

Execução de contratações públicas em Instituições Federais de Ensino Superior: um estudo comparativo de casos múltiplos sobre arranjos operacionais e instrumentos orientativos

Public procurement execution in Brazilian Federal Higher Education Institutions: a multiple case comparative study on operational arrangements and guiding instruments

Ejecución de contrataciones públicas en Instituciones Federales de Educación Superior: estudio comparativo de casos múltiples sobre arreglos operativos e instrumentos orientadores

Grupo temático 02 - Finanças Públicas e Accountability

Lizandra Pomblum Somavila Vidal, Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

Lindomar Subtil de Oliveira, Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

RESUMO

A execução das contratações públicas constitui dimensão central da capacidade estatal de transformar planejamento em resultados e operacionalizar o gasto governamental, especialmente em organizações complexas como as instituições federais de ensino superior (IFES). Embora a Lei nº 14.133/2021 enfatize planejamento e governança, persistem lacunas quanto aos mecanismos organizacionais que sustentam a execução dos processos. Este estudo analisa como diferentes arranjos institucionais estruturam a execução das contratações em IFES. Adota-se abordagem qualitativa documental comparada, com análise de normativas, fluxos processuais e instrumentos operacionais de três instituições: Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Os dados foram examinados por análise de conteúdo temática. Os resultados indicam que a execução se organiza a partir da centralização de demandas, padronização de procedimentos, gestão por processos e produção de instrumentos orientativos. Persistem, contudo, fragilidades relacionadas à dispersão informacional, complexidade normativa e insuficiência de suportes operacionais sistematizados. Conclui-se que a efetividade das contratações depende da consolidação de capacidades organizacionais que integrem planejamento, execução e monitoramento, fortalecendo a eficiência administrativa.

Palavras-chave: contratações públicas; execução administrativa; governança, instituições federais de ensino superior; capacidade organizacional.

ABSTRACT

Public procurement execution constitutes a central dimension of state capacity to transform planning into results and operationalize public expenditure, particularly in complex organizations such as Brazilian Federal Institutions of Higher Education (IFES). Although Law No. 14,133/2021 emphasizes planning and governance, gaps remain regarding the organizational mechanisms that sustain process execution. This study analyzes how different institutional arrangements structure procurement execution within IFES. A qualitative comparative documentary approach was adopted, based on the analysis of institutional regulations, procedural workflows, and operational instruments from three institutions: the Federal University of Technology – Paraná (UTFPR), the Federal University of Santa Catarina (UFSC), and the Federal University of Pernambuco (UFPE). Data were examined through thematic content analysis. The findings indicate that execution is structured around demand centralization, procedural standardization, process management, and the development of guiding instruments. However, weaknesses persist, particularly information dispersion, regulatory complexity, and insufficient

systematized operational support. The study concludes that procurement effectiveness depends on consolidating organizational capacities that integrate planning, execution, and monitoring, thereby strengthening administrative efficiency.

Keywords: public procurement; administrative execution; governance; federal higher education institutions; organizational capacity.

RESUMEN

La ejecución de las contrataciones públicas constituye una dimensión central de la capacidad estatal para transformar la planificación en resultados y operacionalizar el gasto público, especialmente en organizaciones complejas como las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES) de Brasil. Aunque la Ley n.º 14.133/2021 enfatiza la planificación y la gobernanza, persisten vacíos en cuanto a los mecanismos organizacionales que sustentan la ejecución de los procesos. Este estudio analiza cómo distintos arreglos institucionales estructuran la ejecución de las contrataciones en las IFES. Se adopta un enfoque cualitativo documental comparado, basado en el análisis de normativas institucionales, flujos procesales e instrumentos operativos de tres instituciones: la Universidad Tecnológica Federal de Paraná (UTFPR), la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC) y la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE). Los datos fueron examinados mediante análisis de contenido temático. Los resultados indican que la ejecución se organiza a partir de la centralización de demandas, la estandarización de procedimientos, la gestión por procesos y la elaboración de instrumentos orientadores. No obstante, persisten debilidades relacionadas con la dispersión informativa, la complejidad normativa y la insuficiencia de apoyos operativos sistematizados. Se concluye que la efectividad de las contrataciones depende de la consolidación de capacidades organizacionales que integren planificación, ejecución y monitoreo, fortaleciendo la eficiencia administrativa.

Palabras clave: contrataciones públicas, ejecución administrativa, gobernanza, instituciones federales de educación superior, capacidad organizacional.

1. Introdução

As contratações públicas configuram um dos principais instrumentos de atuação estatal para a implementação de políticas públicas e para a viabilização do funcionamento das organizações governamentais. No âmbito das IFES, a execução das contratações assume caráter estratégico, uma vez que sustenta atividades de ensino, pesquisa, extensão e inovação e envolve múltiplas fontes de financiamento, arranjos organizacionais complexos e elevada diversidade de objetos contratados.

O debate contemporâneo sobre contratações públicas enfatiza a importância do planejamento, da governança e da gestão de riscos, sobretudo após a consolidação de novos marcos normativos e instrumentos de coordenação institucional. Estudos recentes indicam que tais avanços contribuíram para a ampliação da racionalidade decisória e para o aprimoramento da *accountability* nos processos de aquisição governamental (Carvalho, Almeida, & Arenas, 2022). Entretanto, a literatura evidencia que a eficiência das contratações públicas não se restringe à qualidade do planejamento, mas depende da capacidade organizacional de executar os processos de forma padronizada, coordenada e orientada por rotinas institucionais (Maciel et al., 2024).

Sob a perspectiva organizacional, as contratações públicas constituem processos administrativos complexos e interdependentes, que envolvem múltiplos atores, etapas e mecanismos de controle. Falhas na operacionalização desses processos tendem a produzir retrabalho, atrasos na execução orçamentária e riscos à efetividade das ações institucionais, especialmente em contextos caracterizados por elevada descentralização decisória e diversidade de demandas organizacionais (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE], 2023).

No caso das IFES, tais desafios se intensificam em razão da multiplicidade de unidades acadêmicas e administrativas, da coexistência de diferentes fontes de recursos e da necessidade de compatibilização entre normativas internas, legislação nacional e exigências específicas de financiadores. Evidências empíricas indicam que a ausência de padronização e de instrumentos orientativos voltados à execução das contratações compromete a qualidade da instrução processual e a utilização tempestiva dos recursos disponíveis (Krudycz & Mussi, 2025).

Apesar da centralidade da execução no ciclo das contratações, observa-se que parcela significativa da produção acadêmica concentra-se em aspectos normativos, jurídicos ou estratégicos das compras governamentais, com menor atenção às dimensões operacionais e organizacionais que sustentam a condução cotidiana dos processos de aquisição. Essa lacuna limita a compreensão sobre como as instituições estruturam mecanismos internos de coordenação, padronização e apoio aos agentes responsáveis pela execução das contratações.

Diante desse contexto, o presente estudo tem por objetivo analisar como diferentes arranjos institucionais estruturam a execução das contratações públicas em IFES, considerando práticas organizacionais, mecanismos de padronização e instrumentos operacionais disponibilizados aos usuários dos processos. A investigação fundamenta-se em análise documental comparada de três IFES — Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) — selecionadas por apresentarem estratégias organizacionais diferenciadas na condução das contratações públicas e por disponibilizarem seus normativos, fluxos e instrumentos institucionais em ambiente público, o que assegura transparência e replicabilidade analítica.

Parte-se do pressuposto de que a execução das contratações constitui dimensão estruturante da governança das contratações e que sua efetividade depende da existência de mecanismos institucionais capazes de articular planejamento, padronização e suporte operacional aos agentes envolvidos. A análise dos arranjos organizacionais permite identificar padrões institucionais, fragilidades operacionais e capacidades organizacionais associadas à condução dos processos de aquisição.

Como contribuição, o artigo oferece evidências empíricas sobre a operacionalização das contratações públicas em IFES e discute implicações para o desenvolvimento de instrumentos orientativos, como guias operacionais, voltados ao apoio à execução das contratações. Ao enfatizar a dimensão organizacional das contratações, o estudo amplia o debate sobre a eficiência do gasto público e sobre os mecanismos institucionais necessários à sustentação da ação estatal no plano operacional.

2. Fundamentação teórica

2.1 Implementação de políticas públicas e capacidade administrativa do Estado

A análise da execução das contratações públicas exige sua inserção no campo da implementação de políticas públicas e da capacidade administrativa do Estado. A literatura destaca que a efetividade da ação estatal não decorre apenas da formulação normativa, mas da capacidade das organizações públicas de transformar diretrizes em práticas operacionais consistentes (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009; Peters, 2019).

A implementação constitui etapa decisiva do ciclo das políticas públicas, pois representa o momento em que decisões abstratas são convertidas em ações concretas, mediadas por estruturas organizacionais, rotinas administrativas e atuação de burocracias especializadas. A distância entre norma e prática evidencia que a presença de instrumentos legais não garante resultados efetivos, sendo necessária a existência de capacidade administrativa institucional para sustentar a execução (Peters, 2019).

Essa capacidade envolve dimensões técnicas, organizacionais e institucionais, incluindo qualificação dos agentes públicos, disponibilidade de instrumentos de apoio à decisão, padronização de procedimentos e mecanismos de coordenação intersetorial. No campo das contratações públicas, a literatura recente indica que a eficiência dos processos de aquisição está associada ao grau de maturidade institucional e à capacidade de operacionalizar diretrizes normativas no cotidiano organizacional (Nunes & Nunes, 2023).

A execução das contratações constitui, portanto, expressão concreta da capacidade estatal de implementação, na medida em que traduz diretrizes normativas e planejamentos institucionais em ações administrativas efetivas. Falhas nessa etapa tendem a comprometer a execução orçamentária, a prestação de serviços públicos e a entrega de políticas institucionais, evidenciando o papel crítico da operacionalização no desempenho estatal (Howlett et al., 2009; Peters, 2019). Nesse sentido, a condução das contratações demanda articulação entre planejamento, instrução processual e gestão administrativa, exigindo estruturas organizacionais capazes de sustentar rotinas, coordenar atores institucionais e reduzir incertezas operacionais, aspectos amplamente discutidos na literatura sobre governança e implementação de políticas públicas (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE], 2019).

Essa abordagem desloca o foco analítico do plano estritamente normativo para a dimensão organizacional das contratações públicas, permitindo compreender que a eficiência do *procurement* depende da interação entre regras formais, estruturas institucionais e rotinas administrativas (Pollitt & Bouckaert, 2017).

2.2 Compras públicas como instrumento de ação estatal e política pública

As contratações governamentais constituem instrumento central de atuação estatal, viabilizando a implementação de políticas públicas, a manutenção de serviços essenciais e a operacionalização do gasto público. Nesse sentido, o *procurement* assume natureza de política pública, ao estruturar relações entre Estado, mercado e sociedade e mobilizar recursos financeiros e institucionais em larga escala (OCDE, 2019; Peters, 2019).

A literatura contemporânea evidencia o papel das compras públicas na promoção de eficiência administrativa, inovação e geração de valor público, destacando seu potencial como instrumento de implementação de políticas e de indução de dinâmicas econômicas e sociais (OCDE, 2019; OCDE, 2023). A forma como o Estado organiza seus processos de aquisição influencia diretamente sua capacidade de implementar políticas, estimular mercados e responder a demandas sociais, sendo a governança organizacional das contratações elemento central para o desempenho estatal (Pollitt & Bouckaert, 2017).

No contexto brasileiro, a evolução normativa recente, especialmente com a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021), reforçou a centralidade do planejamento, da gestão de riscos e da governança das contratações (Mourão & Piancastelli, 2023; Boechat, 2022). Contudo, estudos indicam que a efetividade dessas mudanças depende da capacidade organizacional de operacionalizar tais diretrizes no cotidiano institucional, evidenciando desafios relacionados à execução das contratações e à coordenação entre unidades administrativas (Nunes & Nunes, 2023).

A literatura também indica que a eficiência das compras públicas está associada ao uso de instrumentos de monitoramento e avaliação do desempenho organizacional, incluindo indicadores institucionais e mecanismos de acompanhamento das contratações. Tais instrumentos contribuem para reduzir incertezas e fortalecer a *accountability* administrativa (Tallens Junior et al., 2025).

Além disso, ferramentas analíticas e metodológicas aplicadas ao *procurement*, como modelos de mensuração de desempenho e análises de eficiência, têm sido utilizadas para qualificar a execução das contratações e subsidiar decisões administrativas. Esses instrumentos reforçam a necessidade de compreender o *procurement* como processo integrado que articula planejamento, execução e avaliação (Ottou et al., 2024).

2.3 Execução das contratações públicas como processo organizacional

A execução das contratações pode ser compreendida como processo organizacional estruturado, composto por rotinas administrativas interdependentes e mediado por fluxos informacionais e mecanismos de coordenação institucional. No âmbito da administração pública, organizações governamentais operam por meio de processos formais nos quais regras institucionais e práticas administrativas se articulam para produzir resultados e garantir a continuidade das ações estatais. A eficiência desses processos está associada à definição de responsabilidades, à padronização de procedimentos e à integração entre unidades organizacionais, elementos que sustentam a coordenação e a consistência na condução das atividades administrativas (Peters, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017).

No campo das contratações públicas, a existência de fluxos operacionais claros constitui condição amplamente discutida na literatura sobre governança e coordenação do *procurement* público (OCDE, 2019), bem como nos estudos sobre institucionalidade e integração organizacional na administração pública (Peters, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017). Evidências aplicadas ao contexto brasileiro reforçam essa interdependência operacional ao demonstrar que a eficiência das contratações depende da articulação entre unidades administrativas e da padronização de procedimentos (Nunes & Nunes, 2023).

Estudos recentes demonstram que a maturidade organizacional influencia diretamente o desempenho dos processos de contratação e a qualidade das práticas administrativas. A construção de indicadores institucionais e o monitoramento de desempenho contribuem para identificar fragilidades e orientar melhorias organizacionais (Tallens Junior et al., 2025).

A institucionalização de rotinas operacionais relaciona-se ao desenvolvimento progressivo da capacidade administrativa, na medida em que estruturas organizacionais consolidadas tendem a reduzir incertezas e favorecer a estabilidade dos processos decisórios (Peters, 2019). Organizações que sistematizam procedimentos e registram práticas acumulam aprendizagem institucional e ampliam a consistência na condução das contratações, aspecto associado à coordenação organizacional e à melhoria incremental do desempenho administrativo (Pollitt & Bouckaert, 2017). Evidências recentes reforçam que a formalização de práticas e a consolidação de suportes institucionais contribuem para maior maturidade organizacional e eficiência na gestão pública (Tallens Junior. et al., 2025).

2.4 IFES como organizações públicas complexas e seus impactos na execução das contratações

As IFES constituem organizações públicas complexas, caracterizadas por autonomia administrativa, descentralização decisória e multiplicidade de atores institucionais. A diversidade de unidades acadêmicas e administrativas e a heterogeneidade das demandas ampliam a complexidade dos processos de gestão, incluindo a condução das contratações públicas (Peters, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017).

Nesse ambiente, a execução das contratações assume papel estratégico, na medida em que sustenta diretamente as atividades de ensino, pesquisa e extensão nas instituições federais de ensino superior. A implementação da nova legislação de contratações públicas tem demandado reorganização institucional e fortalecimento de mecanismos de governança, com ênfase no planejamento e na gestão de riscos (Boechat, 2022; Mourão & Piancastelli, 2023).

A experiência analisada em IFES evidencia desafios relacionados à compreensão normativa, à padronização de procedimentos e ao apoio aos agentes responsáveis pela instrução dos processos, indicando lacunas operacionais e necessidade de fortalecimento institucional (Teles & Nascimento, 2023).

Pesquisas internacionais demonstram que a organização do processo de *procurement* em instituições de ensino superior influencia diretamente o desempenho financeiro e a eficiência administrativa, especialmente quando há integração entre planejamento, execução e monitoramento das contratações. Estudos indicam que mecanismos de governança e coordenação institucional contribuem para maior consistência nos resultados e melhor alocação de recursos (Yeboah et al., 2025), enquanto análises empíricas evidenciam que a eficiência dos processos de compras universitárias está associada à estrutura organizacional e ao grau de sistematização das rotinas administrativas (Mncwango & Ramdass, 2023).

A descentralização decisória característica dessas organizações amplia a necessidade de coordenação institucional e de mecanismos de integração entre unidades administrativas, especialmente em contextos de elevada complexidade organizacional (Peters, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017). No campo das contratações públicas, a padronização de práticas e a consolidação de instrumentos de apoio à execução têm sido apontadas como estratégias relevantes para fortalecer a governança e reduzir assimetrias operacionais (OCDE, 2019). Evidências recentes indicam que a sistematização de procedimentos e o desenvolvimento de suportes institucionais contribuem para maior consistência processual e desempenho organizacional (Tallens Junior. et al., 2025).

2.5 Instrumentos orientativos e guias como tecnologias organizacionais de apoio à execução

A crescente complexidade dos processos administrativos no setor público tem impulsionado o desenvolvimento de instrumentos orientativos voltados ao apoio à atuação dos agentes estatais, especialmente em áreas caracterizadas por elevada normatização e interdependência organizacional, como as contratações públicas (Peters, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017). Esses instrumentos — como guias operacionais, manuais institucionais, protocolos e materiais de apoio — contribuem para estruturar rotinas, sistematizar procedimentos e orientar a tomada de decisão administrativa, fortalecendo a governança e a coordenação organizacional (OCDE, 2019). Evidências recentes indicam que a padronização de práticas e a institucionalização de suportes operacionais favorecem maior consistência processual e desempenho administrativo (Tallens Junior. et al., 2025; Ottou et al., 2024).

A literatura de administração pública indica que a padronização de práticas e a formalização de rotinas constituem mecanismos centrais para a construção de capacidade institucional e para a melhoria do desempenho organizacional. Organizações que sistematizam procedimentos e produzem orientações operacionais tendem a reduzir variabilidade processual, minimizar erros administrativos e ampliar a consistência na execução das atividades (Pollitt & Bouckaert, 2017).

No campo das contratações públicas, a utilização de instrumentos orientativos relaciona-se diretamente à maturidade institucional e à capacidade organizacional de operacionalizar diretrizes normativas. Estudos recentes indicam que a produção de materiais orientativos e a definição de fluxos padronizados contribuem para a melhoria da instrução processual e para a redução de inconsistências na condução das contratações (Tallens Junior. et al., 2025).

A adoção de instrumentos de apoio também se conecta à necessidade de monitoramento de desempenho e de institucionalização de práticas administrativas. A construção de indicadores organizacionais e a sistematização de procedimentos constituem estratégias que fortalecem a governança interna e ampliam a previsibilidade na execução das atividades, especialmente em organizações públicas complexas (Tallens Junior. et al., 2025).

Diretrizes internacionais sobre compras públicas também ressaltam a importância de instrumentos operacionais como mecanismos de fortalecimento da governança e da eficiência administrativa. Orientações da

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico indicam que a padronização de procedimentos, a produção de guias institucionais e a disseminação de boas práticas contribuem para reduzir assimetrias informacionais e aprimorar a coordenação entre unidades organizacionais envolvidas nas contratações governamentais (OCDE, 2019). Tais mecanismos são associados, na literatura de administração pública, ao fortalecimento da capacidade estatal e à institucionalização de rotinas administrativas (Peters, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017).

A literatura aplicada ao *procurement* evidencia que instrumentos operacionais e dispositivos de apoio à execução auxiliam na redução de incertezas e na qualificação das decisões administrativas, sobretudo em contextos caracterizados por complexidade normativa e diversidade de atores institucionais (Ottou et al., 2024). Tais mecanismos contribuem para a racionalização dos processos, para o fortalecimento da *accountability* e para a melhoria do desempenho institucional, aspectos amplamente discutidos na literatura sobre governança e gestão pública (OCDE, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017).

Em organizações com elevado grau de descentralização decisória, como as instituições federais de ensino superior, a necessidade de instrumentos orientativos torna-se ainda mais evidente, uma vez que estruturas organizacionais fragmentadas exigem mecanismos adicionais de coordenação e integração administrativa (Peters, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017). A diversidade de usuários envolvidos na instrução dos processos e a heterogeneidade das demandas institucionais ampliam a probabilidade de inconsistências e fragilidades operacionais, especialmente no contexto das contratações públicas (Teles & Nascimento, 2023). Nesse cenário, a disponibilização de guias e protocolos institucionais favorece a padronização das práticas, a redução de erros administrativos e o fortalecimento da governança, contribuindo para maior consistência organizacional e desempenho institucional (OCDE, 2019; Tallens Junior. et al., 2025).

A compreensão dos guias operacionais como tecnologias organizacionais permite situá-los no campo dos instrumentos de gestão pública voltados à construção de capacidade administrativa e à institucionalização de práticas (Peters, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017). Esses dispositivos não substituem a normativa vigente, mas contribuem para sua operacionalização e para a articulação entre formulação e implementação das políticas públicas (Howlett et al., 2009). No contexto das contratações governamentais, tais instrumentos fortalecem a integração entre planejamento e execução e ampliam a eficiência institucional, sendo associados à melhoria da governança e ao desempenho organizacional (OCDE, 2019; Ottou et al., 2024; Tallens Junior. et al., 2025).

O presente estudo dialoga com três campos analíticos complementares — implementação de políticas públicas, teoria organizacional da administração pública e literatura sobre *procurement* — de modo a compreender a execução das contratações como fenômeno institucional, organizacional e operacional (Howlett et al., 2009; Peters, 2019; OCDE, 2019).

3. Metodologia

Este artigo adota uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada e de caráter exploratório-descritivo, orientada à compreensão da execução das contratações públicas nas instituições federais de ensino superior. A escolha por métodos qualitativos fundamenta-se na necessidade de apreender fenômenos organizacionais em seus contextos específicos, privilegiando a interpretação e a análise aprofundada de práticas institucionais (Creswell, 2014). A opção por essa abordagem decorre da natureza do fenômeno investigado, que envolve rotinas administrativas, arranjos institucionais e processos de implementação que exigem análise contextualizada e compreensão das interações entre normas e práticas (Howlett et al., 2009). No campo da administração pública, estudos sobre institucionalidade e capacidade organizacional indicam que a execução de políticas e processos administrativos demanda métodos capazes de captar a dinâmica organizacional e a complexidade dos contextos institucionais (Peters, 2019).

O delineamento da pesquisa baseia-se na estratégia de estudo de casos múltiplos, considerada apropriada para examinar fenômenos complexos inseridos em contextos institucionais específicos e permitir análise comparativa entre diferentes arranjos organizacionais. Essa abordagem possibilita investigar como práticas administrativas se estruturam em ambientes organizacionais distintos, ampliando a compreensão sobre padrões, convergências e especificidades na execução das contratações públicas (Creswell, 2014; Pollitt & Bouckaert, 2017).

A escolha do estudo de casos múltiplos fundamenta-se na premissa de que a execução das contratações públicas não ocorre de forma homogênea entre instituições, sendo influenciada por estruturas organizacionais, rotinas administrativas e capacidades institucionais específicas (Peters, 2019). A comparação entre casos permite identificar diferentes estratégias organizacionais e compreender como práticas institucionais se desenvolvem em

resposta às exigências normativas e operacionais das contratações públicas, favorecendo análises contextuais e interpretativas próprias da pesquisa qualitativa (Creswell, 2014).

3.1 Seleção dos casos

As instituições selecionadas para o estudo foram a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). A escolha baseou-se em critérios de relevância institucional, disponibilidade de informações públicas e existência de práticas organizacionais estruturadas relacionadas à execução das contratações públicas.

As três universidades apresentam arranjos administrativos distintos na condução das contratações, o que possibilita análise comparativa. A UTFPR tem desenvolvido iniciativas relacionadas à centralização e organização dos processos de compras; a UFSC apresenta práticas associadas à padronização e à disponibilização de materiais orientativos digitais; e a UFPE evidencia estruturação baseada na gestão por processos. A diversidade de modelos institucionais permitiu examinar como diferentes estratégias organizacionais respondem às demandas operacionais das contratações públicas.

A seleção das instituições também se justifica pela complexidade organizacional característica das IFES, marcadas por descentralização decisória, diversidade de demandas e multiplicidade de atores institucionais. Esses elementos tornam a execução das contratações particularmente desafiadora e reforçam a pertinência do recorte institucional para a investigação proposta (Peters, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017).

3.2 Coleta de dados

A coleta de dados ocorreu por meio de levantamento documental sistemático, utilizando exclusivamente fontes públicas institucionais disponíveis nas páginas eletrônicas da UTFPR, da UFSC e da UFPE. Foram analisados documentos relacionados ao planejamento e à execução das contratações públicas, incluindo normativas internas, manuais administrativos, fluxos processuais, materiais orientativos, registros de processos administrativos e instrumentos de planejamento disponíveis em portais institucionais e bases de transparência.

Também foram considerados documentos relacionados ao arcabouço normativo das contratações públicas brasileiras, com ênfase na Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021), de modo a contextualizar as práticas institucionais analisadas. A utilização de documentos oficiais possibilitou examinar como diretrizes normativas se materializam em práticas administrativas e arranjos organizacionais.

A diversidade de fontes permitiu analisar simultaneamente a dimensão normativa e a operacional das contratações, reduzindo o risco de abordagem prescritiva e ampliando a aderência empírica da investigação.

3.3 Estratégia analítica

O tratamento dos dados foi realizado por meio da análise de conteúdo temática, conforme proposta por Bardin (2016), técnica amplamente utilizada em pesquisas qualitativas em administração pública. A análise permitiu interpretar documentos institucionais e identificar padrões organizacionais relacionados à execução das contratações públicas.

O processo analítico foi desenvolvido em três etapas interdependentes. Inicialmente, realizou-se a organização do material e a constituição do corpus documental, com leitura exploratória e identificação preliminar de elementos recorrentes. Em seguida, procedeu-se à categorização temática do conteúdo, considerando aspectos relacionados à organização institucional das compras, mecanismos de coordenação, instrumentos orientativos, estratégias de padronização e fragilidades operacionais. Por fim, os dados foram interpretados à luz da literatura sobre implementação de políticas públicas, capacidade administrativa e gestão pública.

As categorias analíticas não foram definidas previamente de forma normativa, mas emergiram do diálogo entre o referencial teórico e os dados documentais, permitindo identificar elementos organizacionais recorrentes e compreender como práticas institucionais se estruturam na execução das contratações públicas.

3.4 Justificativa metodológica

A adoção da análise documental e do estudo de casos múltiplos justifica-se pela necessidade de compreender a execução das contratações públicas em seu contexto organizacional real. A literatura em administração pública indica que a análise de documentos institucionais constitui estratégia relevante para investigar práticas administrativas e arranjos organizacionais, uma vez que esses registros formalizam rotinas, responsabilidades e fluxos processuais (Peters, 2019).

A comparação entre instituições amplia a capacidade analítica do estudo e permite identificar padrões organizacionais e estratégias institucionais distintas, contribuindo para compreensão mais abrangente do fenômeno investigado (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Essa abordagem possibilita examinar empiricamente como diretrizes normativas são operacionalizadas no cotidiano das organizações públicas, evitando a construção de modelos prescritivos dissociados da realidade institucional.

4. Análise de resultados

A análise documental comparativa realizada nas universidades investigadas permitiu identificar padrões organizacionais recorrentes na execução das contratações públicas, evidenciando a presença de arranjos institucionais voltados à coordenação das contratações, à padronização de rotinas administrativas e ao fortalecimento da capacidade organizacional. As categorias analíticas apresentadas a seguir emergiram da leitura sistemática de normativas institucionais, fluxos operacionais, instrumentos orientativos e registros administrativos, sendo posteriormente interpretadas à luz da literatura de administração pública, implementação de políticas e governança das contratações.

Os dados indicam que a execução das contratações nas IFES analisadas ocorre por meio de estratégias institucionais distintas, mas convergentes quanto à necessidade de planejamento integrado, padronização processual, desenvolvimento de capacidades técnicas, utilização de instrumentos operacionais e mecanismos de monitoramento e avaliação. Tais dimensões constituem categorias analíticas relevantes para compreender a organização das contratações públicas no contexto universitário, em consonância com a literatura que aponta a execução como elemento central da capacidade administrativa estatal (Peters, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017).

4.1 Categorias analíticas emergentes da execução das contratações

A análise dos documentos institucionais evidenciou a presença de cinco dimensões organizacionais recorrentes na execução das contratações públicas: (i) planejamento institucional das contratações; (ii) padronização processual; (iii) desenvolvimento de capacidades técnicas; (iv) utilização de instrumentos operacionais de apoio; e (v) mecanismos de monitoramento e avaliação.

O planejamento institucional das contratações mostrou-se um elemento estruturante, associado à capacidade das organizações de consolidar demandas, estabelecer cronogramas e alinhar as contratações às prioridades institucionais. Nos três casos analisados, a existência de instrumentos de planejamento contribuiu para reduzir a fragmentação administrativa e ampliar a previsibilidade dos processos.

A padronização processual emergiu como mecanismo relevante para a organização da execução, especialmente em contextos marcados por descentralização decisória e diversidade de demandas. A presença de fluxos operacionais, modelos documentais e orientações institucionais favoreceu a redução de variabilidade nos procedimentos e o fortalecimento da consistência administrativa.

O desenvolvimento de capacidades técnicas apareceu associado à especialização das equipes, à institucionalização de rotinas e à formação de mecanismos de aprendizagem organizacional, elementos que contribuem para a melhoria da instrução processual e para a tomada de decisão administrativa, conforme evidenciado em estudos recentes sobre desempenho organizacional no setor público (Tallens Junior. et al., 2025).

A utilização de instrumentos operacionais de apoio, como manuais, fluxos processuais e sistemas de orientação, mostrou-se relevante para a redução de incertezas e para a padronização das práticas institucionais, especialmente em organizações com múltiplos atores envolvidos na execução das contratações, conforme indicado em diretrizes internacionais de *procurement* (OCDE, 2019).

Os mecanismos de monitoramento e avaliação, como a existência de registros administrativos, indicadores institucionais e instrumentos de controle indicou preocupação com a melhoria contínua e com a rastreabilidade dos processos, elementos associados ao fortalecimento da governança das contratações (Ottou et al., 2024).

As dimensões apresentadas foram observadas de forma diferenciada nas instituições analisadas, refletindo arranjos organizacionais específicos e estratégias institucionais próprias, conforme discutido a seguir.

A sistematização das evidências documentais permitiu consolidar as categorias analíticas emergentes e suas manifestações institucionais nas universidades investigadas. O Quadro 1 apresenta a síntese comparativa dos arranjos organizacionais identificados na UTFPR, UFSC e UFPE, evidenciando como cada instituição operacionaliza, em contextos distintos, dimensões relacionadas ao planejamento das contratações, padronização

processual, desenvolvimento de capacidades técnicas, utilização de instrumentos operacionais e monitoramento das contratações.

O Quadro 1 não representa modelo prescritivo, mas sim síntese interpretativa derivada da análise empírica, permitindo visualizar convergências e especificidades institucionais na execução das contratações públicas em IFES.

Quadro 1 – Categorias analíticas emergentes na execução das contratações nas IFES

Categoria analítica	UTFPR	UFSC	UFPE
Planejamento institucional das contratações	Núcleos Regionais de Compras; Calendário Unificado de Contratações; consolidação intercampi e compras compartilhadas.	Planejamento orientado por Manual de Compras digital; checklists e roteiros integrados ao fluxo institucional.	Planejamento estruturado por processos; definição de etapas, entradas/saídas e pontos de controle.
Padronização processual	<i>Checklists</i> e fluxos validados pelos núcleos; uniformização entre Campi.	Manual colaborativo com modelos, fluxos e responsabilidades; padronização documental.	Diagramas, manuais e instruções internas por modalidade; rotinas replicáveis.
Instrumentos operacionais de apoio	Centralização + consolidação de demandas por planilhas institucionais; coordenação pela PROPLAD (Pró-Reitoria de Planejamento e Administração).	Plataforma digital de gestão do conhecimento; repositório institucional e atualização contínua.	Manuais operacionais, gestão visual e diagramas; suporte à execução cotidiana.
Monitoramento e avaliação	Controle de prazos e rastreabilidade institucional.	Logs e rastreabilidade digital; facilitação de auditorias e <i>accountability</i> .	<i>Checklists</i> ; trilhas de auditoria e melhoria incremental.

Fonte: Elaborado pelos autores com base na análise documental

A comparação entre as instituições evidencia que, embora adotem estratégias organizacionais distintas, as três universidades estruturam a execução das contratações a partir de mecanismos voltados à coordenação institucional, à padronização de procedimentos e ao fortalecimento da capacidade administrativa, em consonância com a literatura sobre implementação e institucionalização de práticas no setor público (Peters, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017).

4.2 UTFPR: institucionalização da execução e integração sistêmica das contratações

A análise da UTFPR evidenciou processo progressivo de institucionalização da execução das contratações públicas, estruturado em dois movimentos complementares: a organização funcional das compras e a integração institucional das demandas.

O primeiro movimento está associado à criação dos Núcleos Regionais de Compras, formalizada pela Resolução COPLAD nº 23/2021 (Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2021), que instituiu estrutura voltada à centralização das contratações, à padronização de procedimentos e à especialização técnica das equipes. A atuação por núcleos possibilitou uniformizar rotinas administrativas, consolidar práticas institucionais e reduzir assimetrias operacionais entre os campi, contribuindo para maior previsibilidade na condução dos processos.

O segundo movimento refere-se à instituição do Calendário Unificado de Contratações para o exercício de 2026, formalizado pela Portaria GABIR nº 70/2025 (Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2025), que estruturou projeto piloto de compras compartilhadas envolvendo os 13 campi da universidade.

A consolidação das demandas foi conduzida pela PROPLAD, permitindo agregar necessidades das unidades acadêmicas e administrativas e estruturar processos de contratação com maior escala e previsibilidade. Esse procedimento evidencia a adoção de estratégia organizacional voltada à coordenação institucional e à racionalização das contratações, alinhada a práticas contemporâneas de gestão pública orientadas à integração e ao planejamento sistêmico (Peters, 2019).

A implementação do calendário unificado indica avanço na capacidade administrativa da instituição, ao deslocar a lógica de compras fragmentadas para modelo integrado de planejamento e execução. A realização de pregões compartilhados contribui para a padronização de demandas, a redução de duplicidade de esforços e a otimização do uso de recursos públicos, além de favorecer a construção de práticas organizacionais mais consistentes, elementos associados ao fortalecimento da governança das contratações (OCDE, 2019).

4.3 UFSC: padronização digital e institucionalização do conhecimento

Na UFSC, a análise documental evidenciou a adoção de estratégia organizacional orientada à padronização digital e à institucionalização do conhecimento aplicado às contratações públicas. O Manual de Compras Digital organiza fluxos, responsabilidades e procedimentos de forma sistematizada, funcionando como instrumento de apoio à execução e de disseminação de práticas institucionais (Universidade Federal de Santa Catarina, s.d.).

Esse instrumento permite integrar planejamento e execução por meio da disponibilização de checklists, modelos documentais e orientações operacionais, contribuindo para reduzir inconsistências na instrução processual e ampliar a previsibilidade administrativa. A utilização de plataforma digital também favorece a aprendizagem organizacional e a atualização contínua das práticas, elementos associados à construção de capacidade administrativa e à institucionalização de rotinas (Pollitt & Bouckaert, 2017).

A rastreabilidade proporcionada pelo ambiente digital contribui para a transparência e para o monitoramento dos processos, facilitando auditorias e fortalecendo a accountability institucional (Secchi, 2016).

4.4 UFPE: gestão por processos e operacionalização normativa

A UFPE apresenta arranjo institucional orientado à gestão por processos, com utilização de diagramas, manuais operacionais e instrumentos de padronização voltados à tradução da complexidade normativa em rotinas administrativas claras (Universidade Federal de Pernambuco, s.d.). A estruturação por processos permite definir etapas, responsabilidades e pontos de controle, contribuindo para maior previsibilidade e consistência na execução das contratações.

A institucionalização de fluxos operacionais favorece a padronização dos procedimentos e a redução de erros administrativos. Esse modelo reforça a importância da gestão por processos como instrumento de racionalização administrativa e de fortalecimento da capacidade organizacional (Peters, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017).

A utilização de checklists, trilhas de auditoria e registros processuais contribui para o monitoramento contínuo e para a sistematização de lições aprendidas, elementos associados à melhoria incremental dos processos e à consolidação de práticas institucionais.

4.5 Discussão comparada: convergências e especificidades institucionais

A análise comparativa evidenciou que, embora adotem estratégias organizacionais distintas, as três universidades convergem na utilização de mecanismos voltados ao fortalecimento da execução das contratações públicas. Planejamento institucional, padronização de processos, desenvolvimento de capacidades técnicas, utilização de instrumentos operacionais e monitoramento contínuo emergem como dimensões recorrentes nos três casos analisados.

As diferenças observadas relacionam-se às estratégias institucionais adotadas para operacionalizar essas dimensões. A UTFPR evidencia movimento de integração sistêmica das contratações; a UFSC destaca-se pela institucionalização do conhecimento por meio de plataforma digital; e a UFPE apresenta estrutura consolidada de gestão por processos.

Esses achados reforçam a compreensão de que não existe modelo único de organização das contratações públicas em IFES, mas diferentes arranjos institucionais que, ao priorizarem planejamento, padronização e coordenação, contribuem para o fortalecimento da execução e da capacidade administrativa. A efetividade das diretrizes normativas depende da capacidade das organizações de traduzir princípios legais em práticas administrativas concretas, integrando planejamento e execução e promovendo maior eficiência institucional.

A análise comparativa também evidenciou uma lógica organizacional recorrente na execução das contratações públicas, marcada pela articulação entre consolidação de demandas, planejamento institucional,

padronização processual, execução operacional e monitoramento contínuo. Essa dinâmica demonstra que a condução das contratações envolve processos organizacionais interdependentes que estruturam a atuação administrativa.

A Figura 1 sintetiza essa dinâmica institucional, apresentando modelo interpretativo derivado dos dados documentais analisados e das práticas observadas nas universidades investigadas.

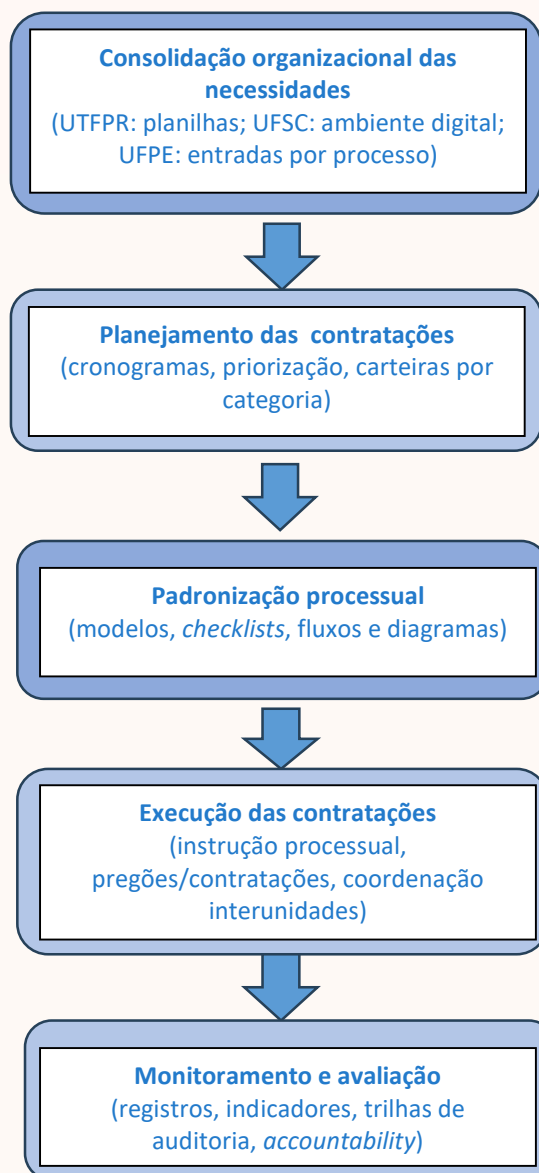


Figura 1 – Dinâmica organizacional da execução das contratações em IFES
Fonte: elaboração própria com base na análise documental comparativa

O fluxo demonstra que a execução das contratações públicas se organiza como processo cíclico, no qual planejamento, padronização e monitoramento se retroalimentam por meio de mecanismos de aprendizagem institucional. Esse movimento reforça a compreensão de que a efetividade das contratações depende menos da existência isolada de normativas e mais da capacidade organizacional de traduzir diretrizes legais em rotinas operacionais estruturadas.

5. Considerações finais

O presente estudo analisou como se estrutura a execução das contratações públicas em instituições federais de ensino superior, evidenciando que a eficiência administrativa e a consistência na condução dos processos dependem menos da existência de normas e mais da capacidade organizacional de operacionalizá-las por meio de rotinas estruturadas, instrumentos orientativos e mecanismos de coordenação institucional.

A análise comparativa demonstrou que, embora as instituições adotem arranjos distintos — como centralização de demandas, institucionalização de instrumentos digitais e gestão por processos —, há convergência quanto à necessidade de planejamento integrado, padronização procedimental, desenvolvimento de capacidades técnicas e monitoramento sistemático das aquisições. Essas dimensões configuram elementos estruturantes da execução das contratações no contexto universitário e indicam que a governança das compras públicas se materializa no plano organizacional.

Do ponto de vista da inovação em gestão pública, o estudo evidencia que iniciativas como compras compartilhadas, calendários unificados de contratação, manuais digitais colaborativos e modelagem de processos representam estratégias concretas de aprimoramento administrativo, com potencial de replicabilidade em outras IFES e em diferentes órgãos públicos. A contribuição central reside na sistematização dessas práticas como dimensões organizacionais da execução, oferecendo subsídios analíticos e gerenciais para gestores e unidades de compras que buscam racionalizar processos e fortalecer a governança das contratações.

Para a área temática da Administração Pública, o estudo avança ao deslocar o foco do debate das contratações do plano exclusivamente normativo para a dimensão organizacional e operacional, destacando a execução como eixo estratégico da gestão administrativa. Ao evidenciar como estruturas internas, instrumentos institucionais e rotinas administrativas condicionam o desempenho das aquisições, a pesquisa contribui para a compreensão da capacidade administrativa como variável central da gestão pública contemporânea.

Como limitações, reconhece-se a predominância de análise documental e o recorte em um conjunto específico de instituições, o que restringe a generalização dos resultados e concentra a análise na dimensão formal das práticas institucionais. A ausência de entrevistas e observação direta limita a apreensão de dinâmicas informais, resistências organizacionais e estratégias adaptativas presentes na execução cotidiana das contratações.

Recomenda-se que investigações futuras adotem abordagens metodológicas combinadas, integrando análise documental e técnicas qualitativas baseadas na interação com atores institucionais, bem como ampliem o escopo comparativo para outras IFES ou níveis federativos. Estudos voltados à mensuração de resultados, economia obtida e maturidade organizacional também podem aprofundar a compreensão sobre os impactos concretos dos arranjos institucionais identificados.

Em síntese, o aprimoramento das contratações públicas em IFES depende da consolidação de capacidades organizacionais que integrem planejamento, execução e monitoramento, transformando diretrizes legais em práticas administrativas consistentes. Nesse contexto, a execução assume papel estratégico na gestão universitária, configurando-se como dimensão essencial para a eficiência administrativa, a transparência e a entrega de resultados institucionais.

Referências

Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (L. A. Reto & A. Pinheiro, Trans.). Edições 70.

Boechat, G. (2022). Contratações abertas: Uma análise da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

(Lei nº 14.133/2021) à luz dos princípios de governo aberto. *Revista da CGU*, 14(25), 64–79.

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.493>

Brasil. (2021). *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021: Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Diário

Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm

- Carvalho, SS dos S., Almeida, MG, & Arenas, MV dos S. (2022). Governança nas contratações públicas sob a perspectiva da nova lei de licitações e contratos administrativos. *Revista Brasileira de Desenvolvimento*, 8 (4), 23703–23724. <https://doi.org/10.34117/bjdv8n4-064>
- Creswell, J. W. (2014). *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa* (3ª ed.). Penso.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Krudycz, L. C., & Mussi, F. B. (2025). Análise do processo de compras em uma universidade federal: desafios e implicações. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, 14(1), e1468. <https://doi.org/10.23900/2359-1552v14n1-5-2025>
- Maciel, G. H. C. P., Grossi, M. E. Del, Souza Júnior, C. V. N. de, & Silva Júnior, L. H. da. (2024). A eficiência e celeridade nas compras públicas: Um estudo sobre os principais fatores de influência. *Revista Controle – Doutrina e Artigos*, 22(2), 159–193. <https://doi.org/10.32586/rcda.v22i2.923>
- Mncwango, B., & Ramdass, K. (2023). Avaliando a eficiência de um processo de compras em uma instituição de ensino superior. In *6ª Conferência Internacional Europeia sobre Engenharia Industrial e Gestão de Operações*, <https://doi.org/10.46254/EU6.20230381>.
- Mourão, L., & Piancastelli, S. M. (2023). A relevância do planejamento na Lei nº 14.133/2021. *Controle em Foco: Revista do MPC-MG*, 3(5), 119–131. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10119790>
- Nunes, R. D. C., & Nunes, S. D. C. (2023). Efficiency in the Brazilian procurement process: Legal aspects and institutional maturity. *IOSR Journal of Business and Management*, 27(1), 12–17. <https://doi.org/10.9790/487X-2701071217>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (2019). *Panorama do governo 2019*. OCDE Publishing. <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (2023). *Gerenciando riscos na contratação pública de bens, serviços e infraestrutura* (Documentos de Política de Governança Pública da OCDE, nº 33). OCDE Publishing. <https://doi.org/10.1787/45667d2f-en>

- Ottou, J. A., Baiden, B. K., Nani, G., & Tuuli, M. M. (2024). Enhancing performance measurement of public procurement processes through the application of procurement delay index (Pdindex). *Heliyon*, 10(4), e25672. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e25672>
- Peters, B. G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (4th ed.). Edward Elgar.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis* (4th ed.). Oxford University Press.
- Secchi, L. (2016). *Análise de políticas públicas: Diagnóstico de problemas e recomendação de soluções* (2ª ed.). Cengage Learning.
- Tallens Junior, N. K., Santos, E. G. dos, Martins, C. B., & Morano, R. S. (2025). Construção de indicadores de desempenho organizacional para o setor público: atributos e critérios de validação em proposta inovadora. *Revista Do TCU*, 155(1), 270–299. <https://doi.org/10.69518/rtcu.155.270-299>
- Teles, A. P., & Nascimento, R. S. (2023). *Governança em contratações públicas: Estudo de caso da nova Lei de Licitações Públicas na Universidade Federal do Ceará*. Universidade Federal do Ceará. <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/78876>.
- Universidade Tecnológica Federal do Paraná. (2021). *Resolução COPLAD nº 23, de 5 de fevereiro de 2021*. Recuperado em 2 de fevereiro de 2026, de <https://www.utfpr.edu.br/planejamento-e-administracao/administracao/manuais-de-procedimentos>
- Universidade Tecnológica Federal do Paraná. (2025). *Processos de contratação unificada de 2026 têm início na UTFPR*. Recuperado em 2 de fevereiro de 2026, de <https://www.utfpr.edu.br/noticias/geral/servidores/processos-de-contratacao-unificada-de-2026-tem-inicio-na-utfpr>
- Universidade Federal de Pernambuco. (s.d.). *Manuais e fluxos institucionais de contratações públicas*. Recuperado em 10 de fevereiro de 2026, de <https://www.ufpe.br/proad/fluxogramas-de-contratacao>
- Universidade Federal de Santa Catarina. (s.d.). *Manual de compras digital*. Recuperado em 2 de fevereiro de 2026, de https://compras.wiki.ufsc.br/index.php/Manual_de_Compras_do_DCOM



EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública
XIII EBAP, Junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

ARTIGO

Yeboah, S. A., Kumi, E., & Owusu, E. (2025). *Governance mechanisms and procurement outcomes in higher education: An evidence-based synthesis* (MPRA Paper No. 124630). Munich University Library.

