



UFC
UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS
E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

MODELO DE GOVERNANÇA E GESTÃO ESTRATÉGICA DE AQUISIÇÕES PÚBLICAS: UMA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PARA A UNEMAT BASEADA NO CICLO PDCA

Relatório Técnico Conclusivo

Este produto técnico e tecnológico constitui o resultado prático e a tecnologia de gestão derivada da dissertação “*Desafios da Gestão de Aquisições em Instituições Multicampi: A Aplicação do Pregão Eletrônico na UNEMAT*”.

Autor: Clebes Cosendey de Souza

Orientadora: Profa. Dra. Maitê Rimekkä Shirasu

FORTALEZA
2026



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS
E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Relatório Técnico Conclusivo

MODELO DE GOVERNANÇA E GESTÃO ESTRATÉGICA DE AQUISIÇÕES
PÚBLICAS: UMA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PARA A UNEMAT
BASEADA NO CICLO PDCA

Este produto técnico e tecnológico constitui o resultado prático e a tecnologia de gestão derivada da dissertação *"Desafios da Gestão de Aquisições em Instituições Multicampi: A Aplicação do Pregão Eletrônico na UNEMAT"*.

Autor: Clebes Cosendey de Souza

Orientadora: Profa. Dra. Maitê Rimekká Shirasu

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO	3
2. OBJETIVOS	5
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA	6
4. METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO DO PRODUTO	8
5 PRODUTO - MODELO DE GOVERNANÇA E GESTÃO ESTRATÉGICA DE AQUISIÇÕES PÚBLICAS NA UNEMAT	11
Eixo I: Padronização Normativa e o Ciclo PDCA	11
Eixo II: Integração do Diagnóstico de Causas ao Planejamento das Contratações.....	13
Eixo III: Padronização Normativa e Procedimental sob Coordenação da PRAD.....	14
Eixo IV: Monitoramento por meio de Indicadores Gerenciais de Desempenho.....	15
Eixo V: Capacitação Continuada e Integração das Áreas Demandantes	17
6 ORIENTAÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO E ESCALONAMENTO	19
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
REFERÊNCIAS	23

1 APRESENTAÇÃO

O presente produto técnico é o resultado propositivo do diagnóstico crítico realizado na Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), consubstanciado na dissertação "Desafios da Gestão de Aquisições em Instituições Multicampi: A Aplicação do Pregão Eletrônico na UNEMAT".

A análise dos resultados da pesquisa realizada na dissertação demonstrou que o pregão eletrônico na UNEMAT apresenta desempenho satisfatório sob a ótica da economicidade e da transparência, mas enfrenta fragilidades estruturais, administrativas e gerenciais que comprometem sua efetividade plena. A investigação empírica revelou ainda que, embora o pregão eletrônico garanta economicidade, a instituição enfrenta um vácuo de gestão caracterizado por um gargalo de 273 dias na fase de planejamento interno das contratações.

Verificou-se que tais fragilidades não decorrem da modalidade licitatória em si, mas da ausência de mecanismos institucionais sistemáticos de planejamento, monitoramento e melhoria contínua. O atraso sistêmico é agravado pela descentralização geográfica e administrativa inerente à estrutura multicampi da UNEMAT, que gera assimetrias procedimentais e falhas de comunicação entre as unidades demandantes e a Pró-Reitoria de Administração (PRAD).

Nesse contexto, este produto constitui uma Proposta de Modelo de Gestão Estratégica para Aquisições Públicas na UNEMAT fundamentada no diagnóstico empírico realizado nesta pesquisa. A proposta baseia-se em uma abordagem de gestão estratégica orientada à qualidade, à melhoria contínua e à governança por resultados, utilizando a metodologia do Ciclo PDCA, bem como ferramentas de qualidade em consonância com os pressupostos de Werkema (2012), Gayer (2020) e Reymão (2025). Assim, foi desenhado para mitigar as fragilidades estruturais diagnosticadas, transicionando a cultura burocrática reativa para uma gestão baseada em evidências, garantindo celeridade e segurança jurídica aos processos licitatórios sob a égide da Lei 14.133/2021.

Este produto tem como público-alvo os agentes de contratação, pregoeiros, equipes de planejamento, gestores da Pró-Reitoria de Administração (PRAD), unidades demandantes dos diversos campi e a Gestão Superior da UNEMAT. A disseminação ocorrerá por meio de oficinas internas de capacitação técnica, apresentações em fóruns de gestores administrativos e envio formal do relatório técnico à PRAD, que também ficará disponível em formato digital (PDF) no repositório institucional. Com abrangência

institucional, o modelo possui alta escalabilidade e potencial de transferência tecnológica para outras Instituições de Ensino Superior (IES) que operam sob a lógica multicampi.

2. OBJETIVOS

Objetivo Geral

Instituir um modelo de governança e gestão estratégica para as aquisições públicas da UNEMAT, utilizando metodologias para otimizar fluxos e consolidar a melhoria contínua institucional.

Objetivos Específicos

- Reduzir a morosidade processual, atuando especificamente no gargalo de 273 dias identificado no fluxo interno de planejamento.
- Implementar uma cultura de "gestão baseada em evidências" por meio da institucionalização de indicadores gerenciais de desempenho.
- Padronizar instrumentos de planejamento (ETPs e TRs) entre os campi, eliminando o retrabalho documental e as disparidades técnicas entre unidades demandantes.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA

A sustentação metodológica e teórica desta intervenção apoia-se em um conjunto integrado de ferramentas de gestão da qualidade e governança. Para garantir a clareza e a sinergia entre os conceitos adotados, o arcabouço metodológico estrutura-se a partir de quatro pilares complementares, detalhados a seguir:

- **Ciclo PDCA (Plan-Do-Check-Act):** Método estruturante para sistematização organizacional e aprendizado contínuo (Werkema).
- **Diagrama de Ishikawa:** Ferramenta para identificação de causas-raiz, essencial para diagnosticar o "vácuo de gestão" identificado na pesquisa.
- **Matriz RACI:** Instrumento de governança para definição clara de papéis e atribuição de responsabilidades.
- **Indicadores de Desempenho:** Métricas para monitoramento de eficiência, economicidade e celeridade processual.

A sustentação macro desta intervenção ancora-se no Ciclo PDCA (Plan, Do, Check, Act), aplicado como motor de melhoria contínua para permitir que a administração pública migre de um estado de correção de falhas pontuais para um modelo proativo de planejamento assertivo, execução padronizada, monitoramento rigoroso e ajuste estratégico. Conforme destaca Werkema (2012), o PDCA constitui um método capaz de transformar problemas recorrentes em oportunidades de aprendizado organizacional por meio da padronização e do controle sistemático dos processos. Sua aplicação integra as demandas institucionais em um ciclo contínuo de planejamento (*Plan*), execução (*Do*), verificação (*Check*) e ação corretiva (*Act*), promovendo maior previsibilidade, controle e eficiência.

A escolha desse eixo metodológico fundamenta-se na sua eficácia comprovada para a sistematização do aperfeiçoamento gerencial. Conforme discutido por Andrade (2024), a aplicação rigorosa de cada etapa do ciclo permite que falhas recorrentes sejam mitigadas através de um planejamento mais assertivo e de um monitoramento constante dos resultados.

Ademais, de acordo com Souza, Santos e Lima (2024), o ciclo PDCA atua como uma ferramenta de gestão estratégica que viabiliza a identificação das causas-raiz dos problemas, assegurando que as ações corretivas propostas sejam eficazes e sustentáveis a longo prazo. Complementarmente, Werkema (2012) salienta que a identificação

estruturada das causas-raiz é condição essencial para a eficácia das ações corretivas e para a consolidação da melhoria contínua na organização.

Para operacionalizar a análise das causas-raiz dentro do ciclo de melhoria, aplica-se o Diagrama de Ishikawa, sob a perspectiva de Carpinetti (2016). Este Diagrama de Causa e Efeito constitui uma ferramenta da qualidade voltada à identificação, organização e análise das possíveis causas de um determinado problema, favorecendo a compreensão sistêmica dos fatores que impactam o desempenho organizacional.

Sua aplicação na pesquisa possibilita categorizar as causas que geram morosidade administrativa em dimensões críticas, tais como Métodos, Pessoas, Processos, Tecnologia, Materiais e Gestão. Essa abordagem estruturada evita que a instituição adote soluções superficiais para enfrentar problemas complexos de retrabalho e de vácuo decisório.

Complementarmente, Carvalho e Paladini (2012) destacam que o Diagrama de Ishikawa integra o conjunto das sete ferramentas clássicas da qualidade amplamente utilizadas nos processos de análise e solução de problemas organizacionais, permitindo compreender de forma estruturada os fatores que influenciam o desempenho dos processos e apoiando a implementação da melhoria contínua. Os autores ressaltam ainda que a utilização dessas ferramentas fortalece a capacidade institucional de monitoramento, aprendizagem organizacional e aperfeiçoamento gerencial, especialmente em ambientes organizacionais complexos e sujeitos a falhas recorrentes.

Uma vez identificadas as causas e planejadas as ações, a governança do modelo é garantida pela Matriz RACI, ferramenta essencial para a segregação de funções e definição clara de responsabilidades na estrutura multicampi. Esse instrumento assegura a *accountability* e a transparência, definindo quem executa, quem aprova, quem é consultado e quem deve ser informado em cada fase do ciclo de contratação, eliminando sobreposições e omissões que comprometem a eficiência administrativa na estrutura multicampi.

Assim, esse instrumento de governança assegura clareza quanto às responsabilidades de cada agente nas etapas do ciclo de vida das contratações públicas. Segundo Camargo (2018), a Matriz RACI possibilita uma distribuição lógica de autoridade e responsabilidade, sendo composta por quatro dimensões de atuação:

- R – *Responsible* (Responsável): executor direto da atividade;

- A – *Accountable* (Autoridade/Aprovador): responsável final pela decisão e conformidade da atividade;
- C – *Consulted* (Consultado): agentes que devem ser consultados por possuírem expertise técnica;
- I – *Informed* (Informado): agentes que devem ser comunicados sobre o andamento ou resultado da ação.

Essa estruturação organizacional, somada à implantação de indicadores de desempenho para o monitoramento sistemático das metas, contribui diretamente para a redução da variabilidade processual. A estabilização do fluxo ataca o conceito apontado por Carpinetti (2016) como um dos principais fatores que comprometem a qualidade e a eficiência, preparando o terreno para que a fase *Act* do PDCA consolide um processo gerencial de alta performance.

4 METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO DO PRODUTO

O desenvolvimento deste modelo seguiu uma abordagem empírica e aplicada, derivando diretamente do diagnóstico realizado na dissertação. Foram analisados processos licitatórios reais e a percepção dos agentes públicos da UNEMAT, confrontando os dados objetivos de tramitação com as lacunas de padronização identificadas. Dessa forma, o produto desenvolvido consiste em:

1. **Análise Documental Exaustiva:** Exame de processos licitatórios e fluxos internos da UNEMAT para mapear o gargalo de 273 dias.
2. **Diagnóstico de Assimetrias:** Identificação de lacunas na elaboração de DFD, ETP e TR entre as unidades demandantes.
3. **Tradução de Achados em Eixos de Intervenção:** Conversão dos dados em um modelo de governança adaptado à complexidade multicampi, estruturado sob a lógica do Ciclo PDCA.

O modelo, portanto, não é uma abstração teórica, mas uma ferramenta de intervenção desenhada para preencher o vácuo gerencial identificado nos eixos de coordenação central, competência técnica das unidades demandantes e monitoramento de resultados. O modelo estrutura-se em cinco eixos de atuação integrada:

- **Eixo I: Padronização Normativa (Ciclo PDCA):** Implementação de rotinas de planejamento, execução, verificação e correção, garantindo que o ciclo de vida da contratação seja previsível e auditável.
- **Eixo II: Diagnóstico de Causas (Ishikawa):** Aplicação do diagrama para analisar falhas em métodos e pessoas, combatendo o vácuo de gestão nas fases iniciais do planejamento.
- **Eixo III: Padronização Procedimental (Coordenação PRAD):** Uniformização de Instruções Normativas e fluxogramas para todos os campi, reduzindo a heterogeneidade e as inseguranças jurídicas.
- **Eixo IV: Monitoramento e Controle (Check):** Uso de indicadores para monitorar prazos e medir resultados. Foco especial no acompanhamento pós-homologação até a assinatura contratual, fase onde a ineficiência frequentemente persiste.

- **Eixo V: Capacitação Técnica e Integração:** Treinamento especializado para servidores, com foco prioritário em Pesquisa de Preços e elaboração de TR/ETP, mitigando as principais causas de retrabalho e licitações desertas.

Além disso, propõe o uso do diagrama de Ishikawa para mitigar falhas estruturantes:

- **Pessoas:** *Déficit* técnico na instrução documental e alta rotatividade.
- **Métodos:** Ausência de fluxos padronizados e ritos burocráticos excessivos.
- **Tecnologia:** Subutilização das funcionalidades do sistema SIAG.
- **Gestão:** Falta de acompanhamento de indicadores e vácuo de coordenação central.

5 PRODUTO - MODELO DE GOVERNANÇA E GESTÃO ESTRATÉGICA DE AQUISIÇÕES PÚBLICAS NA UNEMAT

Estruturalmente, o modelo proposto organiza-se em eixos integrados de intervenção, articulando ações voltadas à padronização normativa, ao aprimoramento do planejamento das contratações, ao monitoramento de indicadores gerenciais, à capacitação continuada dos agentes públicos e ao fortalecimento da coordenação institucional entre os diferentes campi da universidade.

Cada eixo encontra-se associado às etapas do Ciclo PDCA — planejamento (Plan), execução (Do), verificação (Check) e ação corretiva (Act) — formando um sistema contínuo de acompanhamento e aperfeiçoamento das aquisições públicas, orientado à racionalização dos processos, à mitigação de fragilidades operacionais e ao fortalecimento da governança institucional.

Eixo I: Padronização Normativa e o Ciclo PDCA

Os resultados da pesquisa evidenciaram fragilidades recorrentes no planejamento das contratações, ausência de indicadores formais e dificuldades de retroalimentação do processo decisório. Além disso, a análise documental dos processos licitatórios revelou significativa ausência de padronização entre os instrumentos de planejamento utilizados pelos diferentes setores demandantes da UNEMAT, especialmente quanto ao nível de detalhamento dos Documentos de Formalização da Demanda (DFD), Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e Termos de Referência (TR). Foram identificadas variações na estrutura, na qualidade das justificativas técnicas, na descrição das necessidades institucionais e na formalização das análises de riscos e pesquisas de preços, evidenciando assimetrias procedimentais entre os campi e unidades administrativas.

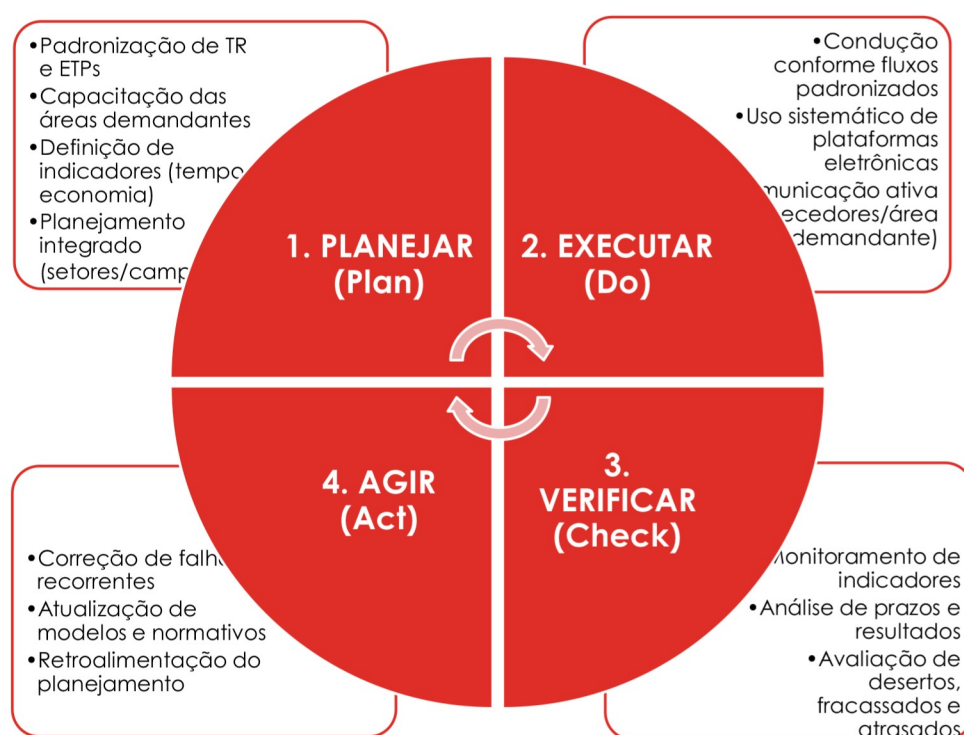
Tais resultados demonstram que, embora a instituição apresente aderência geral às exigências da Lei nº 14.133/2021, ainda persistem lacunas relacionadas à uniformização dos fluxos internos e à consolidação de rotinas gerenciais integradas. Nessa perspectiva, a governança pública contemporânea demanda estruturas organizacionais capazes de integrar planejamento, monitoramento e aprendizagem institucional contínua, especialmente em ambientes marcados pela complexidade administrativa e pela descentralização decisória, conforme discutem Vidal *et al.* (2019) ao abordarem a lógica sistêmica, a autorreferencialidade e os mecanismos de retroalimentação nos processos de gestão pública.

Nesse contexto, este eixo foi estruturado com o objetivo de fortalecer a padronização normativa e procedimental das aquisições públicas na UNEMAT,

utilizando o Ciclo PDCA como mecanismo de organização, monitoramento e melhoria contínua dos processos de contratação.

A Figura 1 apresenta a aplicação do Ciclo PDCA como base estruturante do modelo de governança e gestão estratégica das aquisições públicas proposto para a UNEMAT. O modelo foi concebido a partir das fragilidades identificadas na pesquisa, especialmente relacionadas à ausência de padronização dos instrumentos de planejamento, à insuficiência de indicadores gerenciais e às limitações de monitoramento contínuo dos processos licitatórios.

Figura 1 – Ciclo PDCA Aplicado às Aquisições Públicas da UNEMAT



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da pesquisa (2025).

Na etapa “Planejar” (Plan), destacam-se ações voltadas à padronização dos Termos de Referência (TR) e Estudos Técnicos Preliminares (ETP), à capacitação das áreas demandantes e à definição de indicadores de desempenho, buscando fortalecer o planejamento integrado entre os diferentes campi e setores da universidade.

Na fase “Executar” (Do), o foco concentra-se na condução dos processos conforme fluxos padronizados e no uso sistemático das plataformas eletrônicas de contratação, promovendo maior integração operacional e transparência administrativa.

A etapa “Verificar” (Check) contempla o monitoramento contínuo dos indicadores de desempenho, permitindo avaliar prazos, resultados, ocorrências de itens desertos ou fracassados e demais fatores que impactam a eficiência das contratações.

Por fim, a fase “Agir” (Act) representa o mecanismo de retroalimentação do sistema, possibilitando a correção de falhas recorrentes, a atualização de normativos internos e o aperfeiçoamento contínuo das práticas de gestão das aquisições públicas na UNEMAT.

Dessa forma, o modelo propõe uma lógica cíclica e contínua de aprendizagem institucional, alinhada aos princípios de governança, eficiência e melhoria contínua previstos na Lei nº 14.133/2021.

Eixo II: Integração do Diagnóstico de Causas ao Planejamento das Contratações

A pesquisa revelou que problemas relacionados à baixa qualidade dos TRs, à comunicação entre áreas e à sobrecarga das equipes não são eventos isolados, mas fragilidades sistêmicas que tendem a se repetir, gerando um "vácuo de gestão" que culmina no gargalo de 273 dias identificado no planejamento interno. Nessa perspectiva, a lacuna central que este instrumento pretende resolver é o *déficit* de integração diagnóstica na fase preparatória, que impede a identificação das causas reais da morosidade processual e a correção de falhas repetitivas.

A fim de mitigar essas fragilidades, recomenda-se a incorporação sistemática do Diagrama de Ishikawa como instrumento analítico preliminar ao planejamento das contratações mais complexas ou recorrentes, conforme ilustrado na Figura 2. A utilização do Diagrama de Ishikawa na fase *Plan* do PDCA possibilita que essas causas sejam analisadas de forma integrada, evitando soluções superficiais e retrabalhos sucessivos. Ademais, sua aplicação mostra-se particularmente relevante no contexto das aquisições públicas da UNEMAT, por permitir a visualização estruturada das múltiplas causas associadas aos problemas identificados na fase preparatória das contratações.

Figura 2 – Diagrama de Ishikawa das Aquisições Públicas da UNEMAT



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2025).

No âmbito desta proposta de intervenção, esse diagrama funciona como instrumento de apoio ao planejamento estratégico das aquisições, permitindo que os setores envolvidos analisem de forma integrada os fatores que contribuem para atrasos, retrabalhos, falhas documentais e dificuldades de coordenação institucional. Dessa forma, a ferramenta fortalece a capacidade diagnóstica da universidade e amplia o potencial de aprendizagem organizacional contínua no ciclo de gestão das contratações públicas.

Eixo III: Padronização Normativa e Procedimental sob Coordenação da PRAD

Considerando a complexidade da estrutura multicampi da UNEMAT discutida ao longo da pesquisa, recomenda-se a elaboração de uma Instrução Normativa institucional, sob coordenação da Pró-Reitoria de Administração (PRAD), com vistas à padronização dos fluxos de aquisição, documentos e responsabilidades. A proposta busca consolidar procedimentos uniformes entre os diferentes campi e setores administrativos, reduzindo assimetrias operacionais e fortalecendo a integração institucional das aquisições públicas.

A estrutura desse eixo encontra aderência direta à lógica do Ciclo PDCA, na medida em que a padronização normativa e procedimental proposta visa organizar continuamente as etapas de planejamento, execução, controle e avaliação das contratações públicas.

Na fase *Plan*, concentram-se a elaboração padronizada do DFD, do ETP e das análises de riscos; na etapa *Do*, ocorre a execução do processo licitatório conforme fluxos previamente definidos; a fase *Check* corresponde à verificação da conformidade documental, legal e procedimental dos processos; e, por fim, a etapa *Act* materializa-se no monitoramento dos indicadores gerenciais e na revisão contínua dos procedimentos

institucionais, permitindo a correção de falhas e o aperfeiçoamento permanente das práticas de aquisição.

Dessa forma, o modelo proposto transcende a mera formalização normativa, incorporando uma lógica de gestão orientada à melhoria contínua e à governança institucional. O Quadro 2 materializa operacionalmente a Instrução Normativa proposta neste eixo, funcionando como representação sintética da definição de responsabilidade que deverá orientar as aquisições públicas da UNEMAT.

Quadro 1 – Matriz de definição de etapas de responsabilidades dos Processos de Aquisição na UNEMAT

Etapas	Descrição	Responsável
Planejamento	Elaboração do DFD, ETP e análise de riscos	Área demandante + PRAD
Consolidação	Padronização e validação documental	PRAD
Execução	Condução do pregão eletrônico	Pregoeiro / Agente
Controle	Verificação legal e formalização	PRAD / Jurídico
Avaliação	Monitoramento de indicadores	Gestão

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2025).

Enquanto a Instrução Normativa estabelece diretrizes, competências, responsabilidades e padrões institucionais, o quadro traduz essas disposições em etapas práticas e sequenciais de execução do processo de contratação. Dessa forma, o instrumento normativo deixa de possuir caráter meramente formal e passa a estruturar efetivamente a dinâmica operacional das aquisições públicas na universidade.

A definição clara das etapas, descrições e responsáveis contribui para fortalecer a segregação de funções, a rastreabilidade administrativa e a integração entre os setores envolvidos, reduzindo ambiguidades procedimentais e assimetrias entre os diferentes campi da instituição.

Segundo Gayer (2020), a padronização de processos é elemento-chave da gestão da qualidade, pois reduz a variabilidade, aumenta a confiabilidade dos resultados e fortalece a maturidade organizacional. Os achados empíricos demonstraram que a ausência de padrões claros contribui para inconsistências documentais, insegurança jurídica e morosidade processual.

Eixo IV: Monitoramento por meio de Indicadores Gerenciais de Desempenho

A pesquisa evidenciou significativa lacuna na dimensão gerencial, especialmente quanto ao uso sistemático de indicadores para o monitoramento e avaliação dos processos de contratações. A adoção de métricas como o tempo médio de tramitação, o percentual de economia obtida, o número de participantes e o índice de pregões desertos pode

viabilizar maior transparência, controle e orientação por resultados. Nesse sentido, Reymão (2025) salienta que a administração estratégica no setor público exige instrumentos de monitoramento capazes de transformar dados operacionais em informação gerencial para tomada de decisão.

Evidenciou-se, ainda, uma divergência entre a percepção dos agentes e os dados objetivos sobre o tempo de tramitação dos processos de pregão. Enquanto os participantes da pesquisa estimavam prazos significativamente menores, os dados processuais revelaram um gargalo real e muito mais severo na instrução dos processos. Conforme Reymão (2025), a eficiência administrativa não se limita à conformidade processual, mas envolve a capacidade de garantir fluidez e entrega tempestiva dos resultados.

Sob essa ótica, recomenda-se a criação e institucionalização de indicadores gerenciais de desempenho voltados à gestão do pregão eletrônico, conforme apresentados no Quadro 2, além da implantação de um monitoramento específico da fase pós-homologação até a assinatura contratual. A incorporação dessa etapa ao ciclo PDCA permitirá maior controle dos prazos e alinhamento ao princípio da razoável duração do processo administrativo.

Quadro 2 – Indicadores Gerenciais do Pregão Eletrônico da UNEMAT

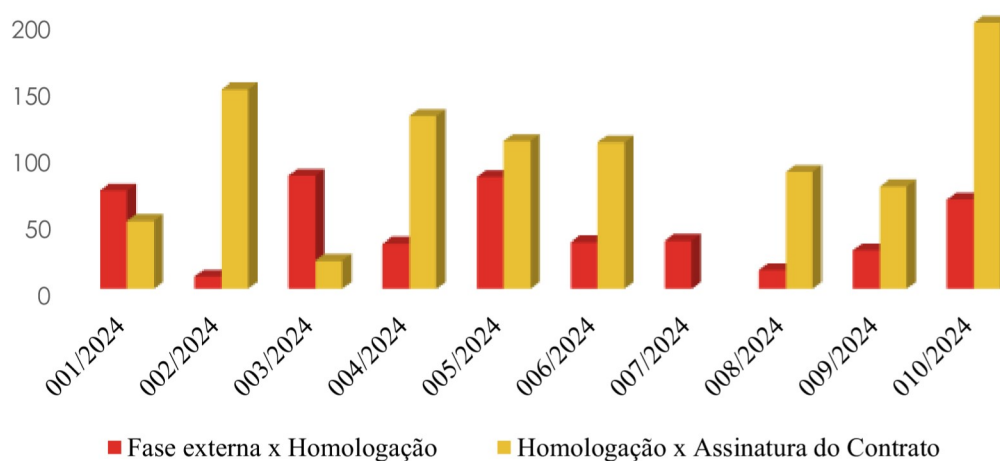
Indicador	Tipo	Dimensão	Métrica
Tempo médio de tramitação	Eficiência	Gerencial	$\frac{\sum (Data da Homologação - Data do DFD)}{Total de Processos}$ Medir e reduzir o tempo médio do gargalo de 273 dias (morosidade entre a abertura do DFD até a Homologação).
Percentual de economia	Economicidade	Gerencial	$\frac{Valor de Referência - Valor Adjudicado}{Valor Adjudicado}$ Avaliar a vantagem obtida em relação ao mercado.
Nº de participantes	Competitividade	Estrutural	$\frac{Total de Licitantes}{Total de Lotes}$ Medir o nível de interesse e competitividade externa.
Pregões desertos	Eficácia	Estrutural	$\frac{Total de Processos Desertos}{Total de Processos}$ Identificar falhas de planejamento
Retrabalho documental	Qualidade	Administrativa	$\frac{\sum (Devoluções Processuais do TR)}{Total de Processos}$ Avaliar a precisão técnica das áreas demandantes.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da pesquisa (2025).

A aplicação prática dessas métricas revela disparidades críticas que demandam atenção gerencial imediata. Dentre os indicadores propostos, o Tempo Médio de Tramitação assume protagonismo por materializar o gargalo identificado na pesquisa, permitindo o desmembramento das etapas processuais para uma análise mais refinada.

O Gráfico 1, apresentado a seguir, ilustra o comportamento temporal da fase pós-homologação, evidenciando que a ineficiência não se encerra com a escolha do fornecedor, mas persiste nos trâmites administrativos finais até a assinatura contratual. Essa visualização é fundamental para que o gestor da UNEMAT possa identificar em qual subetapa o processo perde fluidez, permitindo intervenções pontuais baseadas em evidências, conforme preconiza a fase *Check* do ciclo PDCA.

Gráfico 1 – Tempo Médio de Tramitação Pós-Homologação



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados processuais da UNEMAT (2024).

Em suma, a institucionalização desses indicadores no cotidiano da UNEMAT transcende a mera coleta de dados, configurando-se como o suporte necessário para a retroalimentação do ciclo de melhoria. Como destacam Carvalho e Paladini (2012), a gestão da qualidade e a eficácia organizacional dependem de sistemas de medição que permitam comparar o desempenho atual com as metas estabelecidas, orientando as ações corretivas. Dessa forma, ao monitorar sistematicamente variáveis como o tempo de tramitação e o retrabalho documental, a instituição conclui a fase *Check* e prepara o terreno para a fase *Act* do PDCA, garantindo que o planejamento das contratações evolua de um modelo intuitivo para um processo gerencial de alta performance e transparência.

Eixo V: Capacitação Continuada e Integração das Áreas Demandantes

O investimento em capital humano constitui um pilar fundamental da gestão da qualidade, visto que a eficácia dos processos está intrinsecamente ligada à competência

dos agentes em operar as ferramentas disponíveis. Conforme assevera Carpinetti (2016), a gestão da qualidade requer que os processos sejam planejados e executados por pessoas devidamente capacitadas, pois o domínio das técnicas e ferramentas é o que garante a redução de variabilidades e erros.

A pesquisa identificou que a debilidade técnica na instrução processual é um fator determinante para a retenção dos processos na fase interna. O problema diagnosticado manifesta-se na insegurança jurídica e operacional dos servidores, resultando em erros recorrentes e na necessidade de múltiplas rodadas de correções. Tal cenário retroalimenta o gargalo de 273 dias verificado na UNEMAT, uma vez que a ausência de domínio sobre as normas de contratação sobrecarrega as unidades de revisão e controle (PRAD e Assessoria Jurídica) com tarefas de revisão básica.

As falhas no planejamento — verificadas na pesquisa de preços, na elaboração de Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e de Termos de Referência (TR) — são sintomas de um *déficit* de treinamento que compromete todo o ciclo processual. Diante disso, recomenda-se o fortalecimento de uma política de capacitação continuada com foco prioritário nesses instrumentos, dedicando atenção crucial à pesquisa de preços. A inclusão desta última é indispensável, dado que a fragilidade na estimativa de custos foi evidenciada como um dos principais motivos de retrabalho e de fracasso (itens desertos ou fracassos) nas licitações.

Ademais, propõe-se a criação de espaços permanentes de diálogo entre a Diretoria de Aquisições, a Assessoria Jurídica e as áreas demandantes. Essa integração visa promover o compartilhamento de boas práticas e mitigar a sobrecarga institucional por meio de uma atuação colaborativa de caráter preventivo, e não apenas reativo.

Em última análise, a eficácia deste eixo reside na transição de uma cultura de execução meramente burocrática para uma cultura de gestão da qualidade baseada em competências. Ao investir em capacitação e integração, a UNEMAT não apenas mitiga o retrabalho documental, mas estabelece o suporte humano necessário para que o ciclo PDCA opere como um mecanismo real de melhoria contínua e eficiência administrativa.

6 ORIENTAÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO E ESCALONAMENTO

Reconhece-se que a implantação das recomendações propostas demanda engajamento institucional, recursos humanos e apoio da alta administração. Por essa razão, recomenda-se um cronograma escalonado (Quadro 3), com horizonte inicial direcionado às ações de curto prazo, conforme detalhado neste Produto Técnico. Essa abordagem gradual está alinhada à perspectiva de melhoria contínua defendida por Werkema (2012) e Gayer (2020), permitindo ajustes progressivos, monitoramento constante e redução de riscos durante a implementação do modelo.

Quadro 3 - Cronograma de Implantação do PDCA na UNEMAT

Etapa	Ação Principal	Responsável	Prazo
Curto prazo	Diagnóstico situacional, Padronização e Oficinas de capacitação	PRAD	até 7 meses
Médio prazo	Implantação dos indicadores e da Matriz RACI nos fluxos oficiais.	PRAD / Gestão	8–12 meses
Longo prazo	Consolidação do PDCA, Revisão anual de fluxos e retroalimentação estratégica.	Administração Superior	>12 meses

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Com o intuito de garantir a eficácia desse cronograma e responder à necessidade de fortalecimento da governança institucional, institui-se a Matriz de Responsabilidades (RACI). Esse instrumento é fundamental para esclarecer o papel de cada unidade no desenvolvimento do Ciclo PDCA, evitando sobreposição de funções ou omissões em etapas críticas, especialmente no monitoramento de prazos e acompanhamento dos resultados. Para a elaboração da matriz, foram considerados papéis-chave baseados na estrutura organizacional da universidade, descritos no Quadro 4.

Quadro 4 - Definição dos Papéis dos Agentes Públicos na Governança do Modelo

Papel	Descrição da Responsabilidade
PRAD (Pró-Reitoria de Administração)	Responsável pela gestão administrativa e de aquisições. Atua como principal executora e coordenadora das ações operacionais e de padronização do PDCA.
Unidades Demandantes (UD)	Setores que originam as necessidades de aquisição. Atuam na fase de planejamento, elaborando os artefatos técnicos (DFD, ETP, TR), e na fase de execução (gestão contratual), utilizando os bens/serviços adquiridos.
Controle Interno (CI)	Órgão responsável pela fiscalização, auditoria e monitoramento da conformidade legal e da eficácia dos processos. Atua como a autoridade revisora (<i>Accountable</i> - Aprovador) na fase de verificação (<i>Check</i>).
Gestão Superior (Reitoria) (GS)	Responsável pela aprovação estratégica, alocação orçamentária e indução da cultura de gestão por resultados. Atua como o nível decisório final (<i>Accountable</i> -Aprovador) nas fases de <i>Plan</i> e <i>Act</i> .

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Dessa forma, a Matriz RACI apresentada no Quadro 5 materializa a segregação de funções e o fluxo de colaboração necessários para conferir sustentabilidade às melhorias propostas neste Produto Técnico.

Quadro 5 - Matriz RACI de Responsabilidades do Ciclo PDCA na UNEMAT

Etapa do Ciclo	Ação de Gestão	PRAD	Unidades Demandantes	Controle Interno	Gestão Superior (Reitoria)
P (Plan)	Padronização de TR/ETP	R	C	I	I
D (Do)	Execução do Pregão (SIAG)	R	C	I	I
C (Check)	Monitorar os indicadores (ex: redução dos 273 dias)	R	I	A	C
A (Act)	Ajustes e Melhoria Contínua	R	C	C	A

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa. (Legenda: *R – Responsible; A – Accountable; C – Consulted; I – Informed*).

O presente Produto Técnico apresenta viabilidade de aplicação no contexto da UNEMAT, considerando sua total compatibilidade com a estrutura administrativa institucional, com os fluxos vigentes de contratação pública e com os instrumentos gerenciais utilizados na administração pública contemporânea. A proposta será disponibilizada em formato digital (PDF), vinculada ao relatório final da dissertação, e encaminhada institucionalmente à Pró-Reitoria de Administração (PRAD) e às unidades administrativas envolvidas nos processos de aquisições e contratações públicas da universidade.

Adicionalmente, recomenda-se a realização de oficinas internas de capacitação e *workshops* de sensibilização e apresentação do modelo aos servidores das áreas demandantes, pregoeiros, agentes de contratação, fiscais e gestores administrativos, com a finalidade de promover a compreensão prática dos instrumentos propostos, especialmente do Ciclo PDCA, da Matriz RACI, dos indicadores gerenciais e dos mecanismos de padronização processual previstos neste Produto Técnico.

Sugere-se, por mim, que esta proposta possa subsidiar a edição de futuras instruções normativas institucionais, voltadas ao fortalecimento da governança, da eficiência administrativa e da melhoria contínua das aquisições públicas no âmbito da UNEMAT.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, este Produto Técnico traduz os achados empíricos da pesquisa em uma proposta metodológica aplicada e formativa, voltada ao aprimoramento estratégico das aquisições públicas na UNEMAT. A adoção do Ciclo PDCA, integrada ao diagnóstico sistemático das causas dos gargalos por meio do Diagrama de Ishikawa, ao uso de indicadores gerenciais e da Matriz RACI, configura uma resposta estruturada às fragilidades identificadas nas dimensões estrutural, administrativa e gerencial do pregão eletrônico.

Mais do que um conjunto de recomendações pontuais, este produto materializa um modelo de gestão-aprendizagem orientado à melhoria contínua, à padronização de processos e à governança por resultados, compatível com a complexidade de uma instituição pública multicampi. Sua inserção no corpo da dissertação reforça o caráter interventivo e aplicado do estudo ao articular, em um mesmo movimento metodológico, o diagnóstico situacional, a análise teórica e a proposição de soluções concretas, dialogando diretamente com os objetivos gerais da pesquisa.

Com a plena execução deste modelo, projeta-se a redução drástica do tempo de tramitação interna dos processos, buscando patamares significativamente inferiores aos 273 dias atuais. Espera-se, como reflexo direto, a elevação do índice de aprovação de Termos de Referência e Editais pela Assessoria Jurídica logo em primeira análise, a mitigação de riscos de apontamentos por órgãos de controle e o fortalecimento de uma governança institucional integrada, na qual a Pró-Reitoria de Administração (PRAD) atue como indutora de eficiência em uma rede multicampi coesa.

Além de sua aplicação no contexto da UNEMAT, o modelo proposto apresenta potencial de adaptação e replicação em outras Instituições de Ensino Superior (IES) públicas que operam sob a lógica multicampi. A flexibilidade metodológica do Ciclo PDCA e dos instrumentos gerenciais utilizados possibilita sua adequação às especificidades organizacionais de diferentes instituições públicas, que enfrentam desafios correlatos de descentralização administrativa, morosidade e retrabalho documental, ampliando o alcance prático e interventivo deste Produto Técnico.

Em última análise, este estudo demonstra que a modernização das aquisições públicas não requer apenas novas leis, mas a aplicação de ferramentas lógicas de gestão. A principal virtude deste produto reside em sua viabilidade prática e replicabilidade: por utilizar ferramentas de baixo custo e alta eficácia operacional (como indicadores em planilhas, PDCA e padronização normativa), o modelo consolida-se como uma

alternativa viável para a eficiência e transparência de universidades estaduais e federais que enfrentam severas restrições orçamentárias.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Rodrigo Dannel da Silva. **Os fatores que influenciam na eficiência das licitações por meio do pregão eletrônico na UFPE**. 2016. 98 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

BICHUETTI, José Luiz. **Gestão de processos e melhoria contínua**. São Paulo: Contentus, 2021.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

CAMARGO, Robson. **PMBOK, PRINCE2 e SCRUM: estratégias para gerenciamento de projetos**. São Paulo: Saraiva, 2018.

CARPINETTI, Luiz Cesar Ribeiro. **Gestão da qualidade: conceitos e técnicas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/>. Acesso em: 8 maio 2026.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão pública: a nova administração pública**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

DEMING, W. Edwards. **Saia da crise**. São Paulo: Futura, 1990.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen; BASTOW, Simon; TINKLER, Jane. **Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen. **The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web**. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, London, v. 371, n. 1987, 2013.

GAYER, Jéssika Alvares Coppi Arruda. **Gestão da qualidade total e melhoria contínua de processos**. 1. ed. São Paulo: Contentus, 2020. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 8 jan. 2026.

JURAN, Joseph M. **Juran planejando para a qualidade**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1992.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 6. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2020. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597024753/>. Acesso em: 23 jul. 2025.

MATO GROSSO (Estado). Decreto nº 1.525, de 7 de abril de 2022. Regulamenta, no âmbito do Estado de Mato Grosso, a Lei Federal nº 14.133/2021. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso**, Cuiabá, MT, 7 abr. 2022.

PALUDO, Augustinho Vicente; OLIVEIRA, Adriano Gomes de. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas**. 1. ed. Indaiatuba: Foco, 2021. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 4 dez. 2025.

REYMÃO, Gleyson Martins Magalhães. **Administração estratégica: fundamentos, liderança e gestão eficiente**. [S. l.]: Neurus, 2025. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 7 jan. 2026.

RIBEIRO, Eduardo Martins. **Proposição de um modelo de melhoria no processo de pregão eletrônico**. 2021. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Goiás, Aparecida de Goiânia, 2021.

WERKEMA, Cristina. **Métodos PDCA e DMAIC e suas ferramentas analíticas**. Rio de Janeiro: Atlas, 2012. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595154537/>. Acesso em: 9 jan. 2026.

APÊNDICE A - REGISTRO SUCUPIRA (CAMPOS OBRIGATÓRIOS)

- **Impacto:** O produto impacta diretamente a eficiência administrativa da UNEMAT ao propor a redução do gargalo histórico de 273 dias no fluxo das contratações. Por meio do monitoramento sistemático de indicadores de economicidade e celeridade, a intervenção otimiza a aplicação de recursos públicos e assegura a entrega tempestiva de valor à sociedade. Sua implementação fortalece a governança pública institucional e estabelece um modelo de gestão orientada por resultados perfeitamente escalável para outras Instituições de Ensino Superior (IES) que operam sob a lógica descentralizada de redes multicampi.
- **Inovação:** A inovação reside na transposição e adaptação inédita de ferramentas da qualidade industrial — como o Ciclo PDCA e o Diagrama de Ishikawa — integradas à Matriz RACI para a governança de licitações em universidades públicas. O modelo rompe com a burocracia reativa tradicional ao transformar dados operacionais dispersos em indicadores gerenciais de desempenho. Essa abordagem transdisciplinar cria uma metodologia replicável de melhoria contínua, permitindo que o monitoramento de prazos e o retrabalho documental subsidiem o aprendizado organizacional proativo e a tomada de decisão estratégica.
- **Complexidade:** A complexidade decorre da necessidade de coordenar e padronizar fluxos procedimentais em uma estrutura universitária geograficamente dispersa e multicampi. O modelo exige a articulação transdisciplinar entre domínios jurídicos, administrativos e tecnológicos para integrar a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) a instrumentos de governança. O desafio envolve pactuar uma matriz de responsabilidades única entre a Pró-Reitoria, a Assessoria Jurídica e múltiplas unidades demandantes, superando assimetrias técnicas na elaboração de documentos (ETP e TR) e mitigando o vácuo de gestão em um ambiente descentralizado.