detalhado, relatando que não recebem retorno específico sobre os motivos pelos quais determinados itens não são comprados, o que dificulta ajustes em processos posteriores. Essas falas mostram que a comunicação existente nem sempre se concretiza como um instrumento efetivo de orientação e padronização, o que acaba trazendo erros recorrentes.

Outros requisitantes relatam que procuram a COSUP sempre que surgem dúvidas, principalmente por telefone, mas também mencionam a necessidade de buscar informações em documentos de outros órgãos ou na *internet*. R4 afirma que “*às vezes a gente faz uma pesquisa... verifica documentação de outros órgãos*”, enquanto R6 reconhece que o site da COSUP auxilia, mas não resolve todas as situações. Esse comportamento indica que diante de orientações, muitas vezes pouco claras, ou mesmo diante das dificuldades de elaborar os documentos da etapa inicial da maneira indicada, os servidores acabam recorrendo a soluções próprias, o que contribui para a falta de padronização e de efetividade das práticas adotadas.

Essas dificuldades de comunicação, evidenciadas nas falas dos entrevistados, afetam diretamente a fase de planejamento das compras, que corresponde à fase inicial do processo. Os relatos mostram que a ausência de orientações claras, a repetição de dúvidas e a falta de

*feedback* contribuem para ações reativas e não planejadas e correções sucessivas ao longo da instrução dos processos. Nesse sentido, conforme destacam Silva e Carvalho (2017), um planejamento eficaz de compras tem como objetivo otimizar os processos e reduzir o retrabalho por meio de um alinhamento entre os setores envolvidos com clareza das informações. Essa ideia é reforçada por Santos (2014) ao indicar que o planejamento deve integrar a comunicação em todos os níveis da administração, além da organização, coordenação e controle. Quando esses elementos não se articulam adequadamente, como se observa no contexto analisado, o planejamento acaba comprometido, o que resulta em retrabalho, devoluções recorrentes e dificuldades no andamento do processo de compras (p. 56).

Do ponto de vista da gestão de compras, a literatura aponta que a integração entre os setores e o fluxo adequado de informações são elementos essenciais para o bom desempenho das aquisições. Batista e Maldonado (2008) destacam que a função de compras depende da cooperação entre os atores institucionais e da clareza nas especificações e orientações para que os processos ocorram de forma eficiente. Os relatos dos entrevistados mostram que essa integração ocorre principalmente, devido à COSUP ser bastante acessível em termos de comunicação se mantendo disponível para esclarecimentos e orientações sempre que há demanda. No entanto, no contexto analisado, essa comunicação ainda ocorre de maneira parcial e, muitas vezes, acontece apenas quando surgem problemas, concentrando-se na correção de erros já identificados. Esse cenário pode indicar que, embora haja abertura para o diálogo, ainda são poucas as iniciativas voltadas à capacitação dos requisitantes e à antecipação de problemas recorrentes, o que contribui para a permanência de erros e retrabalhos ao longo do processo.

As limitações observadas na comunicação também impactam os resultados das compras, ainda que exista acesso dos requisitantes à COSUP e canais de contato frequentes entre os setores. As falas dos entrevistados mostram que os requisitantes conseguem entrar em contato, esclarecer dúvidas e conversar com os servidores da COSUP, no entanto, essa comunicação nem sempre se mostra plenamente efetiva no sentido de prevenir erros e problemas no resultado das compras. Como consequência, a eficiência do processo é comprometida pelo aumento do tempo gasto com esclarecimentos, correções e ajustes sucessivos, enquanto a eficácia é afetada quando falhas iniciais resultam em itens desertos, processos fracassados ou aquisições que não atendem plenamente às necessidades das unidades requisitantes. Esses aspectos acabam impactando a efetividade das compras públicas, ao dificultar o atendimento em tempo hábil e de forma adequada às demandas institucionais (p. 53).

De modo geral, esta primeira parte da análise mostra que, apesar do contato frequente entre a COSUP e os requisitantes, ainda há dificuldades relacionadas à padronização e à comunicação, tanto por parte dos requisitantes, na compreensão e na aceitação das orientações, quanto por parte da própria COSUP, na forma como as orientações são organizadas e transmitidas. Esses entraves acabam afetando o planejamento e o andamento do processo de compras e ajudam a compreender outras dificuldades que aparecem em etapas posteriores do processo, que serão discutidas a seguir.

Na continuidade da análise das entrevistas, observa-se que, além das dificuldades relacionadas à padronização da documentação e à comunicação entre os setores, a pesquisa de preços se destaca como uma das etapas mais críticas do planejamento das aquisições. As falas dos pregoeiros, de E1 e G1 e dos requisitantes indicam que problemas nessa fase têm impactos diretos no andamento do processo, especialmente na ocorrência de itens desertos ou fracassados, na necessidade de ajustes sucessivos e no retrabalho ao longo das compras. Nesse sentido, a pesquisa de preços não se apresenta apenas como uma exigência formal, mas como um dos elementos decisivos para a viabilidade das aquisições.

Nas falas dos pregoeiros a pesquisa de preços é apontada, de forma recorrente, como um dos principais pontos de fragilidade da fase de planejamento. P1 afirma que valores incompatíveis com o mercado resultam, com frequência, em itens desertos ou fracassados. P2 destaca dificuldades na própria pesquisa de preços do objeto a ser adquirido para a composição do valor de referência, ao afirmar que *“falta um filtro bom ... para saber se aquilo que ele tá pesquisando é exatamente o que ele pretende comprar”*. Essa fala faz referência a quando o requisitante não verifica se o item pesquisado corresponde efetivamente ao objeto a ser adquirido, nesse caso, há maior risco de estimativas de preços inconsistentes, seja por valores muito acima ou muito abaixo do praticado no mercado. P3 reforça essa percepção ao relatar que muitas requisições são realizadas com *“preço artificialmente baixo”*, com o objetivo de reduzir o impacto orçamentário na unidade requisitante, sem considerar que o objeto não será adquirido por valor superior ao estimado, o que acaba levando ao fracasso da licitação. P4, por sua vez, menciona situações em que, além de preços inadequados, ocorre a desistência de licitantes durante o pregão, muitas vezes associada ao fato de o valor de referência estar muito abaixo do praticado no mercado, reduzindo o interesse das empresas em manter suas propostas. Em conjunto, essas falas indicam que inconsistências na pesquisa de preços afetam diretamente os resultados das licitações.

Os dados extraídos dos relatórios do SIGA ajudam a evidenciar essas consequências, ao apresentar que, tanto em 2023 quanto em 2024, cerca de 36% dos itens devolvidos por não conclusão da compra apresentaram justificativas relacionadas a itens desertos, valores acima do estimado ou itens cancelados. Embora não seja possível afirmar que todos esses casos decorrem exclusivamente de falhas na pesquisa de preços, a prática e as falas dos pregoeiros sugerem uma associação relevante entre estimativas inadequadas e o insucesso das licitações. Esses registros reforçam a importância das etapas iniciais, especialmente a pesquisa de preços, como uma das etapas mais críticas da fase de planejamento da licitação.

Na perspectiva de E1 e G1, as devoluções e os atrasos no processo de compras estão associados, de modo geral, a falhas na fase inicial de instrução dos processos. E1 não se refere especificamente à pesquisa de preços, mas destaca que erros na documentação encaminhada pelos requisitantes exigem pedidos de correção, o que interrompe o andamento do processo e demanda novos ajustes. G1, por sua vez, aponta a pesquisa de preços como um dos aspectos mais sensíveis dessa etapa, ao relatar que, em alguns casos, o requisitante, no momento de pesquisar no painel de preços “*vai e pega o menor preço, o menor preço já tá sem ter como negociar*”, o que pode inviabilizar a aquisição. Embora as devoluções realizadas por ela não se restrinjam à pesquisa de preços, abrangendo a documentação de forma mais ampla, a entrevistada destaca que estimativas inadequadas comprometem diretamente o resultado da licitação e contribuem para a necessidade de ajustes e retrabalho ao longo do processo.

Entre os requisitantes, as falas revelam tanto esforços para realizar adequadamente a pesquisa de preços quanto limitações práticas enfrentadas no dia a dia. R1 relata o uso do painel de preços e a busca por outras fontes quando identifica grandes variações para conhecer o preço de mercado realmente daquele produto, reconhecendo que, “*mesmo assim, corre o risco de depois dar deserta*”. R2 e R3, ambos requisitantes de almoxarifados, adotam estratégias semelhantes ao combinar diferentes fontes na pesquisa de preços. R2 relata o uso do Painel de Preços aliado a consultas na *internet*, destacando a exclusão de valores muito fora da média como forma de aproximar a estimativa do valor de mercado. R3 enfatiza a realização prévia de uma pesquisa de mercado e a busca por fornecedores com preços compatíveis, sobretudo quando se trata de objetos mais específicos, como estratégia para viabilizar a contratação. R5 aponta que, embora o Painel de Preços seja utilizado como referência inicial, a grande variação associada a marcas, pureza e origem dos produtos exige a combinação com consultas a fornecedores e ao conhecimento acumulado do setor, observando ainda que nem todos os

requisitantes dominam adequadamente os filtros disponíveis no sistema para a pesquisa de preços. R6, por sua vez, associa o insucesso das licitações a valores estimados abaixo do mercado, apesar de relatar a dificuldade de identificar com precisão os motivos pelos quais determinados processos fracassam, uma vez que nem sempre há um retorno claro sobre os motivos que levaram a esse fracasso da compra.

Essas dificuldades na pesquisa de preços acabam gerando ajustes e retrabalho ao longo do processo. Mesmo quando os requisitantes buscam estimar valores mais próximos do mercado, ainda há risco de a licitação não ter êxito ou de o processo retornar para correções. Quando não há informações claras sobre os motivos do fracasso de uma licitação, o requisitante tem dificuldade em entender onde ocorreu o problema e em fazer ajustes na próxima tentativa de compra, o que acaba contribuindo para atrasos e retrabalho ao longo do processo.

Conforme discutido no referencial teórico desta dissertação (p. 56), o planejamento das aquisições públicas está diretamente relacionado à viabilidade das contratações e ao alcance de resultados satisfatórios (Silva; Carvalho, 2017). Nesse contexto, a pesquisa de preços assume papel central, pois valores estimados de forma inadequada comprometem a competitividade do certame e reduzem as chances de sucesso da compra. Assim, falhas nessa etapa tornam o processo menos eficiente, uma vez que geram retrabalho, atrasam a tramitação e exigem esforços adicionais dos servidores.

Dessa forma, a análise das entrevistas indica que a pesquisa de preços é um ponto crítico do planejamento das aquisições. Embora os requisitantes adotem diferentes estratégias e a COSUP atue na conferência de algumas informações, persistem dificuldades e equívocos que impactam o fluxo do processo e os resultados das compras. Essas observações se relacionam aos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade discutidos no referencial teórico desta dissertação (p. 53), já que falhas na etapa inicial impactam o tempo, os recursos envolvidos e o alcance dos resultados.

A análise conjunta das entrevistas e dos relatórios do SIGA mostra que as dificuldades identificadas na fase de planejamento das compras, além de gerarem insegurança e retrabalho, refletem em resultados como devoluções recorrentes e itens que não chegam a ser adquiridos. Dessa forma, os dados encontrados na análise dos relatórios reforçam as percepções dos entrevistados e indicam que os entraves observados no planejamento e na instrução dos processos têm impactos diretos sobre a eficiência e a eficácia das aquisições.

A análise das entrevistas indica também que as dificuldades observadas na fase inicial das compras estão relacionadas à ausência de capacitação dos servidores envolvidos no processo. Esse aspecto aparece de forma recorrente nas falas dos entrevistados e ajuda a explicar a insegurança, os erros e o retrabalho já discutidos ao longo desta seção.

Do ponto de vista dos pregoeiros, os relatos indicam que muitos problemas enfrentados ao longo do processo decorrem da falta de familiaridade dos requisitantes com os procedimentos e documentos exigidos. Os pregoeiros apontam que erros na pesquisa de preços e na elaboração da documentação inicial estão associados, em grande parte, ao desconhecimento das etapas do planejamento e das exigências legais. Ao mesmo tempo, alguns entrevistados reconhecem que a complexidade crescente das normas também impacta o próprio trabalho da COSUP. P4, por exemplo, afirma que “*capacitação falta pra todo mundo*”, indicando que as mudanças constantes e o aumento das exigências não foram acompanhados por processos de formação suficientes nem mesmo para os servidores do setor responsável pela condução das compras.

As falas de E1 e G1 reforçam essa percepção ao indicarem que os requisitantes acabam aprendendo no dia a dia, recorrendo frequentemente à COSUP para esclarecimentos. E1 relata que, para evitar atrasos, muitas vezes orienta de forma muito direta ou realiza ajustes nos documentos encaminhados, o que contribui para o andamento do processo, mas pode não favorecer para que os requisitantes aprendam de fato. G1 destaca que as dúvidas são recorrentes e que a complexidade dos documentos exige atualização constante, ressaltando que a necessidade de capacitação envolve tanto os requisitantes quanto a própria equipe da COSUP, que também precisa se adaptar constantemente às novas exigências.

Entre os requisitantes, a falta de capacitação aparece de forma ainda mais explícita. R4 afirma que a falta de capacitação é um dos principais gargalos enfrentados, destacando o pouco domínio das normas e da legislação. R5 e R6 relatam que nunca participaram de treinamentos específicos e que aprenderam a elaborar a documentação na prática, o que gera insegurança diante de exigências novas ou de linguagem mais técnica. R1 relata que nunca participou de um treinamento formal que explicasse o que deveria ser preenchido em cada campo dos documentos e que, por isso, muitas vezes acaba fazendo “*meio no instinto*”. R3 também aponta a falta de treinamento e afirma que aprendeu a elaborar a documentação na prática, no dia a dia, recorrendo à *internet*, a colegas e, quando necessário, ao apoio da COSUP.

De modo geral, as falas convergem para a percepção de que a capacitação existente é insuficiente ou pouco direcionada às necessidades práticas do processo de compras. Embora existam modelos, orientações no site da COSUP e treinamentos mais gerais, os entrevistados destacam a ausência de capacitações contínuas e aplicadas à prática, capazes de acompanhar as mudanças na legislação e reduzir dúvidas, erros e retrabalho, tanto entre os requisitantes quanto entre os próprios servidores responsáveis pela condução das compras.

Essa situação dialoga com o referencial teórico ao indicar que regras e procedimentos, quando não são plenamente compreendidos ou internalizados, tendem a gerar insegurança e interpretações divergentes, aumentando a necessidade de correções ao longo do processo (North, 1990, conforme apresentado por Gala, 2003). No contexto da gestão de compras, a ausência de capacitação compromete o planejamento das aquisições e dificulta uma atuação mais integrada e eficiente entre os setores envolvidos, conforme discutido por Batista e Maldonado (2008).

Assim, a análise mostra que os problemas relacionados à capacitação atingem diferentes níveis e servidores envolvidos no processo de compras. E ainda contribuem para a permanência das dificuldades já identificadas nas etapas iniciais, especialmente no planejamento e na elaboração da documentação. Esse aspecto se apresenta como um elemento importante para a compreensão dos entraves presentes nos processos licitatórios e é retomado no capítulo seguinte, onde são apresentadas propostas de melhoria que compõem o Plano de Ação.

#### **4 PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL (PAE)**

O presente capítulo tem por objetivo atender ao objetivo específico propositivo que é propor ações estratégicas para aprimorar os processos de aquisição de materiais de consumo da UFJF, visando a melhoria contínua dos serviços, a otimização dos resultados e o atendimento às necessidades da instituição com maior eficiência e qualidade. Este objetivo se baseia em um conjunto de ações denominado Plano de Ação Educacional, doravante PAE. Antes de atender tal objetivo, faz-se importante retornar conceitos e questões apresentados anteriormente para o desenvolvimento do PAE.

Iniciando pelo Capítulo 2, foi possível compreender, de maneira detalhada, como se organiza o processo de compras na UFJF e qual é o papel dos diferentes agentes envolvidos, com destaque para os requisitantes e para a atuação da COSUP. A análise evidenciou que, com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, a fase de planejamento da licitação passou a exigir um volume maior de documentos e um nível mais elevado de detalhamento, o que tornou essa etapa ainda mais crítica para o sucesso das aquisições.

A partir da análise documental dos relatórios do SIGA e das entrevistas realizadas, apresentados no Capítulo 3 deste trabalho, observou-se que muitas das dificuldades enfrentadas nos processos licitatórios têm origem nessa fase inicial e podem levar ao fracasso da compra. Problemas na pesquisa de preços, na descrição do objeto e no preenchimento dos documentos preparatórios tendem a repercutir nas etapas seguintes, resultando na necessidade de ajustes sucessivos, no aumento do retrabalho e, em alguns casos, na não conclusão da compra, com a consequente devolução das requisições, ou na aquisição de itens que não atendem plenamente às necessidades das unidades requisitantes.

Os dados analisados também mostram que essas dificuldades não estão relacionadas apenas a falhas individuais, mas a questões institucionais mais amplas. Entre elas, destacam-se a falta de orientações padronizadas e consolidadas, o excesso de questões burocráticas provenientes de exigências legais, a ausência de capacitação contínua para todos os servidores envolvidos nas compras, o excesso de atendimentos por telefone entre a COSUP e os requisitantes e o fato de que algumas boas práticas acabam ficando restritas à experiência de alguns servidores, sem serem registradas ou compartilhadas com todos os envolvidos.

Retomados os temas anteriormente citados, este capítulo apresenta o PAE, elaborado a partir dos resultados desta pesquisa, que teve como foco a análise das falhas observadas na fase

inicial do processo de compras de materiais de consumo da UFJF, especialmente aquelas relacionadas à elaboração da documentação pelos requisitantes. As propostas apresentadas estão relacionadas com as análises desenvolvidas ao longo do trabalho e buscam responder à questão de pesquisa, que investigou de que forma os problemas nessa etapa inicial afetam a efetividade das aquisições e como esses entraves podem ser minimizados.

Diante disso, o PAE tem como objetivo propor ações viáveis voltadas à melhoria da fase inicial do processo de compras de materiais de consumo, e conseqüentemente, otimizar os resultados das aquisições na UFJF. Essas ações consideram os limites legais e operacionais que regem as contratações públicas e têm como foco práticas que podem ser aprimoradas, especialmente no apoio aos requisitantes e na melhor organização das etapas preparatórias do processo. Além disso, o PAE prevê mecanismos de acompanhamento das ações, de modo a permitir ajustes ao longo do tempo e contribuir para a melhoria gradual da efetividade das compras de materiais de consumo realizadas pela instituição.

A partir das análises realizadas, este capítulo apresenta ações voltadas à melhoria da fase inicial do processo de compras de materiais de consumo na UFJF, definidas com base nos problemas identificados ao longo da pesquisa e nas possibilidades de atuação no contexto analisado. Para isso, este capítulo está organizado em três seções, além desta introdução. A Seção 4.1 apresenta a proposta geral de intervenção, inicialmente por meio de um quadro síntese que reúne o conjunto das ações propostas e a relação com os achados de pesquisa. Em seguida, ainda na Seção 4.1, é apresentada a utilização da ferramenta 5W2H como forma de organizar e sistematizar as ações do PAE. Na sequência, a Seção 4.2, dividida em quatro subseções, é dedicada ao detalhamento dessas ações, discutindo sua relação com os problemas identificados na pesquisa e destacando os aspectos práticos que contribuem para sua viabilidade e implementação no contexto institucional da UFJF. Por fim, a Seção 4.3 trata do monitoramento e da avaliação das ações propostas, indicando os mecanismos de acompanhamento previstos e os critérios que permitirão verificar seus impactos na redução de falhas documentais, retrabalho e insucessos nas aquisições.

#### 4.1 PROPOSTA GERAL DE INTERVENÇÃO

A proposta geral de intervenção do Plano de Ação Educacional (PAE) é voltada à melhoria da fase inicial do planejamento do processo de compras de materiais de consumo da

UFJF, com objetivo de ampliar o êxito e a concretização das compras planejadas. As ações propostas buscam responder às principais dificuldades identificadas na pesquisa, relacionadas à elaboração da documentação pelos requisitantes, à comunicação entre os setores envolvidos, à ausência de capacitação contínua e aos desafios decorrentes das mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021.

A partir dos resultados da pesquisa, o PAE foi organizado com o objetivo de propor ações viáveis para o contexto institucional analisado, em conformidade com os limites legais e operacionais das contratações públicas. Dessa forma, as propostas buscam atuar sobre práticas institucionais que podem ser aprimoradas, especialmente na organização da fase preparatória das compras e no apoio prestado aos requisitantes.

O Quadro 5 apresenta o planejamento geral do PAE, estabelecendo a relação entre os principais dados da pesquisa e as ações propositivas delineadas.

Quadro 5 – Dados da pesquisa e ação propositiva

<b>DADOS DA PESQUISA</b>	<b>AÇÃO PROPOSITIVA</b>
A partir das falas, principalmente dos requisitantes, observaram-se dificuldades recorrentes na elaboração da documentação inicial das licitações, associadas à falta de padronização, à insegurança e à percepção de aumento da burocratização após a Lei nº 14.133/2021. Além da necessidade de atualização do manual, de acordo com a nova legislação.	Ação 1 – Elaboração de manual/roteiro do processo de compras de materiais de consumo, com foco na prática institucional da UFJF.
Os dados das entrevistas com os requisitantes indicaram relatos recorrentes de ausência de capacitação inicial e continuada e de aprendizado predominantemente na prática. Foram observadas desigualdades no domínio dos procedimentos e dificuldades dos requisitantes para atender às exigências legais e documentais.	Ação 2 – Capacitação e nivelamento de informações em pequenos grupos e troca de experiências entre requisitantes, com foco prático.
As entrevistas mostraram que, embora a comunicação com a COSUP seja acessível, ela interrompe com frequência o trabalho do setor para a realização dos atendimentos. Além disso, de acordo com os requisitantes, nem sempre se mostra assertiva e clara, sendo, em alguns casos pouco resolutiva. Soma-se a isso os relatos sobre a ausência de <i>feedback</i> de devoluções ao final do processo, gerando dúvidas quanto à motivação da não conclusão da compra e dificultando a organização para uma nova tentativa.	Ação 3 – Aprimoramento da comunicação entre a COSUP e as unidades requisitantes, por meio da reorganização de canais formais, diminuindo contato telefônico e padronização das informações prestadas.
Os relatos dos pregoeiros apontaram a necessidade de atualização permanente e de maior alinhamento interno das práticas dos pregoeiros diante das mudanças normativas.	Ação 4 – Fortalecimento das práticas dos pregoeiros da COSUP e incentivo à capacitação formal, quando viável.

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

O Quadro 5 permite visualizar como os problemas identificados ao longo da análise fundamentaram a definição das ações, evidenciando a coerência entre diagnóstico e proposta de intervenção.

De forma geral, o PAE está organizado em quatro ações principais. A primeira ação propõe a elaboração de um manual ou roteiro do processo de compras de materiais de consumo, com foco na prática institucional da UFJF, como resposta às dificuldades recorrentes na elaboração da documentação inicial, à falta de padronização e à percepção de burocratização relatada pelos requisitantes. A segunda ação é voltada à capacitação e ao nivelamento de informações, por meio de ações formativas em pequenos grupos e da promoção de espaços de troca de experiências, buscando reduzir a insegurança e as desigualdades no domínio dos procedimentos.

A terceira ação concentra-se no aprimoramento da comunicação entre a COSUP e as unidades requisitantes, a partir da reorganização dos canais formais e da padronização das orientações prestadas, de modo a tornar o atendimento mais claro, eficiente e menos dependente do contato telefônico. Por fim, a quarta ação propõe o fortalecimento das práticas dos pregoeiros da COSUP e o incentivo à capacitação formal, quando viável, reconhecendo a necessidade de alinhamento interno e de atualização permanente frente às mudanças normativas.

Para a organização e o detalhamento das ações propostas no PAE, optou-se pela utilização da ferramenta 5W2H, como instrumento de apoio ao planejamento e à implementação das ações. A escolha dessa ferramenta está relacionada à sua capacidade de organizar informações de forma objetiva, contribuindo para tornar mais claros os objetivos das ações, as responsabilidades envolvidas, os prazos e as formas de execução.

Na literatura, o 5W2H é apresentado como um recurso que auxilia a transformar objetivos gerais em ações práticas. Lucinda (2016) define a ferramenta como um *checklist* operacional, capaz de organizar atividades e orientar a elaboração de planos de ação. Nesse sentido, sua aplicação contribui para a definição ordenada das etapas do planejamento, facilitando a distribuição de tarefas e o acompanhamento da execução das ações propostas. De forma complementar, Meira (2003) destaca que ferramentas desse tipo contribuem para o planejamento ao assegurarem que as informações essenciais estejam apresentadas de forma clara, objetiva e acessível aos envolvidos no processo.

Do ponto de vista operacional, o 5W2H baseia-se na resposta a sete questões fundamentais que orientam a implementação das ações. Conforme Nakagawa (2016), essas

questões dizem respeito à definição do que será realizado (*What*), por que a ação é necessária (*Why*), quem será o responsável (*Who*), onde (*Where*) e quando (*When*) será executada, como (*How*) e com quais recursos (*How much*). Essa estrutura permite uma visão integrada da ação, ao reunir, em um único instrumento, os principais elementos necessários ao planejamento.

No contexto deste estudo, a utilização da ferramenta 5W2H tem como objetivo apoiar a sistematização das ações do PAE voltadas à melhoria da fase inicial de planejamento do processo de compras de materiais de consumo da UFJF, com reflexos positivos no resultado final das aquisições. A clareza proporcionada pela ferramenta contribui para enfrentar problemas identificados na pesquisa, como falhas na elaboração da documentação, dificuldades de comunicação entre os setores envolvidos e ausência de capacitação dos agentes envolvidos. Ao detalhar cada ação proposta segundo as dimensões do 5W2H, busca-se facilitar a compreensão por parte dos servidores envolvidos e aumentar a viabilidade de implementação das propostas no contexto institucional analisado.

Dessa forma, a ferramenta 5W2H é utilizada neste trabalho para detalhar as ações propositivas apresentadas anteriormente, explicitando objetivos, responsabilidades, prazos e formas de execução. A organização das ações do PAE por meio dessa ferramenta possibilita visualizar, de forma objetiva, os principais elementos envolvidos na implementação das propostas apresentadas. Ao explicitar o que será realizado, por que a ação é necessária, onde e quando ocorrerá, quem são os responsáveis, como será executada e quais os recursos envolvidos, a ferramenta evidencia a relação entre os problemas identificados na pesquisa e as ações propositivas, além de reforçar a viabilidade de sua aplicação no contexto institucional da UFJF. Observa-se, ainda, que as quatro ações propostas se complementam e atuam de maneira articulada sobre diferentes dimensões da fase inicial do processo de compras de materiais de consumo, contribuindo para o enfrentamento dos principais entraves identificados na pesquisa.

A partir dessa visão geral das ações propostas e de sua organização por meio da ferramenta 5W2H, torna-se possível aprofundar a análise de cada intervenção prevista no PAE. Nesse sentido, a Subseção 4.2 dedica-se ao detalhamento individual das ações apresentadas, discutindo de forma individualizada seus objetivos, a relação com os problemas identificados na pesquisa e os aspectos práticos que contribuem para sua implementação e efetividade no contexto institucional da UFJF.

## 4.2 DETALHAMENTO E ANÁLISE DAS AÇÕES PROPOSTAS NO PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL

Nesta seção, as ações propostas no PAE são analisadas individualmente, buscando explicitar por que cada uma delas é adequada para enfrentar os problemas identificados na pesquisa e como se ajustam às condições institucionais da UFJF. O detalhamento de cada ação leva em conta os dados da pesquisa, referencial bibliográfico e os aspectos práticos de sua implementação, buscando demonstrar sua viabilidade no contexto do processo de compras de materiais de consumo da instituição.

### **4.2.1 Ação 1 – Elaboração de manual/roteiro do processo de compras de materiais de consumo.**

A primeira ação proposta no PAE consiste na elaboração de um manual ou roteiro operacional do processo de compras de materiais de consumo, com foco na prática institucional da UFJF. Essa ação decorre diretamente da observação da desatualização do material atualmente disponível para consulta e das dificuldades recorrentes enfrentadas pelos requisitantes na elaboração da documentação da fase inicial do planejamento das compras, especialmente após a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021. Além disso, os dados das entrevistas indicaram insegurança por parte dos requisitantes quanto à elaboração e ao preenchimento dos documentos exigidos nessa etapa, bem como relatos de ausência de padronização das informações necessárias à instrução do processo. De forma complementar, a análise dos relatórios do SIGA revelou um elevado número de devoluções das requisições ao final dos trâmites do processo licitatório, devoluções estas que ocorrem, em geral, após a não conclusão das compras. Essa não conclusão está frequentemente associada a falhas documentais na fase preparatória da licitação, especialmente relacionadas à pesquisa de preços e à descrição do objeto, as quais comprometem o êxito das aquisições e geram retrabalho ao longo do processo.

O objetivo dessa ação é elaborar um manual operacional que atualize o material atualmente disponibilizado pela instituição, ainda baseado na legislação anterior, e contribua para enfrentar os problemas identificados na pesquisa, especialmente aqueles relacionados à falta de padronização e à insegurança dos requisitantes na fase inicial do planejamento das compras. Diferentemente de um documento apenas normativo, o manual proposto tem caráter

orientativo e prático, sendo construído a partir dos erros mais recorrentes observados nos processos de compras de materiais de consumo na COSUP, das exigências legais que demandam maior atenção e das orientações frequentemente apontadas pela Procuradoria. Ao organizar essas informações, o manual busca reduzir erros na elaboração da documentação preparatória, diminuir as devoluções de documentos para correção e das requisições em razão da não conclusão da compra, e contribuir para melhorar a efetividade das compras de materiais de consumo realizadas por meio do pregão eletrônico na UFJF, conforme a questão de pesquisa que orienta este estudo. Além disso, essa proposta dialoga com os conceitos discutidos no referencial teórico, especialmente no que se refere ao papel das instituições e dos procedimentos organizacionais na redução de incertezas e retrabalhos. Conforme a perspectiva da NEI (p. 46), regras formais complexas, quando pouco internalizadas no cotidiano dos agentes, tendem a gerar interpretações divergentes, ajustes sucessivos e aumento dos custos de transação (North, 1990, *apud* Gala, 2003). Nesse sentido, a sistematização de orientações práticas por meio de um manual contribui para fortalecer o planejamento da fase preparatória e para tornar o processo de compras mais eficiente e efetivo no contexto institucional da UFJF.

A elaboração do manual está prevista para ocorrer de forma interna, com a participação dos servidores da COSUP que atuam nas diferentes etapas do processo de compras, mais especificamente do pregão eletrônico, abrangendo atividades como coordenação, gerência, cadastro de materiais, elaboração de editais e atuação dos pregoeiros. Essa construção coletiva possibilita reunir e estruturar práticas que já vêm sendo adotadas no setor, mas que nem sempre estão registradas de forma organizada, contribuindo também para o alinhamento interno da equipe e para o fortalecimento da capacidade da COSUP de orientar os requisitantes de forma mais uniforme e consistente. O conteúdo do manual será estruturado de maneira didática, priorizando os documentos centrais da fase preparatória da licitação, como o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e a pesquisa de preços. Serão indicados, em cada um desses documentos, os pontos que exigem maior atenção, bem como incluídos modelos de documentos utilizados com êxito no contexto institucional da UFJF, de modo a servir como referência prática para os requisitantes no momento da elaboração da documentação.

O manual será disponibilizado em meio digital, no site institucional da COSUP, e encaminhado às unidades requisitantes por *e-mail*, juntamente com o calendário anual de compras, ampliando o acesso às orientações e favorecendo sua utilização no momento da elaboração das requisições. Trata-se de uma ação sem custos para a instituição, pois sua

implementação ocorre de forma interna, com a utilização de recursos humanos e materiais já disponíveis na COSUP, sem demandar investimentos financeiros adicionais. O início dos trabalhos está previsto para os meses de junho ou julho de 2026, com desenvolvimento ao longo do segundo semestre, de modo que o manual esteja finalizado até dezembro de 2026, para que o ano de 2027 seja iniciado com o material atualizado. Para tornar mais clara a proposta de elaboração do manual e a forma como ele será organizado, apresenta-se a seguir, no Quadro 6, um sumário preliminar do documento, contendo os capítulos centrais previstos e breves comentários explicativos sobre o conteúdo de cada um.

Quadro 6 – Estrutura proposta para o Manual de Orientações aos Requisitantes

<b>Capítulo do Manual</b>	<b>Descrição do Conteúdo</b>
<b>1. Apresentação do manual</b>	Capítulo introdutório destinado a contextualizar o manual, apresentando seus objetivos, o público-alvo (os servidores requisitantes) e sua relevância para o aprimoramento da fase inicial do planejamento das compras institucionais.
<b>2. Visão geral da fase preparatória das compras de materiais de consumo na UFJF</b>	Apresenta, de forma sintética, o fluxo institucional das compras de materiais de consumo na universidade, situando o requisitante no processo e destacando as etapas que antecedem o pregão eletrônico, especialmente após as mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021.
<b>3. Responsabilidades das unidades requisitantes na fase preparatória das compras</b>	Aborda as atribuições dos requisitantes no processo de aquisição, destacando os principais documentos e procedimentos que devem ser elaborados ou executados na fase preparatória. O capítulo também busca situar o requisitante dentro do processo de compras como um todo, evidenciando a importância de sua atuação para o sucesso das aquisições.
<b>4. Elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP)</b>	Apresenta orientações práticas para a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, com foco nos aspectos que têm gerado dúvidas ou inconsistências, conforme evidenciado nos dados da pesquisa.
<b>5. Construção do Termo de Referência (TR) e especificação do objeto</b>	Trata da elaboração do Termo de Referência e da importância da correta especificação dos itens a serem adquiridos, destacando elementos essenciais, pontos normativos relevantes e falhas recorrentes que podem comprometer o êxito das compras.
<b>6. Procedimentos para realização da pesquisa de preços e análise crítica</b>	Reúne orientações sobre a realização da pesquisa de preços, etapa considerada crítica no planejamento das contratações e frequentemente associada a devoluções ou insucesso nas aquisições. O capítulo também aborda a elaboração da análise crítica da pesquisa de preços, exigência recente que tem gerado dúvidas entre os requisitantes.
<b>7. Erros mais frequentes e recomendações práticas</b>	Organiza os principais erros observados nos documentos da fase preparatória recebidos pela COSUP, bem como suas consequências para o processo licitatório, apresentando recomendações objetivas para preveni-los.
<b>8. Modelos e documentos de apoio</b>	Disponibiliza modelos e exemplos de documentos utilizados com êxito no contexto institucional, com o objetivo de facilitar o preenchimento e contribuir para a padronização da documentação elaborada pelos requisitantes.
<b>9. Considerações finais e canais de suporte da COSUP</b>	Apresenta as considerações finais do manual e informa os canais institucionais de suporte disponibilizados pela COSUP para esclarecimento de dúvidas e acompanhamento dos requisitantes no processo de compras.

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

Por fim, serão indicados os canais institucionais de orientação e suporte aos requisitantes, bem como a previsão de atualização periódica do manual.

Com isso, espera-se que o manual contribua para reduzir falhas documentais na fase preparatória, diminuir devoluções de requisições e aumentar a efetividade das compras de materiais de consumo na UFJF. Ao disponibilizar informações sistematizadas, atualizadas e acessíveis aos requisitantes, o documento tende também a facilitar o acesso às informações no momento da elaboração das requisições e contribuir para a diminuição de dúvidas recorrentes e a necessidade de contatos telefônicos frequentes com a COSUP, tornando o fluxo de orientação mais eficiente.

Com o objetivo de sintetizar os principais elementos da ação proposta, o Quadro 7 apresenta a síntese da Ação 1 segundo as dimensões da ferramenta 5W2H.

Quadro 7 – Síntese da Ação 1 segundo a ferramenta 5W2H

<b>Elemento</b>	<b>Descrição</b>
<i>What</i> (O que será feito?)	Elaboração de manual/roteiro operacional do processo de compras de materiais de consumo, com foco na prática institucional da UFJF.
<i>Why</i> (Por que é necessário?)	Atualizar o material vigente e orientar os requisitantes na elaboração da documentação da fase preparatória, reduzindo falhas documentais, devoluções e a não conclusão das compras.
<i>Where</i> (Onde ocorrerá?)	No âmbito da COSUP, com disponibilização digital no site institucional e encaminhamento às unidades requisitantes.
<i>When</i> (Quando será realizado?)	Início previsto para julho de 2026, com desenvolvimento ao longo do segundo semestre e finalização até dezembro de 2026, possibilitando que 2027 seja iniciado com o manual atualizado.
<i>Who</i> (Quem será responsável?)	Servidores da COSUP envolvidos nas diferentes etapas do pregão eletrônico, incluindo coordenação, gerência, cadastro de materiais, elaboração de editais e pregoeiros.
<i>How</i> (Como será executado?)	Levantamento dos erros recorrentes e pontos críticos da documentação; sistematização das exigências legais e orientações da Procuradoria; organização didática do conteúdo, com inclusão de modelos institucionais utilizados com êxito.
<i>How Much</i> (Quanto custará?)	Ação sem custos adicionais, realizada com recursos humanos e materiais já disponíveis na COSUP.

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

Assim, o Quadro 7 sintetiza os principais elementos da Ação 1, voltada à elaboração de um manual operacional como instrumento de orientação prática aos requisitantes. Na sequência, apresenta-se a Ação 2, que complementa essa proposta ao prever encontros periódicos de capacitação e nivelamento de informações, fortalecendo a atuação dos servidores responsáveis pela instrução das requisições.

#### **4.2.2 Ação 2 – Capacitação e nivelamento de informações entre requisitantes**

A segunda ação proposta no PAE consiste na promoção de atividades periódicas voltadas à capacitação e ao nivelamento de informações dos requisitantes, com incentivo à troca de experiências entre servidores de diferentes unidades da UFJF. Essa ação decorre diretamente dos achados da pesquisa, que evidenciaram relatos recorrentes de ausência de capacitação inicial e continuada, principalmente após a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, além de um sentimento frequente de insegurança por parte dos requisitantes. Observou-se também que o aprendizado sobre os procedimentos tem ocorrido, em grande parte, de forma prática e informal, no cotidiano de trabalho. As entrevistas indicaram desigualdades no domínio das rotinas relacionadas ao planejamento das compras e dificuldades enfrentadas pelos requisitantes para atender às exigências legais e documentais da fase preparatória, especialmente no que se refere à elaboração e ao preenchimento dos documentos exigidos nessa etapa. Diante desse cenário, a ação busca contribuir para o alinhamento das orientações e para o fortalecimento da atuação dos requisitantes nessa fase inicial, reduzindo dúvidas e inseguranças na instrução das requisições e promovendo maior qualidade na documentação preparatória, com impactos positivos na efetividade das compras de materiais de consumo na UFJF.

A ação proposta reforça a importância do planejamento na fase preparatória das compras, aspecto destacado no referencial teórico como essencial para a efetividade das aquisições públicas (p. 56). Além disso, conforme evidenciado nas entrevistas, muitos requisitantes relatam insegurança e ausência de capacitação continuada na elaboração da documentação inicial.

A descontinuidade da capacitação inicial e a ausência de capacitação continuada voltada aos requisitantes foram identificadas como fatores que contribuem para falhas na documentação e para devoluções frequentes de instrumentos para correção na fase preparatória. Essas inconsistências, por sua vez, podem comprometer o êxito das aquisições e resultar em retrabalho ou na não conclusão das compras ao final do processo. Assim, a ação proposta busca oferecer um espaço de orientação, no qual os requisitantes possam compreender melhor as exigências da fase preparatória e atuar com mais segurança na elaboração dos documentos necessários. Com isso, pretende-se reduzir a dependência de esclarecimentos isolados e repetitivos junto à COSUP, promovendo maior padronização e autonomia na condução dessa etapa.

O objetivo central da ação é promover encontros práticos de capacitação em pequenos grupos, com cerca de cinco requisitantes de diferentes unidades, voltados à orientação, ao esclarecimento de dúvidas e ao compartilhamento de experiências entre eles. Esses encontros serão direcionados às principais dificuldades identificadas na pesquisa e observadas no âmbito da COSUP, especialmente aquelas consideradas críticas e importantes para a adequada instrução dos processos. Dessa forma, busca-se ampliar a compreensão dos servidores sobre os procedimentos necessários ao planejamento das compras de materiais de consumo, fortalecendo sua atuação na fase preparatória e reduzindo retrabalhos.

As capacitações serão realizadas na própria COSUP, utilizando a sala de reuniões do setor, o que facilita a organização de encontros em grupos reduzidos e favorece maior interação entre os participantes. A opção por pequenos grupos se justifica pela intenção de tornar os encontros mais participativos e próximos das demandas concretas dos requisitantes, além de permitir que diferentes unidades apresentem suas dificuldades específicas e compartilhem experiências bem-sucedidas.

A implementação da ação está prevista para iniciar em julho de 2026, de forma concomitante ao processo de elaboração do manual operacional proposto na Ação 1. Essa integração entre as duas ações é estratégica, pois os encontros também poderão funcionar como espaços para identificar dúvidas mais frequentes, contribuindo para o aprimoramento do conteúdo do manual. A proposta é que, inicialmente, sejam realizadas oficinas quinzenais, abrangendo gradualmente os principais requisitantes envolvidos nos processos de compras. Posteriormente, prevê-se a repetição dessas atividades em intervalos anuais, como forma de garantir atualização contínua e acolhimento de novos servidores que passem a atuar na função de requisitante.

A responsabilidade pela condução das oficinas será da equipe da COSUP, sendo realizadas por um ou dois membros do setor, de forma alternada, com apoio dos demais servidores, conforme os temas tratados em cada encontro. Essa organização busca dar oportunidade de participação a toda a equipe na condução das atividades, sem comprometer os trabalhos rotineiros da unidade. O conteúdo das capacitações terá foco nos aspectos práticos da fase preparatória, com ênfase nos erros mais recorrentes identificados nos processos, nas exigências legais e procedimentais apontadas pela Procuradoria Federal junto à UFJF e nas orientações necessárias para a adequada formalização da documentação.

Além do caráter técnico, a ação propõe também a criação de espaços de diálogo ao final das oficinas, estimulando a troca de experiências entre requisitantes e o compartilhamento de boas práticas institucionais. Iniciativas como encontros informais podem contribuir para fortalecer a relação entre o setor de compras e as unidades requisitantes, promovendo maior proximidade institucional e reduzindo a sensação de isolamento e insegurança dos servidores responsáveis pela instrução das requisições.

Trata-se de uma ação de baixo custo e de fácil aplicação, pois será realizada com recursos humanos e materiais já disponíveis na instituição, sem necessidade de investimentos financeiros adicionais. Ao promover a capacitação continuada e o alinhamento de informações, espera-se que a ação contribua para reduzir inseguranças, minimizar desigualdades no domínio dos procedimentos e diminuir falhas documentais. Como consequência, essa ação tende a reduzir devoluções e retrabalho nos processos de compras de materiais de consumo da UFJF. Além disso, a realização regular desses encontros pode fortalecer o planejamento das aquisições e contribuir para maior efetividade nas compras públicas realizadas pela universidade.

Com o objetivo de sintetizar os principais elementos da ação proposta, o Quadro 8 apresenta a síntese da Ação 2 segundo as dimensões da ferramenta 5W2H.

Quadro 8 – Síntese da Ação 2 segundo a ferramenta 5W2H

<b>Elemento</b>	<b>Descrição</b>
<i>What</i> (O que será feito?)	Promoção de encontros periódicos de capacitação e nivelamento de informações para requisitantes, em pequenos grupos, com incentivo à troca de experiências.
<i>Why</i> (Por que é necessário?)	Enfrentar a ausência de capacitação inicial e continuada identificada na pesquisa, reduzindo inseguranças, desigualdades no domínio dos procedimentos e falhas documentais na fase preparatória das compras.
<i>Where</i> (Onde ocorrerá?)	No âmbito da COSUP, utilizando a sala de reuniões do setor para a realização de encontros presenciais em grupos reduzidos.
<i>When</i> (Quando será realizado?)	Início previsto para julho de 2026, com oficinas quinzenais no período inicial. Posteriormente, prevê-se a repetição das atividades em intervalos anuais, garantindo atualização contínua e acolhimento de novos requisitantes.
<i>Who</i> (Quem será responsável?)	Um ou dois membros do setor, de forma alternada, com apoio dos demais servidores, conforme os temas tratados em cada encontro.
<i>How</i> (Como será executado?)	Realização de oficinas práticas em pequenos grupos (cerca de cinco requisitantes), abordando erros recorrentes, exigências legais e procedimentais e orientações para a adequada formalização da documentação. Ao final, serão promovidos espaços de diálogo para troca de experiências e compartilhamento de boas práticas.
<i>How Much</i> (Quanto custará?)	Ação sem custos adicionais, realizada com recursos humanos e materiais já disponíveis na COSUP.

Fonte: Elaborada pela autora (2026).

Assim, o Quadro 8 permite visualizar de forma sintética os principais elementos da Ação 2, voltada à capacitação e ao nivelamento de informações entre requisitantes, por meio de encontros em pequenos grupos e troca de experiências. Na sequência, apresenta-se a Ação 3, que complementa essa proposta ao direcionar-se ao aprimoramento da comunicação institucional entre a COSUP e as unidades requisitantes, fortalecendo canais formais de orientação e reduzindo dúvidas recorrentes na fase preparatória das compras.

#### **4.2.3 Ação 3 – Aprimoramento da comunicação entre a COSUP e as unidades requisitantes**

A terceira ação proposta no PAE consiste no aprimoramento da comunicação entre a COSUP e as unidades requisitantes, por meio da reorganização e fortalecimento de canais formais de orientação. Essa ação decorre dos achados da pesquisa, que evidenciaram que, embora a comunicação entre os requisitantes e o setor de compras seja considerada acessível, ela ocorre com frequência e de forma pouco estruturada, especialmente por meio de contatos telefônicos. Os relatos indicaram que essa dinâmica, além de interromper o fluxo de trabalho da COSUP, nem sempre resulta em orientações claras e assertivas, gerando dúvidas recorrentes e insegurança na condução da fase preparatória das compras.

Nesse sentido, a ação proposta reforça a importância da comunicação institucional como elemento fundamental para organizar o fluxo de orientações na fase preparatória das compras. Conforme evidenciado na pesquisa, a predominância de contatos informais e pouco registrados contribui para a repetição de dúvidas e para a insegurança dos requisitantes. Ao fortalecer canais formais e padronizados, busca-se ampliar a clareza das informações prestadas e apoiar a elaboração mais consistente da documentação preparatória.

Observou-se também que a ausência de canais padronizados e de registros das orientações prestadas dificulta a organização das informações e contribui para a repetição de esclarecimentos sobre procedimentos semelhantes. Soma-se a isso a percepção, por parte dos requisitantes, de falta de *feedback* mais estruturado nos casos de devolução das requisições ao final do pregão eletrônico, em razão da não conclusão das compras. Essa ausência de retorno compromete o entendimento, por parte do requisitante, sobre os motivos que levaram ao insucesso da aquisição e dificulta a identificação de correções possíveis na documentação preparatória para uma nova tentativa, o que pode resultar em novos fracassos no processo.

Diante desse cenário, o objetivo central da ação é tornar a comunicação entre a COSUP e as unidades requisitantes mais clara, organizada e eficiente, reduzindo a dependência de contatos telefônicos e promovendo maior padronização das informações prestadas. Busca-se, assim, fortalecer canais institucionais de orientação que permitam aos requisitantes acessar conteúdos com mais autonomia, com registro das informações prestadas e segurança na elaboração da documentação preparatória.

A implementação da ação prevê a definição e divulgação de meios formais de comunicação, com incentivo ao uso de canais escritos e organizados, como o site institucional da COSUP e canais digitais institucionais, como um número oficial de *WhatsApp*. Entre as medidas previstas, destaca-se a atualização contínua da página institucional do setor, com a disponibilização de orientações práticas, modelos de documentos e respostas para dúvidas frequentes. Além disso, propõe-se a criação de um número institucional de *WhatsApp*, destinado exclusivamente ao atendimento dos requisitantes, com mensagens padronizadas e encaminhamentos claros, favorecendo maior organização e registro das orientações prestadas, reduzindo a dependência de contatos telefônicos informais. Esses canais também servirão como suporte para a divulgação do manual proposto na Ação 1, ampliando o acesso dos requisitantes às orientações estruturadas e contribuindo para maior autonomia na fase preparatória das compras. Busca-se, ainda, orientar os requisitantes quanto ao uso adequado desses canais, indicando o meio mais apropriado para diferentes tipos de solicitação, de modo a tornar o atendimento mais claro e eficiente.

No que se refere às devoluções de requisições sem êxito ao final do processo, propõe-se também aprimorar a comunicação de retorno aos requisitantes, de modo que seja possível compreender, de forma mais clara, os principais motivos da não conclusão da compra e as correções necessárias para futuras tentativas. Para viabilizar esse *feedback* seria importante a solicitação de criação, no sistema SIGA, de um campo específico no qual o pregoeiro possa registrar a motivação de um determinado item não ter sido comprado. Atualmente, essa devolução é realizada pela gerente de compras sem que a unidade requisitante tenha acesso à justificativa detalhada do insucesso. Esse retorno mais detalhado tende a favorecer o aprendizado dos servidores envolvidos e a reduzir a repetição de falhas na documentação preparatória.

A responsabilidade pela execução da ação será da equipe da COSUP, que atuará na reorganização dos canais existentes, na elaboração de respostas padrão e na consolidação de

orientações institucionais mais acessíveis aos requisitantes. O início das atividades está previsto para o segundo semestre de 2026, após a realização do ciclo inicial de capacitações com os requisitantes (Ação 2), quando será possível reunir retornos sobre as principais dúvidas recorrentes e elaborar respostas padronizadas de forma mais consistente. A atualização dos meios de comunicação ocorrerá de maneira contínua, considerando a necessidade permanente de alinhamento diante das mudanças normativas e procedimentais.

Trata-se de uma ação de baixo custo e alta viabilidade, uma vez que se baseia no uso de ferramentas digitais já existentes e na reorganização interna do fluxo de comunicação do setor. Ao aprimorar os canais formais de orientação, espera-se reduzir interrupções no trabalho da COSUP, diminuir a dependência de atendimentos telefônicos e contribuir para maior clareza e segurança dos requisitantes na fase preparatória das compras. Dessa forma, a ação tende a fortalecer a comunicação institucional e otimizar o andamento dos processos de aquisição de materiais de consumo na UFJF.

Com o objetivo de sintetizar os principais elementos da ação proposta, o Quadro 9 apresenta a síntese da Ação 3 segundo as dimensões da ferramenta 5W2H.

Quadro 9 – Síntese da Ação 3 segundo a ferramenta 5W2H

<b>Elemento</b>	<b>Descrição</b>
<i>What</i> (O que será feito?)	Aprimoramento da comunicação entre a COSUP e as unidades requisitantes, por meio da reorganização e fortalecimento de canais formais de orientação institucional.
<i>Why</i> (Por que é necessário?)	Reduzir a dependência de contatos telefônicos frequentes e pouco estruturados, minimizar interrupções no fluxo de trabalho da COSUP e promover maior clareza, padronização e segurança aos requisitantes durante a fase preparatória das compras.
<i>Where</i> (Onde ocorrerá?)	No âmbito institucional da UFJF, por meio dos canais oficiais da COSUP, especialmente o site institucional do setor e ferramentas digitais formais de atendimento aos requisitantes.
<i>When</i> (Quando será realizado?)	Início previsto para o segundo semestre de 2026, após a realização do ciclo inicial de capacitações da Ação 2, com atualização contínua dos canais e orientações prestadas.
<i>Who</i> (Quem será responsável?)	Equipe da COSUP, responsável pela reorganização dos canais existentes, elaboração de respostas padronizadas e consolidação de orientações institucionais acessíveis às unidades requisitantes.
<i>How</i> (Como será executado?)	Reorganização e divulgação de canais formais de orientação, com atualização contínua do site institucional da COSUP (modelos, orientações e respostas a dúvidas frequentes) e implantação de atendimento institucional via <i>WhatsApp</i> , com respostas padronizadas e registro das informações. Propõe-se ainda a criação de campo no SIGA para <i>feedback</i> estruturado sobre itens não adquiridos.
<i>How Much</i> (Quanto custará?)	Ação sem custos adicionais, baseada no uso de ferramentas digitais já existentes e na reorganização interna do fluxo de comunicação da COSUP.

Fonte: Elaborada pela autora (2026).

Assim, o Quadro 9 permite visualizar de forma sintética os principais elementos da Ação 3, voltada ao fortalecimento dos canais formais de orientação e à organização da comunicação entre a COSUP e as unidades requisitantes. Na sequência, apresenta-se a Ação 4, que complementa esse conjunto de propostas ao direcionar-se ao fortalecimento das práticas internas dos pregoeiros, contribuindo para maior alinhamento e segurança na condução dos processos de compras.

#### **4.2.4 Ação 4 – Fortalecimento das práticas dos pregoeiros da COSUP**

A quarta ação proposta no PAE consiste no fortalecimento das práticas dos pregoeiros da COSUP, por meio de ações internas de discussão e alinhamento, troca de experiências, padronização de rotinas e incentivo à capacitação formal, quando viável. Essa ação decorre dos achados da pesquisa que evidenciaram a necessidade de atualização permanente do setor diante das mudanças normativas e procedimentais relacionadas às compras públicas, especialmente após a implementação da Lei nº 14.133/2021. Considerando o papel central desempenhado pelos pregoeiros na condução dos processos licitatórios de pregão eletrônico e na orientação prestada às unidades requisitantes, torna-se fundamental que suas práticas estejam continuamente alinhadas, fortalecidas e atualizadas no contexto institucional da UFJF.

Nesse sentido, a ação proposta reforça a importância do alinhamento interno e da padronização de rotinas como elementos que contribuem para maior segurança e consistência na condução dos pregões eletrônicos. Conforme evidenciado na pesquisa de campo, além das dificuldades enfrentadas pelos requisitantes na documentação preparatória, há também demandas internas relacionadas à necessidade de atualização normativa e de respostas mais uniformes por parte da equipe da COSUP. Assim, fortalecer as práticas dos pregoeiros significa não apenas aprimorar a condução das compras, mas também qualificar as orientações e o apoio oferecidos às unidades requisitantes ao longo do processo.

A adequação dessa ação se justifica pela compreensão de que a efetividade das compras públicas não depende apenas da qualidade da documentação preparatória elaborada pelos requisitantes, mas também da necessidade de aprimoramento contínuo das práticas adotadas pela equipe responsável pela condução do pregão eletrônico, conforme relatado pelos servidores da COSUP, ao indicarem a ausência de capacitação.

A implementação da ação prevê a realização de encontros internos periódicos, voltados à troca de experiências e ao alinhamento das rotinas de trabalho entre os pregoeiros e demais servidores envolvidos em outras etapas do processo de compras. Esses encontros poderão ocorrer em formato de reuniões mensais ou conforme necessidades identificadas pela equipe, com o objetivo de discutir situações recorrentes observadas nos pregões e compartilhar encaminhamentos adotados em casos específicos.

A partir dessas trocas e discussões internas, torna-se possível consolidar entendimentos comuns sobre rotinas e interpretações normativas, contribuindo para a padronização de práticas relacionadas, por exemplo, à análise de documentos preparatórios, ao tratamento de inconsistências identificadas durante o pregão eletrônico e às orientações repassadas às unidades requisitantes quando há necessidade de ajustes ou correções. Ao organizar essas experiências e compartilhar boas práticas entre a equipe, a COSUP tende a atuar de forma mais alinhada, reduzindo diferenças nos encaminhamentos internos, tornando o atendimento aos requisitantes mais uniforme e trazendo mais segurança para a condução das compras.

Como medida complementar, propõe-se também a elaboração de materiais internos de apoio, como *checklists* dos procedimentos, registros breves de decisões recorrentes e a organização de um registro interno de boas práticas. Esse material poderá reunir encaminhamentos já utilizados pela equipe, orientações internas e referências normativas frequentemente utilizadas, servindo como suporte para a atuação dos pregoeiros e contribuindo para maior uniformidade nas rotinas do setor. Além disso, essa organização tende a fortalecer a capacidade da COSUP em orientar os requisitantes de forma mais consistente, em articulação com as demais ações propostas, especialmente o manual operacional (Ação 1), os encontros formativos de requisitantes em pequenos grupos (Ação 2) e o aprimoramento dos canais formais de comunicação (Ação 3). Dessa forma, espera-se que o fortalecimento interno da equipe também contribua para qualificar as capacitações oferecidas aos requisitantes, ao mesmo tempo em que as demandas identificadas nesses encontros possam apoiar o aprimoramento contínuo das práticas do setor.

Além disso, propõe-se também o incentivo à participação da equipe em cursos, eventos e capacitações formais, na medida do possível, considerando as limitações administrativas e orçamentárias da instituição. Mesmo que nem sempre seja viável realizar capacitações externas, a participação pontual em formações específicas pode ajudar a manter a equipe atualizada e

preparada para lidar com mudanças na legislação, novos entendimentos e exigências procedimentais e desafios recorrentes na condução dos pregões eletrônicos.

Com o objetivo de sintetizar os principais elementos da ação proposta, o Quadro 10 apresenta a síntese da Ação 4 segundo as dimensões da ferramenta 5W2H.

Quadro 10 – Síntese da Ação 4 segundo a ferramenta 5W2H

<b>Elemento</b>	<b>Descrição</b>
<i>What</i> (O que será feito?)	Fortalecimento das práticas dos pregoeiros da COSUP por meio de ações internas de alinhamento, troca de experiências e incentivo à capacitação formal, quando viável.
<i>Why</i> (Por que é necessário?)	Promover atualização normativa, padronização de procedimentos internos e maior uniformidade na atuação dos pregoeiros, fortalecendo a orientação aos requisitantes. Complementarmente, incentivar capacitações externas, quando possível, contribui para manter a equipe atualizada diante de mudanças legais e procedimentais.
<i>Where</i> (Onde ocorrerá?)	No âmbito interno da COSUP e, quando aplicável, em instituições externas responsáveis pela oferta de cursos e capacitações.
<i>When</i> (Quando será realizado?)	Início previsto para junho de 2026, com realização de encontros periódicos ao longo do segundo semestre e continuidade conforme demandas identificadas pela equipe. Capacitações externas ocorrerão conforme disponibilidade orçamentária e oferta de capacitações.
<i>Who</i> (Quem será responsável?)	Pregoeiros da COSUP, com apoio da gestão do setor e participação eventual de outros servidores envolvidos em outras etapas do processo de compras.
<i>How</i> (Como será executado?)	Realização de encontros internos para discussão de casos recorrentes, alinhamento de rotinas e compartilhamento de boas práticas, além da elaboração de instrumentos de apoio ( <i>checklists</i> e arquivo interno de orientações). Incentivo à participação em cursos e eventos de capacitação, quando possível.
<i>How Much</i> (Quanto custará?)	Ação sem custos adicionais para as iniciativas internas, podendo haver necessidade de recursos apenas para capacitações externas, conforme disponibilidade da UFJF.

Fonte: Elaborada pela autora (2026).

Assim, o Quadro 10 sintetiza os principais elementos da Ação 4, voltada ao fortalecimento das práticas internas dos pregoeiros da COSUP, por meio do alinhamento de rotinas, troca de experiências e incentivo à capacitação contínua.

O início das atividades está previsto para junho de 2026, com a realização de encontros periódicos ao longo do segundo semestre e continuidade conforme demandas identificadas pela equipe. Trata-se de uma ação de alta viabilidade, pois se baseia principalmente em iniciativas internas de organização e alinhamento da equipe, utilizando recursos humanos já disponíveis na COSUP, sem gerar custos adicionais nas atividades internas. Eventuais recursos orçamentários seriam necessários apenas nos casos de participação em capacitações externas, conforme disponibilidade orçamentária da UFJF. Ao fortalecer as práticas dos pregoeiros e

promover maior uniformidade interna, em articulação com as ações de capacitação dos requisitantes (Ação 2), espera-se contribuir para a melhoria do fluxo das compras, para o aprimoramento das orientações prestadas às unidades demandantes e para o aperfeiçoamento contínuo da capacidade da UFJF na condução das aquisições de materiais de consumo.

Com essa proposta, conclui-se o conjunto de ações apresentadas no Plano de Ação Educacional, que, de forma articulada, busca enfrentar os problemas identificados na pesquisa e reduzir falhas recorrentes na elaboração da documentação preparatória. Ao promover orientação, padronização e maior segurança institucional na condução dos processos, espera-se que essas medidas contribuam para aumentar o êxito e a efetividade das compras de materiais de consumo realizadas por pregão eletrônico na UFJF, minimizando retrabalhos, devoluções e insucessos ao longo do procedimento licitatório.

#### 4.3 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS AÇÕES PROPOSTAS

Considerando que o Plano de Ação Educacional foi elaborado com o objetivo de enfrentar os problemas identificados na pesquisa, especialmente aqueles relacionados às falhas na documentação preparatória e aos impactos na efetividade das compras de materiais de consumo por pregão eletrônico na UFJF, torna-se fundamental prever mecanismos de monitoramento e avaliação das ações propostas.

O acompanhamento das iniciativas permitirá verificar se as medidas implementadas contribuem para reduzir devoluções, retrabalho e insucessos nas aquisições, além de possibilitar ajustes ao longo do tempo, conforme novas demandas institucionais e mudanças normativas.

A avaliação das ações poderá ocorrer de forma contínua, sob responsabilidade da equipe da COSUP, a partir de observações simples e diretamente relacionadas aos achados da pesquisa.

Entre os principais aspectos a serem monitorados na implementação das ações propostas, destacam-se (Quadro 11):

Quadro 11 – Aspectos a serem monitorados na implementação das ações propostas

<b>Aspecto monitorado</b>	<b>Descrição do acompanhamento</b>
<b>Número de devoluções de documentos da fase preparatória</b>	Monitoramento da quantidade de documentos devolvidos pela COSUP aos requisitantes para correções ou complementações em razão de falhas documentais na fase preparatória do processo de compras.
<b>Número de processos não concluídos em razão de inconsistências na fase preparatória</b>	Verificação da quantidade de processos licitatórios que não resultaram na efetivação da compra devido a problemas identificados na documentação inicial, como falhas na pesquisa de preços ou na especificação do objeto.
<b>Quantidade de contatos para esclarecimento de dúvidas recorrentes</b>	Acompanhamento do volume de contatos realizados pelos requisitantes à COSUP para esclarecimento de dúvidas sobre elaboração da documentação, especialmente atendimentos informais repetitivos realizados por telefone ou <i>e-mail</i> .
<b>Padronização e qualidade da documentação encaminhada pelos requisitantes</b>	Observação da melhoria na organização, padronização e qualidade dos documentos encaminhados pelos requisitantes, considerando aspectos como completude das informações, adequação às normas vigentes e redução de inconsistências documentais.

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

De forma específica, o acompanhamento das ações será realizado a partir da observação dos resultados obtidos na prática e da análise das informações já disponíveis no setor. Esse acompanhamento ocorrerá de forma periódica, permitindo comparar a situação antes e depois da implementação das ações e verificar se as medidas adotadas estão contribuindo para a melhoria do processo de compras.

No caso da Ação 1, o acompanhamento será realizado mediante comparação semestral do número de devoluções de documentos da fase preparatória e de processos não concluídos associados a falhas documentais, tomando como referência os dados extraídos do SIGA no período anterior à implementação do manual. A equipe da COSUP poderá organizar planilha interna para registrar os principais erros identificados nos documentos recebidos, possibilitando verificar se há redução gradual dessas inconsistências após a disponibilização do manual. Sempre que viável, poderá também ser observado o número de acessos ao documento no site, como forma de verificar a utilização da ferramenta.

A Ação 2 será monitorada por meio do registro da participação dos requisitantes nas oficinas, com controle das unidades participantes ao longo do tempo. Ao final de cada encontro, poderá ser aplicado um questionário breve de avaliação sobre a clareza das orientações, aplicação do conteúdo na prática e aumento da segurança na elaboração da documentação. Além disso, nos meses subsequentes às capacitações, a equipe poderá observar se há redução de falhas recorrentes nos documentos encaminhados pelos participantes, comparando períodos anteriores e posteriores à realização das oficinas.

Em relação à Ação 3, o monitoramento ocorrerá mediante a observação da diminuição do volume de atendimentos telefônicos e da utilização dos canais formais instituídos, como o *WhatsApp* oficial e o aumento do acesso às informações disponibilizadas no *site* institucional. Poderá ser mantido registro interno das dúvidas mais frequentes recebidas, permitindo verificar se há diminuição de questionamentos repetitivos e maior padronização das orientações prestadas. Também será possível observar se ocorre redução de devoluções motivadas por falhas já contempladas nos canais formais de orientação e no manual disponibilizado.

Quanto à Ação 4, o acompanhamento será realizado por meio do registro das reuniões internas de alinhamento, da consolidação de *checklists* e orientações padronizadas e da documentação de entendimentos comuns adotados pela equipe diante de situações recorrentes. Ao longo do tempo, poderá ser observado se há maior uniformidade nas orientações prestadas às unidades requisitantes e maior segurança na condução dos pregões eletrônicos, especialmente diante de alterações normativas. A eventual participação em capacitações externas também será registrada como indicador de atualização técnica da equipe.

Recomenda-se que esse monitoramento seja realizado semestralmente no período inicial de implementação das ações, com posterior consolidação anual, a fim de permitir que a COSUP acompanhe os resultados alcançados e identifique necessidades de aprimoramento. Assim, espera-se que o PAE possa contribuir de forma efetiva para o fortalecimento do processo de compras da UFJF, promovendo maior êxito nas aquisições de materiais de consumo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou compreender “como os problemas na elaboração da documentação preparatória para a licitação afetam a efetividade das compras de materiais de consumo por pregão eletrônico na UFJF e quais estratégias podem contribuir para a reduzi-los”. Partiu-se do reconhecimento de que a aquisição de bens e serviços constitui atividade essencial para o funcionamento dos órgãos públicos e exige planejamento adequado, conhecimento técnico e constante atualização normativa, especialmente diante das mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021. Nesse sentido, o estudo buscou evidenciar a importância da fase preparatória, etapa em que são consolidadas as informações e documentos que sustentam todo o procedimento licitatório e que pode ser decisiva para o êxito das aquisições.

Os resultados obtidos permitiram responder à questão proposta ao evidenciar que falhas recorrentes na documentação elaborada pelos requisitantes impactam de forma significativa a efetividade das compras públicas na UFJF. Inconsistências na descrição do objeto, dificuldades na pesquisa de preços e inadequações no preenchimento de instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência têm contribuído para devoluções frequentes e retrabalho ao longo do processo, comprometendo o andamento dos certames e, em muitos casos, a conclusão das aquisições.

Os dados documentais analisados nos relatórios do SIGA reforçam essa recorrência, indicando que, nos anos de 2023 e 2024, aproximadamente um quarto dos itens requisitados não resultou em compra concluída, indicando impactos dessas fragilidades na fase inicial. Assim, verificou-se que problemas originados na fase preparatória não se restringem a aspectos formais, mas afetam diretamente a utilização dos recursos públicos e o atendimento às demandas das unidades acadêmicas e administrativas.

Destaca-se ainda que a pesquisa de preços se mostrou uma das etapas mais críticas do planejamento, frequentemente associada à ocorrência de itens desertos ou fracassados. Esse aspecto reforça a necessidade de maior orientação, padronização e apoio aos requisitantes, especialmente em uma etapa tão importante para a viabilidade das aquisições. Ressalta-se, contudo, que o êxito das compras, conforme indicado nas falas dos entrevistados, também depende de outros fatores, como condições de mercado e atuação dos fornecedores. Ainda assim, aperfeiçoar os procedimentos internos e a documentação inicial é um passo importante para reduzir falhas e melhorar a efetividade das aquisições.

A compreensão do problema foi ampliada ao longo da pesquisa, pois os dados mostraram que as dificuldades enfrentadas pelos requisitantes não estão relacionadas apenas a falhas individuais ou falta de conhecimento técnico, mas também a fatores mais amplos. Entre eles, destacam-se a ausência de capacitação inicial e continuada, o uso de orientações muitas vezes informais e pouco organizadas e os desafios trazidos pelas exigências normativas mais recentes. Dessa forma, o estudo reforça que a efetividade das aquisições depende de uma atuação mais integrada entre requisitantes e setor de compras, além do fortalecimento de rotinas institucionais mais claras, padronizadas e capazes de trazer mais segurança ao processo.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa dialogou com diferentes contribuições que ajudaram a compreender o problema investigado sob várias perspectivas. No campo da gestão de compras no setor público, os achados reforçam que a função de compras não deve ser vista apenas como um procedimento burocrático, mas como uma atividade estratégica para o alcance dos objetivos institucionais. Isso exige integração entre setores, maior clareza nas especificações e aprimoramento contínuo dos agentes envolvidos no processo.

Além disso, a análise das entrevistas e dos dados documentais, em diálogo com o referencial teórico, evidenciou também impactos diretos sobre a eficiência, a eficácia e a efetividade das aquisições: falhas na documentação inicial comprometem a eficiência ao gerar retrabalho e atrasos; afetam a eficácia quando impedem a conclusão das compras ou o atendimento adequado das demandas; e reduzem a efetividade ao dificultar que os resultados finais das contratações atendam plenamente às necessidades da UFJF. Nesse contexto, o planejamento, princípio central da Lei nº 14.133/2021, mostrou-se elemento fundamental da fase preparatória, evidenciando que a qualidade da documentação inicial é decisiva para reduzir incertezas, fortalecer a organização do processo e propiciar a condução dos processos de aquisição de forma mais eficiente e segura. Por fim, a perspectiva da NEI ajudou a interpretar como as instituições e as rotinas organizacionais influenciam o processo de compras e podem gerar incertezas e retrabalho. Assim, o estudo reforça que melhorias na fase preparatória dependem de ações integradas, como planejamento, padronização, comunicação e capacitação.

No âmbito profissional, esta dissertação possui relevância particular por se relacionar diretamente à atuação desta pesquisadora como pregoeira na COSUP. A pesquisa de campo possibilitou identificar desafios observados na prática cotidiana, aprofundando a compreensão de suas causas e oferecendo uma análise fundamentada a partir de dados documentais e entrevistas. Assim, a pesquisa contribuiu não apenas para refletir sobre a prática profissional,

mas também para transformar essas experiências em propostas estruturadas de aprimoramento do processo de compras.

A partir dos achados da pesquisa, foi elaborado um Plano de Ação Educacional composto por quatro ações articuladas: (i) a elaboração de um manual operacional orientativo, (ii) a promoção de capacitações em pequenos grupos para requisitantes, (iii) o fortalecimento de canais formais de comunicação institucional e o (iv) aprimoramento das práticas internas dos pregoeiros da COSUP. Essas medidas buscam reduzir devoluções, minimizar retrabalho, ampliar a autonomia dos requisitantes e fortalecer a capacidade institucional da UFJF na condução das aquisições de materiais de consumo. Conforme sistematizado pela ferramenta 5W2H, trata-se de um conjunto de ações exequíveis no contexto institucional da UFJF, com previsão de implementação gradual e sem custos adicionais, na sua grande maioria, uma vez que se apoia na organização interna do setor e no uso de recursos já disponíveis.

Entre as potencialidades do estudo, destaca-se sua contribuição prática para o aprimoramento da gestão das compras públicas na UFJF, ao propor estratégias viáveis para aprimorar a elaboração da documentação preparatória e tornar o fluxo das aquisições mais organizado e consistente. Além disso, a pesquisa contribui para a reflexão sobre desafios enfrentados pelas instituições públicas no contexto de mudanças normativas e de exigências cada vez maiores de planejamento e eficiência na administração pública. Ao tratar a fase preparatória como etapa central para a efetividade das compras, o trabalho oferece subsídios que podem contribuir para reflexões e possíveis adaptações em instituições com características semelhantes, sempre considerando as particularidades de cada realidade.

Como limitações, ressalta-se que a pesquisa se restringe ao caso da UFJF e às compras de materiais de consumo realizadas por pregão eletrônico, o que limita a aplicação direta dos resultados a outras realidades administrativas. Além disso, embora o estudo evidencie a relevância da documentação preparatória para a efetividade das aquisições, é importante salientar que o êxito das compras públicas também é influenciado por outros fatores, como condições de mercado e a atuação dos fornecedores, que extrapolam o escopo da fase inicial analisada, conforme citado anteriormente. Por fim, a efetividade das ações propostas dependerá também de sua implementação e acompanhamento ao longo do tempo, indicando a importância de avaliações futuras que verifiquem seus impactos concretos na redução de falhas documentais e no aumento do êxito das aquisições.

Diante do exposto, espera-se que esta dissertação contribua para o fortalecimento do processo de compras de materiais de consumo na UFJF, ao evidenciar a importância da documentação elaborada na fase preparatória e ao apresentar estratégias viáveis para reduzir entraves e aprimorar as práticas administrativas. Ao reunir os achados da pesquisa, a discussão teórica e as ações propostas no PAE, o estudo reforça a importância do planejamento e da organização institucional como formas de promover maior efetividade, eficiência, eficácia e segurança nas compras públicas no âmbito da UFJF.

## REFERÊNCIAS

- ALCANTARA, Christian Mendez. **Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da administração pública: estudo comparativo Brasil e Espanha.** Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 24-49, ago./dez. 2009. Disponível em: <http://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/3>. Acesso em: 01 jun.2025.
- ALMEIDA, A. A. M.; SANO, H. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 89-106, fev./dez. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/73927/70958>. Acesso em: 20 abr. 2024.
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência.** 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021.
- AZEVEDO, Paulo Furquim de. **Nova Economia Institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura.** Agricultura em São Paulo, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 33-52, 2000. Disponível em: [http://www.gepai.dep.ufscar.br/pdfs/1085082759\\_ASPREFERENCIAL.pdf](http://www.gepai.dep.ufscar.br/pdfs/1085082759_ASPREFERENCIAL.pdf). Acesso em: 24 mai. 2025.
- BATISTA, Marco Antônio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, jul./ago. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000400003>. Acesso em: 26 ago. 2025.
- BRASIL. Advocacia Geral da União. **Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação AGU.** 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimento-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf/view>. Acesso em: 16 ago. 2024.
- BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 27 abr. 2025.
- BRASIL. LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 2021a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm?origin=instituicao](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm?origin=instituicao). Acesso em: 21 jun. 2024.
- BRASIL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.** 11. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26>. Acesso em: 01 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021**. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2021b. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-65-de-7-de-julho-de-2021>. Acesso em: 02 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Portal de Compras do Governo Federal**. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br>. Acesso em: 18 jun. 2025.

BRASIL. **Ministério do Planejamento. Painel de Preços**. Disponível em: <https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 01 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano de contratação anual (PCA)**. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/pca/>. Acesso em: 19 out. 2024. [202?].

BRASIL. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão Pública. **CATMAT – Catálogo de Materiais & CATSER – Catálogo de Serviços**. Versão 1. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-fase-interna/manual-catmat-catser/manual-catmat-e-catser-2020.pdf>. Acesso em: 03 nov 2025.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 5. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Comunicação, 2024b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/licitacoes-e-contratos-orientacoes-e-jurisprudencia-do-tcu>. Acesso em: 22 maio 2025.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em tese, Florianópolis**. v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005. Disponível em: <https://gtfhufrgs.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/05/entrevistas.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2024.

CEREIJIDO, Juliano Henrique da Cruz. O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 226, p. 231–241, out./dez. 2001. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47243>. Acesso em: 03 jun. 2025.

CHAGAS, S. J. N. **As compras de equipamentos de TIC nas unidades administrativas da UFJF: uma proposta de novos procedimentos para aperfeiçoar o processo**. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública. 130 f. 2021. Disponível em: <https://mestrado.caedufjf.net/as-compras-de-equipamentos-de-tic-nas-unidades-administrativas-da-ufjf-uma-proposta-de-novos-procedimentos-para-aperfeiçoar-o-processo/>. Acesso em: 17 set. 2024.

COSTA, Ana Queli de Castro Silva; SALES, Luciana Batista; MOREIRA, Caritsa Scartaty; OLIVEIRA, Adriana Martins de. **O efeito do processo licitatório no custo de transação econômica: um estudo de caso em uma prefeitura no Estado do Ceará.** XIII Congresso anpcont, São Paulo, jun. 2019.

DUARTE, R. **Entrevistas em pesquisas qualitativas.** Educar em revista, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/er/n24/n24a11.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2024.

DUTRA, Arthur Ensslin. **O que os pesquisadores nacionais têm explorado e publicado sobre a ‘nova’ Lei de Licitações e Contratos Administrativos?** 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, 2024.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Transformações na gestão de compras da administração pública brasileira.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2008. Publicado em: Compras Públicas, ano 1, n. 5, nov. 2008, p. 50–70. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1713>. Acesso em: 30 maio 2025.

FERREIRA, C. B. **Gestão de compras públicas: desafios, dilemas e perspectivas na Universidade Federal de Viçosa.** Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Faculdade de Educação/CAEd, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015. Disponível em: <http://mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2016/02/CRISTIANO-BONIFACIO-FERREIRA.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.

FERREIRA, Gabriel Murad Velloso; GONÇALVES, Wilson Magela; PEDROZO, Eugenio Avila; TAKITANE, Izabel Cristina. **A economia dos custos de transação sob uma análise crítica: perspectivas de aplicação no agronegócio.** XLIII Congresso da SOBER: Instituições, Eficiência, Gestão e Contratos no Sistema Agroindustrial, Ribeirão Preto/SP, julho, 2005.

FIUZA, E. P. S.; MEDEIROS, B. A. **A agenda perdida das compras públicas: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional.** Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3362/1/td\\_1990.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3362/1/td_1990.pdf). Acesso em: 01 nov. 2024.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 276-292, abr./jun. 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572003-0684>. Acesso em: 25 ago. 2025.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/20594>. Acesso em: 12 nov. 2024.

HARGER, Marcelo. Reflexões iniciais sobre o princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 217, p. 151-161, jul./set. 1999. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47421>. Acesso em: 03 jun. 2025.

LEÃO, G. J. C.; MELLO, G. M. de; SOUZA, L. S. S.; SANTOS, W. J. L. dos. **As inovações da lei 14.133/2021 na condução das licitações**. *Revista Foco*, [S. l.], v. 18, n. 1, p. e7394, 2025. DOI: 10.54751/revistafoco.v18n1-011. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/7394/5296>. Acesso em: 2 maio. 2025.

LUCINDA, Marco Antônio. **Análise e Melhoria de Processos - Uma Abordagem Prática para Micro e Pequenas Empresas**. Simplíssimo Livros Ltda, 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

MAXIMIANO, Antônio César Amaru. **Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital**. 8. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2018.

MEIRA, R. C. **As ferramentas para a melhoria da qualidade**. 2 ed. Porto Alegre: SEBRAE, 2003.

MOTTA, Fernando Prestes; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

NAKAGAWA, Marcelo. **5W2H – Plano de ação para empreendedores**. Movimento Empreenda, 2016.

NEUMANN, C. **Gestão de sistemas de produção e operações**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013.

NISHIYAMA, Mario Augusto; LIMA, Marcus Vinícius Andrade de; ENSSLIN, Leonardo; CHAVES, Leonardo. Modelo multicritério para avaliação de desempenho: um estudo de caso para gestão de compras no setor público. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 19, n. 47, p. 9–28, abr. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8077.2017v19n47p9>. Acesso em: 30 maio 2025.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

OLIVEIRA, Lilian Martins de. **Pregão eletrônico: vantagens e desvantagens na gestão de compras governamentais**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) – Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação, Departamento de Administração, Brasília, 2009. Disponível em: [https://ricg.org/wp-content/uploads/legacy\\_content/biblioteca/archivos/Publicaciones/es/77/2009\\_LilianMartinsOliveira.pdf](https://ricg.org/wp-content/uploads/legacy_content/biblioteca/archivos/Publicaciones/es/77/2009_LilianMartinsOliveira.pdf). Acesso em: 30 maio. 2025.

PAVANI JUNIOR, O.; SCUCUGLIA, R. **Mapeamento e Gestão por Processos – BPM. Gestão orientada à entrega por meio de objetos. Metodologia GAUSS.** São Paulo, SP: M. Books do Brasil, 2011.

RODRIGUES, Eduardo Azeredo. O princípio do planejamento nas licitações e contratações públicas. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 11–39, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://ojs.emerj.com.br/index.php/revistadaemerj/article/view/464>. Acesso em: 07 jun. 2025.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Nova Lei de Licitações: o princípio do planejamento.** Blog da Zênite, 2020. Disponível em: <https://zenite.blog.br/nova-lei-de-licitacoes-o-principio-do-planejamento/>. Acesso em: 07 jun. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA M.F.; CARVALHO, M. B. A gestão de compras e o processo de licitação no setor público. **Caderno de Graduação-Ciências Humanas e Sociais-UNIT**, Maceió, v. 4, n. 1, p. 165-177, 2017. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/cadernohumanas/article/view/3505/2184>. Acesso em: 03 out. 2024.

SOARES, A. R. *et al.* O processo de compras e o desafio da etapa do planejamento: o caso da Universidade Federal Rural de Pernambuco. **Navus, Florianópolis**, v. 9, n. 4, p. 264-273, 2019. Disponível em: <http://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/958/pdf>. Acesso em: 06 jun. 2025.

STRASSBURG, U.; OLIVEIRA, N. M. de; ROCHA JR, W. F. da. Revisitando o Conceito da Nova Economia Institucional (NEI). **Pracs. Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, Macapá, v. 12, n. 2, p. 57-74, 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/349256629\\_Revisitando\\_o\\_conceito\\_da\\_Nova\\_Economia\\_Institucional\\_NEI](https://www.researchgate.net/publication/349256629_Revisitando_o_conceito_da_Nova_Economia_Institucional_NEI). Acesso em: 10 mai. 2025.

TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em: 29 mai. 2025.

TORRES, Sidney W. S. **O processo de compras de material de consumo na UFJF: dilemas, desafios e perspectivas de superação de seus principais entraves.** Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública. 179 f. 2020. Disponível em: <https://mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2025/02/DISSERTACAO-Sidney-Torres-para-homologacao.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Pró-Reitoria de Gestão e Finanças – PROGEFI**. [s.d.] a. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/progefi/>. Acesso em: 14 nov. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Pró-Reitorias**. [s.d.] b. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/ufjf/sobre/organizacao/proreitorias/>. Acesso em: 14 nov. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Relatório de gestão: exercício 2024**. Juiz de Fora: UFJF, 2025. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/relatoriodegestao/wp-content/uploads/sites/185/2025/03/RG2024.v9.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2025.

VACCAREZZA, André Bastos. **Os instrumentos auxiliares na nova lei de licitações: reverberação do princípio constitucional da eficiência**. Revista da ESDM, Porto Alegre, v. 7, n. 14, p. 60–76, 2021. Disponível em: <http://revista.esdm.com.br/index.php/esdm/article/view/175/139>. Acesso em: 03 jun. 2025.

## ANEXO A - TCLE



## TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Gostaríamos de convidar você a participar como voluntário (a) da pesquisa Desafios para o sucesso nas compras de materiais de consumo da UFJF: análise das falhas no processo inicial realizado pelos requisitantes. O motivo que nos leva a realizar esta pesquisa são as dificuldades dos requisitantes da UFJF na elaboração da documentação para compras, intensificadas pela Lei nº 14.133/2021, que comprometem o sucesso das aquisições e pode gerar impacto nas atividades institucionais. Nesta pesquisa pretendemos entender os problemas ocorridos na elaboração da documentação que dá início ao processo de compras de materiais de consumo na UFJF e seus reflexos no resultado das aquisições, a fim de propor estratégias de aprimoramento.

Caso você concorde em participar, vamos fazer as seguintes atividades com você: entrevista de forma individualizada nas dependências do seu local de trabalho (COSUP) com cerca de 06 perguntas, a fim de compreender as principais dificuldades e erros cometidos pelos requisitantes no processo de solicitação de compras, bem como suas consequências para o sucesso das aquisições. A entrevista buscará identificar os impactos dessas falhas no andamento dos processos licitatórios. Esta pesquisa tem alguns riscos, que são: constrangimento ou nervosismo; invasão de privacidade e quebra de sigilo; estresse ou desconforto emocional; exposição de terceiros; cansaço ou sobrecarga. Mas, para diminuir a chance desses riscos acontecerem, as entrevistas serão conduzidas em local acolhedor e privativo, assegurando o sigilo dos participantes por meio de respostas anônimas e uso de nomes fictícios. As entrevistas serão gravadas mediante consentimento dos participantes e transcritas na íntegra para posterior análise de conteúdo. Nenhum dado identificável será divulgado no relatório final da pesquisa. Os entrevistados terão liberdade para interromper a entrevista a qualquer momento ou não responder a determinadas perguntas, sem necessidade de justificativa. Além disso, serão orientados a relatar experiências de forma geral, sem identificar indivíduos específicos. As entrevistas serão aplicadas em horários que não interfiram nas atividades dos participantes, com duração controlada para evitar sobrecarga. A pesquisa pode beneficiar tanto os participantes quanto a comunidade acadêmica e administrativa da UFJF, especialmente na melhoria do processo de compras públicas. Para os servidores, isso inclui a valorização da experiência profissional, o aprimoramento das práticas de trabalho e maior clareza sobre as exigências normativas. Já para a instituição, os ganhos envolvem a otimização das compras, a redução de falhas e desperdícios e um melhor alinhamento entre requisitantes e a COSUP. Assim, espera-se que os resultados contribuam para a melhoria contínua do setor de compras, beneficiando toda a universidade.

Para participar deste estudo você não vai ter nenhum custo nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, se você tiver algum dano por causa das atividades que fizermos com você nesta pesquisa, você tem direito a buscar indenização. Você terá todas as informações que quiser sobre esta pesquisa e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Mesmo que você queira participar agora, você pode voltar atrás ou parar de participar a qualquer momento. A sua participação é voluntária e o fato de não querer participar não vai trazer qualquer penalidade ou mudança na forma em que você é atendido (a). O pesquisador não vai divulgar seu nome. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão. Você não será identificado (a) em nenhuma publicação que possa resultar.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável e a outra será fornecida a você. Os dados coletados na pesquisa

O CEP avalia protocolos de pesquisa que envolve seres humanos, realizando um trabalho cooperativo que visa, especialmente, a proteção dos participantes de pesquisa do

Brasil. Em caso de dúvidas, com respeito aos aspectos éticos desta pesquisa, você poderá consultar:

CEP - Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos - UFJF

Campus Universitário da UFJF

Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa

CEP: 36036-900

Fone: (32) 2102- 3788 / E-mail: cep.propp@ufjf.br



ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 5 (cinco) anos. Decorrido este tempo, o pesquisador avaliará os documentos para a sua destinação final, de acordo com a legislação vigente. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo, atendendo a legislação brasileira (Resolução N° 466/12 do Conselho Nacional de Saúde), utilizando as informações somente para os fins acadêmicos e científicos.

Declaro que concordo em participar da pesquisa e que me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Juiz de Fora, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_ .

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Participante

\_\_\_\_\_  
Assinatura do (a) Pesquisador (a)

Nome do Pesquisador Responsável: Gracielle Landim Pereira  
Campus Universitário da UFJF  
Faculdade/Departamento/Instituto: CAEd/UFJF  
CEP: 36036-900  
Fone: (32) 99988-5094  
E-mail: [graciellelp.pggp2023.ufjf@caed.ufjf.br](mailto:graciellelp.pggp2023.ufjf@caed.ufjf.br)

Rubrica do Participante de pesquisa ou responsável: \_\_\_\_\_  
Rubrica do pesquisador: \_\_\_\_\_

O CEP avalia protocolos de pesquisa que envolve seres humanos, realizando um trabalho cooperativo que visa, especialmente, a proteção dos participantes de pesquisa do Brasil. Em caso de dúvidas, com respeito aos aspectos éticos desta pesquisa, você poderá consultar:  
CEP - Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos - UFJF  
Campus Universitário da UFJF  
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa  
CEP: 36036-900  
Fone: (32) 2102- 3788 / E-mail: [cep.propp@ufjf.br](mailto:cep.propp@ufjf.br)

**APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS PREGOEIROS DA COSUP**

1 - Há quanto tempo atua como pregoeiro(a) na COSUP?

2 - Percebeu mudanças no processo de pregões eletrônicos nos últimos anos? Se sim, quais? Por quê? Tem relação com a Nova Lei 14.133?

3 - Quais são, na sua percepção, as falhas mais comuns na fase de planejamento (documentação inicial) elaborada pelos requisitantes?

4 - Na sua opinião, as falhas na fase de planejamento ocorrem mais por causa de regras e rotinas internas da UFJF ou pela falta de conhecimento e capacitação dos requisitantes?

5 - Na sua experiência, como esses problemas têm afetado a condução e os resultados dos pregões eletrônicos? Você poderia citar exemplos de situações que causaram dificuldades, retrabalho ou insucesso?

6 - Existem iniciativas, práticas ou sugestões – já adotadas ou que poderiam ser implementadas – para reduzir essas falhas e tornar o processo de compras mais eficiente? O que você considera fundamental para aprimorar o planejamento dessa etapa?

## **APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A GERENTE DE COMPRAS DA COSUP**

1 - Conte um pouco sobre sua trajetória na COSUP e sua experiência com os processos de compras na UFJF, especialmente em relação à interface com os requisitantes.

2 - Como funciona o recebimento e a triagem inicial das requisições de compras? Há critérios definidos para retorno ou correção antes da formalização?

3 - Você percebeu algum efeito da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) nas práticas e exigências de documentação? Essas mudanças aumentaram as dificuldades do setor?

4 - Quais são as falhas mais frequentemente observadas na documentação enviada pelos requisitantes? Como essas falhas impactam o fluxo de trabalho do setor?

5 - Quando a documentação apresenta problemas, como é feito o processo de devolução e ajuste junto aos requisitantes? Na sua experiência, como eles costumam reagir às correções necessárias, buscam orientação antes do envio e quais são as dúvidas mais comuns que surgem nesse processo?

6 - Que mudanças ou melhorias você acredita que poderiam contribuir para reduzir falhas, tornar o processo mais eficiente e evitar retrabalhos na fase inicial das aquisições?

**APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SERVIDOR RESPONSÁVEL  
PELA ELABORAÇÃO DOS EDITAIS DE LICITAÇÃO NA COSUP**

1 - Fale um pouco há quanto tempo você trabalha na COSUP e por quais funções já passou?

2 - Em que consiste a sua função atual na elaboração dos editais?

3 - Quais são os erros mais comuns na documentação enviada pelos requisitantes que impactam a elaboração dos editais?

4 - Esses problemas aumentaram ou mudaram com a entrada em vigor da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021)?

5 - De que forma esses erros comprometem o andamento do processo licitatório e a definição adequada dos critérios no edital?

6 - Quando ajustes são solicitados, como os requisitantes costumam reagir? (Há resistência?)

7 - Eles geralmente demonstram embasamento técnico ou há dificuldades de compreensão?

8 - Considera eficaz algum tipo de ação para reduzir os erros nessa fase de elaboração dessa documentação inicial (TR)?

**APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS REQUISITANTES DE  
UNIDADES ACADÊMICAS E ADMINISTRATIVAS DA UFJF**

1 - Qual é o seu setor na UFJF? Há quanto tempo você atua no seu setor e participa do processo de elaboração da documentação para compras?

2 - Como você costuma definir as especificações dos itens que precisa solicitar? Utiliza critérios, padrões ou documentos específicos para fundamentar suas especificações? E a pesquisa de preços?

3 - Quais são as principais dificuldades que você enfrenta ao elaborar a documentação de compras? Há exigências formais que considera difíceis de atender? A Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) influenciou essa etapa?

4 - Com que frequência você já precisou refazer um processo devido a erros ou falhas na documentação inicial que você elaborou?

5 - Quando há alguma dúvida, como você costuma agir? Costuma recorrer à orientação da COSUP? As orientações geralmente sanam suas dúvidas?

6 - Você acha que uma documentação bem feita no início ajuda a garantir que a compra seja concluída com sucesso? Já aconteceu alguma situação na sua unidade em que isso fez diferença, positiva ou negativa?

7 - Você já recebeu algum treinamento ou capacitação para elaboração da documentação?

8 - Que sugestões ou melhorias você acredita que poderiam contribuir para o aprimoramento do processo de elaboração da documentação para compras?