

**REGULARIDADE CADASTRAL, TEMPO E EFICIÊNCIA: OS CUSTOS INVISÍVEIS DA
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA****REGISTRATION REGULARITY, TIME AND EFFICIENCY: THE INVISIBLE COSTS OF
BUDGET IMPLEMENTATION** <https://doi.org/10.63330/aurumpub.069-007>**Luis Alves da Nóbrega Neto**

Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional - UFPB

E-mail: nobreganeto@gmail.com

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1498730881971561>**Patrícia Maria Viana de Castro**

Especialista em Contabilidade Pública

Universidade Federal do Agreste de Pernambuco - UFAPE

E-mail: patricia.castro@ufape.edu.br

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3486965704362939>**Resumo**

Este capítulo analisa os efeitos das impropriedades cadastrais de fornecedores sobre a eficiência da execução orçamentária, tomando como referência a experiência da Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE) no exercício de 2025. A pesquisa evidencia que pendências relacionadas ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) e às certidões de regularidade fiscal, embora possam parecer meramente documentais, provocam interrupções, retrabalho e consumo adicional de tempo da força de trabalho administrativa. Dos 352 processos de contratação analisados, 138 (39,20%) apresentaram ao menos uma impropriedade, com predominância do SICAF vencido, responsável por 53,63% das ocorrências. Para tornar mensurável essa dimensão temporal, o capítulo discute o Tempo de Paralisação Administrativa (TPA), indicador que representa o intervalo entre a identificação da pendência e a emissão do empenho após sua regularização. Os resultados apontaram TPA médio de 25 dias para SICAF ausente, 15 dias para SICAF vencido e 10 dias para pendências de CND estadual ou municipal, com média geral ponderada de aproximadamente 14,8 dias. A análise demonstra que a conclusão formal do processo não significa, necessariamente, que sua trajetória tenha sido eficiente, pois consultas repetidas, diligências, reanálises e reorganização das atividades representam custos administrativos ocultos e custos de oportunidade para a Administração. O capítulo propõe, assim, uma abordagem preventiva baseada em gestão de riscos, indicadores gerenciais, educação dos fornecedores e acompanhamento sistemático das ocorrências. Conclui-se que o tempo administrativo também deve ser compreendido como recurso público, cuja mensuração pode contribuir para a governança, a aprendizagem institucional e a melhoria contínua dos processos de execução orçamentária.

Palavras-chave: Custos ocultos; Eficiência administrativa; Execução orçamentária; Gestão pública; SICAF; Tempo de Paralisação Administrativa.

Abstract

This chapter analyzes the effects of supplier registration improprieties on the efficiency of budget execution, taking as a reference the experience of the Federal University of Agreste de Pernambuco (UFAPE) in the year 2025. The research shows that pending issues related to the Unified Supplier Registration System (SICAF) and fiscal regularity certificates, although they may appear to be merely documentary, cause interruptions, rework and additional consumption of administrative workforce time. Of the 352 contracting processes analyzed, 138 (39.20%) presented at least one impropriety, with a predominance of expired SICAF, responsible for 53.63% of occurrences. To make this temporal dimension measurable, the chapter discusses the Administrative Downtime Time (TPA), an indicator that represents the interval between the identification of the pending issue and the issuance of the commitment after its regularization. The results showed an average TPA of 25 days for absent SICAF, 15 days for expired SICAF and 10 days for pending state or municipal CND, with an overall weighted average of approximately 14.8 days. The analysis demonstrates that the formal conclusion of the process does not necessarily mean that its trajectory has been efficient, as repeated consultations, due diligence, reanalysis and reorganization of activities represent hidden administrative costs and opportunity costs for the Administration. The chapter therefore proposes a preventive approach based on risk management, management indicators, supplier education and systematic monitoring of occurrences. It is concluded that administrative time must also be understood as a public resource, the measurement of which can contribute to governance, institutional learning and the continuous improvement of budget execution processes.

Keywords: Administrative Downtime; Administrative efficiency; Budget execution; Hidden costs; Public management; SICAF.

1 INTRODUÇÃO

A eficiência na Administração Pública não se esgota na observância da legalidade nem na capacidade de executar os recursos autorizados. Ela também se manifesta na qualidade dos fluxos de trabalho, na tempestividade das decisões e no uso racional da força de trabalho disponível. Nessa perspectiva, o tempo administrativo constitui recurso público: embora não apareça como rubrica autônoma no orçamento, sua utilização inadequada produz custos organizacionais e reduz a capacidade institucional de entregar resultados.

Nas contratações públicas, essa dimensão torna-se particularmente visível quando pendências cadastrais de fornecedores interrompem procedimentos que já se encontram em curso. O Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), concebido para centralizar informações e simplificar verificações, depende da manutenção tempestiva dos dados pelos próprios fornecedores. Quando isso não ocorre, o ganho esperado da digitalização pode ser parcialmente substituído por diligências, novas consultas, reanálises e espera.

Este capítulo amplia e reinterpreta resultados originalmente apresentados em Nóbrega Neto et al. (2026d), pesquisa publicada sobre as impropriedades cadastrais no SICAF e seus efeitos na execução orçamentária da Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE) em 2025. Os dados empíricos provenientes daquele estudo são retomados com indicação expressa da fonte original, enquanto a presente abordagem desenvolve uma arquitetura argumentativa própria, incorporando novas perspectivas sobre tempo administrativo, custos ocultos, gestão de riscos, prevenção e utilização do Tempo de Paralisação Administrativa (TPA) como instrumento gerencial.

A análise também dialoga com trabalhos anteriores sobre eficiência e alocação de recursos, sobre o paradoxo do Centro de Energias Alternativas e Renováveis (CEAR) e sobre os limites da mensuração da eficiência no Centro de Biotecnologia (CBIOTEC). Essa articulação permite situar o problema do SICAF em uma agenda mais ampla: indicadores são úteis para tornar fenômenos administrativos observáveis, mas precisam ser interpretados à luz das especificidades institucionais, dos horizontes temporais e das dimensões de valor público que pretendem representar (Nóbrega Neto, 2026a; Nóbrega Neto et al., 2026b; Nóbrega Neto et al., 2026c).

2 EFICIÊNCIA PÚBLICA E A NECESSIDADE DE OLHAR ALÉM DO RESULTADO FINAL

A eficiência relaciona recursos empregados e resultados produzidos, mas sua mensuração no setor público é particularmente complexa. Organizações estatais não operam exclusivamente segundo resultados monetários e frequentemente produzem múltiplos produtos, efeitos e benefícios sociais. Em estudo sobre os Centros de Ensino da Universidade Federal da Paraíba, Nóbrega Neto (2026a) demonstrou que níveis de eficiência relativa não determinam, isoladamente, a adequada alocação de recursos. Necessidades de infraestrutura, prioridades institucionais e características acadêmicas também interferem na decisão pública.

Essa cautela metodológica pode ser transportada para a execução orçamentária. O fato de um empenho ter sido finalmente emitido não informa, por si só, quão eficiente foi o caminho percorrido. Dois processos podem produzir o mesmo resultado formal e, simultaneamente, consumir quantidades muito diferentes de tempo e esforço administrativo. Por isso, a avaliação gerencial precisa observar não apenas o desfecho, mas também as interrupções, os retrabalhos e os recursos mobilizados ao longo do percurso.

O Caso CBIOTEC reforça essa distinção ao mostrar que eficiência mensurada não deve ser confundida automaticamente com efetividade institucional ou valor público. O estudo evidenciou que resultados científicos, tecnológicos e sociais podem permanecer fora de modelos construídos com outputs mais restritos, sem que isso invalide a métrica original (Nóbrega Neto et al., 2026c). Analogamente, a emissão de uma nota de empenho representa um resultado verificável, mas não captura, isoladamente, os custos administrativos suportados até sua emissão.

3 REGULARIDADE DOCUMENTAL E RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA

O SICAF integra a infraestrutura de governança das contratações federais ao centralizar informações cadastrais, jurídicas e fiscais. Sua utilidade, contudo, não decorre apenas da plataforma tecnológica. A qualidade do fluxo depende de uma responsabilidade compartilhada: a Administração disponibiliza regras, sistemas e controles; o fornecedor deve manter suas informações e documentos em situação compatível com as exigências aplicáveis.

Quando a manutenção cadastral não ocorre tempestivamente, a consequência ultrapassa a mera desconformidade documental. O processo pode exigir contato com o fornecedor, aguardar providências externas, retornar à análise e demandar nova conferência. Em termos de gestão por processos, essas etapas adicionais não correspondem à finalidade principal da contratação e consomem capacidade administrativa.

Essa dinâmica permite formular uma mudança de enfoque. A pergunta jurídica 'o fornecedor está regular?' continua indispensável. Entretanto, para fins gerenciais, deve ser acompanhada de outra: 'quanto tempo e esforço institucional são consumidos quando o fornecedor não está regular?'. É nesse deslocamento que a conformidade documental passa a ser tratada também como variável de desempenho.

4 A EXPERIÊNCIA DA UFAPE EM 2025

O exercício de 2025 possui significado institucional específico para a UFAPE, pois marcou seu primeiro ano de execução orçamentária autônoma após o desmembramento administrativo da Universidade Federal Rural de Pernambuco. A pesquisa que fundamenta este capítulo examinou 352 processos administrativos de contratação e registrou 348 notas de empenho. Em 138 processos, equivalentes a 39,20% da amostra, foi identificada ao menos uma das quatro impropriedades delimitadas: SICAF ausente, SICAF vencido, CND Estadual vencida ou inexistente e CND Municipal vencida ou inexistente (Nóbrega Neto et al., 2026d).

Tabela 1

Impropriedade	Ocorrências	Participação
SICAF ausente	29	21,01%
SICAF vencido	74	53,63%
CND Estadual vencida/inexistente	17	12,31%
CND Municipal vencida/inexistente	18	13,05%
Total	138	100%

Fonte: adaptado de Nóbrega Neto et al. (2026d).

A predominância do SICAF vencido é gerencialmente expressiva. Mais da metade das ocorrências decorreu de cadastro que existia, mas não estava tempestivamente atualizado. Isso sugere que parcela relevante das interrupções apresentava natureza potencialmente preventiva. Não se trata, portanto, apenas de corrigir falhas depois de identificadas, mas de discutir mecanismos capazes de antecipá-las.

5 O PARADOXO DO PROCESSO CONCLUÍDO, MAS INEFICIENTE

Nos processos analisados, as impropriedades não significaram necessariamente a impossibilidade definitiva de realização da despesa. Após a regularização, os procedimentos puderam prosseguir. Esse resultado revela um paradoxo importante: um processo pode ser concluído e, ainda assim, ter percorrido uma trajetória ineficiente.

A mesma prudência interpretativa aparece em pesquisas anteriores. No Caso CEAR, baixos escores de eficiência relativa coexistiram com investimentos expressivos em infraestrutura, levando à discussão sobre a possível dissociação entre o tempo econômico do investimento e o momento em que os resultados acadêmicos se tornam observáveis (Nóbrega Neto et al., 2026b). O estudo não converteu automaticamente um indicador em juízo de desperdício; procurou compreender o horizonte temporal do fenômeno.

Na execução orçamentária, a lógica temporal opera em sentido semelhante, embora com objeto distinto. Entre a identificação de uma impropriedade e a regularização existe um intervalo em que o processo aguarda providências e a unidade administrativa permanece sujeita a novas intervenções. O resultado final - a emissão do empenho - pode ocultar esse percurso. Avaliar eficiência exige, portanto, tornar visível o intervalo.

6 TEMPO ADMINISTRATIVO E CUSTOS OCULTOS

O tempo empregado por servidores em consultas repetidas, comunicações, reabertura de análises e conferências adicionais não aparece, em regra, como um custo autônomo nos demonstrativos orçamentários. Ainda assim, representa utilização de força de trabalho e possui custo de oportunidade. Enquanto a equipe se dedica à correção de uma pendência evitável, outras atividades deixam de receber a mesma capacidade de atenção.

Nesse contexto, o custo administrativo oculto pode ser compreendido como o conjunto de esforços adicionais que não agregam diretamente valor à finalidade do processo, mas se tornam necessários em razão de uma interrupção. Ele pode envolver novas consultas ao SICAF, contatos reiterados com fornecedores, acompanhamento de regularização, reanálise documental e reorganização da programação de empenhos.

A noção de custo oculto aproxima o problema da controladoria e da governança pública. A eficiência não depende somente do montante financeiro executado, mas da capacidade de transformar recursos - inclusive tempo e trabalho - em resultados. Essa perspectiva é compatível com a agenda de avaliação multidimensional defendida nos estudos sobre alocação de recursos e sobre os casos CEAR e CBIOTEC (Nóbrega Neto, 2026a; Nóbrega Neto et al., 2026b; Nóbrega Neto et al., 2026c).

7 TEMPO DE PARALISAÇÃO ADMINISTRATIVA (TPA)

Para converter a percepção de atraso em informação gerencial, o estudo do SICAF utilizou o Tempo de Paralisação Administrativa (TPA). O indicador corresponde, no recorte da pesquisa, ao intervalo em dias corridos entre a identificação da impropriedade documental e a efetiva emissão da nota de empenho após a regularização do fornecedor (Nóbrega Neto et al., 2026d).

Tabela 2 - TPA = data da emissão do empenho - data da identificação da impropriedade

Tipo de impropriedade	Média (dias)	Mediana	Máximo
SICAF ausente	25	27,5	45
SICAF vencido	15	16,5	30
CND Estadual	10	13,5	20
CND Municipal	10	13,5	20

Fonte: adaptado de Nóbrega Neto et al. (2026d).

A ausência de SICAF apresentou o maior impacto médio, com 25 dias, enquanto o SICAF vencido registrou 15 dias. As pendências de CND Estadual e Municipal apresentaram média de 10 dias. A média geral ponderada foi de aproximadamente 14,8 dias. Em termos gerenciais, o dado traduz um fenômeno antes percebido apenas na rotina: processos irregulares permaneceram, em média, cerca de duas semanas submetidos aos efeitos da pendência.

O TPA não deve ser interpretado como medida absoluta da qualidade da execução orçamentária. Assim como a DEA é uma ferramenta diagnóstica condicionada às variáveis e unidades analisadas (Nóbrega Neto, 2026a), o TPA mede uma dimensão específica: o tempo associado à paralisação decorrente da impropriedade delimitada. Seu valor está justamente em tornar essa dimensão comparável e acompanhável.

8 DA GESTÃO REATIVA À PREVENÇÃO

A mensuração somente produz valor gerencial quando influencia a decisão. Uma organização que conhece as pendências mais frequentes e seu impacto temporal pode substituir progressivamente a lógica reativa por uma abordagem preventiva. No modelo reativo, a pendência é descoberta na etapa crítica, o processo é interrompido, o fornecedor é comunicado e a unidade aguarda a regularização. No modelo preventivo, o risco é acompanhado antes que se converta em paralisação.

Alertas de vencimento, checklists, comunicação antecipada e orientação periódica aos fornecedores podem reduzir ocorrências evitáveis. A finalidade não é criar novas camadas burocráticas, mas impedir que problemas previsíveis alcancem a fase de emissão do empenho. A educação do fornecedor, nessa perspectiva, deixa de ser apenas ação de relacionamento e passa a integrar uma política de eficiência.

O TPA pode funcionar como instrumento de avaliação dessas medidas. A comparação entre exercícios, tipos de impropriedade ou unidades administrativas permite verificar se as intervenções adotadas estão efetivamente reduzindo o tempo de paralisação. Em pesquisas futuras, o indicador também pode ser associado ao tempo médio de trabalho empregado nas reanálises e ao custo da força de trabalho, permitindo estimar economicamente parte dos custos administrativos ocultos.

9 UMA AGENDA INTEGRADA DE MENSURAÇÃO DA EFICIÊNCIA

Os trabalhos aqui articulados apontam para uma mesma conclusão metodológica: a gestão pública ganha qualidade quando utiliza indicadores, mas perde precisão quando transforma uma métrica parcial em julgamento absoluto. O estudo sobre eficiência e alocação de recursos mostrou que maior investimento não implica, automaticamente, maior eficiência relativa e que a decisão orçamentária é multidimensional (Nóbrega Neto, 2026a). O Caso CEAR evidenciou a relevância do tempo de maturação dos investimentos (Nóbrega Neto et al., 2026b). O Caso CBIOTEC demonstrou que resultados científicos e sociais podem escapar a modelos concentrados em determinados outputs (Nóbrega Neto et al., 2026c).

A análise do SICAF acrescenta a essa agenda uma dimensão operacional: o tempo perdido em interrupções administrativas. O TPA não substitui indicadores financeiros, de conformidade ou de efetividade. Ele os complementa ao revelar um recurso frequentemente invisível. Assim, eficiência, efetividade, valor público, maturação temporal e fluidez processual podem ser compreendidos como dimensões distintas, porém articuláveis, da avaliação do desempenho estatal.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência da UFAPE demonstra que pendências documentais aparentemente simples podem produzir efeitos organizacionais relevantes. O problema não está apenas na existência de um SICAF ausente

ou vencido ou de uma certidão sem validade. Está no conjunto de atividades que se desencadeia quando o fluxo precisa ser interrompido: diligenciar, aguardar, consultar novamente, reanalisar e reorganizar.

A conclusão do processo não elimina esses custos. Ao contrário, pode torná-los invisíveis quando a avaliação se concentra exclusivamente no resultado final. Reconhecer o tempo como recurso público permite ampliar o significado da eficiência administrativa e aproximar a execução orçamentária da gestão por processos e da controladoria.

O TPA oferece uma resposta simples a uma questão gerencial concreta: quanto tempo uma impropriedade documental retira do fluxo normal de execução? Sua aplicação periódica pode apoiar diagnóstico, comparação e melhoria contínua, desde que interpretada dentro de seus limites e combinada com outros indicadores.

A articulação com estudos anteriores reforça uma trajetória analítica comum. A eficiência pública não pode ser reduzida ao volume de recursos, a um escore isolado ou ao simples cumprimento formal de uma etapa. Ela exige observar o que é produzido, quanto se consome, quando os resultados aparecem, quais dimensões permanecem fora da métrica e quanto tempo é perdido em atividades que poderiam ser evitadas.

Nesse sentido, a contribuição central deste capítulo pode ser sintetizada em uma proposição: tempo administrativo também é recurso público. Torná-lo visível, mensurá-lo e atuar preventivamente sobre suas perdas constitui caminho promissor para ampliar a capacidade de execução das organizações públicas sem que isso dependa, necessariamente, da expansão de suas estruturas.

11 GOVERNANÇA DOCUMENTAL E GESTÃO DE RISCOS NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A recorrência de impropriedades cadastrais permite interpretar o problema também sob a ótica da gestão de riscos. A Lei nº 14.133/2021 consolidou, no campo das contratações públicas, uma orientação que valoriza planejamento, governança, controles e prevenção. Embora a regularidade documental do fornecedor seja tradicionalmente examinada como requisito de conformidade, sua repetida ausência em etapas sensíveis da execução pode ser tratada como evento de risco operacional, pois possui causa identificável, probabilidade de ocorrência e consequências mensuráveis sobre o fluxo administrativo.

Essa leitura modifica a postura da unidade responsável pela execução orçamentária. Em vez de atuar somente quando a pendência já interrompeu a emissão do empenho, a Administração pode mapear os pontos em que a irregularidade tende a ocorrer, identificar fornecedores reincidentes, estabelecer rotinas de verificação antecipada e acompanhar indicadores capazes de sinalizar deterioração do desempenho. O objetivo não é transferir à Administração a responsabilidade que cabe ao fornecedor, mas reduzir os efeitos institucionais de uma falha externa previsível.

No caso analisado, a concentração de 53,63% das ocorrências no SICAF vencido é particularmente relevante. O dado indica que a principal categoria de impropriedade não decorria da inexistência absoluta de cadastro, mas da perda de validade de uma condição anteriormente regular. Gerencialmente, situações dessa natureza apresentam maior potencial de prevenção, porque o vencimento é um evento temporalmente previsível. A informação pode, portanto, ser convertida em rotina de alerta, comunicação ou monitoramento.

Uma matriz simples de riscos poderia combinar, por exemplo, a frequência da impropriedade com o respectivo TPA. O SICAF ausente apresentou menor frequência que o SICAF vencido, porém maior tempo médio de paralisação. O SICAF vencido, por sua vez, reuniu alta frequência e impacto temporal relevante. Essa combinação permite priorizar ações: eventos raros e de baixo impacto exigem tratamento distinto daqueles que se repetem e consomem parcela expressiva do tempo administrativo.

A adoção dessa abordagem aproxima a gestão documental da lógica de melhoria contínua. O problema deixa de ser tratado como episódio individual e passa a compor um conjunto de evidências sobre o desempenho do processo. Assim, cada ocorrência registrada não serve apenas para justificar uma diligência; passa também a alimentar conhecimento organizacional capaz de prevenir novas interrupções.

12 DO TPA A UM PAINEL DE INDICADORES GERENCIAIS

O TPA possui utilidade imediata, mas seu potencial aumenta quando integrado a outros indicadores. Uma unidade de execução orçamentária pode construir um painel enxuto que permita acompanhar não apenas quanto tempo os processos permanecem paralisados, mas também por que paralisam, com que frequência, em quais períodos e em que medida as ações preventivas alteram esse comportamento.

Um primeiro indicador complementar seria a Taxa de Impropriedade Documental, obtida pela relação entre processos com ao menos uma pendência e o total de processos analisados. No caso da UFAPE, essa taxa alcançou 39,20% em 2025. A repetição anual da métrica permitiria verificar se as ações de orientação e prevenção produzem redução efetiva da incidência.

Um segundo indicador poderia medir a reincidência por fornecedor. A informação seria relevante porque a repetição de pendências pelo mesmo agente econômico pode sinalizar necessidade de comunicação específica, orientação adicional ou aperfeiçoamento das rotinas de acompanhamento. Não se trata de criar sanção não prevista em lei, mas de utilizar dados administrativos para orientar ações de gestão.

Também seria possível acompanhar a proporção de processos que exigiram reanálise documental. Na pesquisa de 2025, cada processo irregular demandou nova conferência antes da emissão do empenho. Em um painel gerencial, essa informação poderia ser associada ao tempo médio estimado de cada reanálise, permitindo avançar da mensuração do atraso para a mensuração do esforço de trabalho.

Outra possibilidade consiste em observar a distribuição mensal das ocorrências. A concentração de impropriedades em determinados períodos pode coincidir com momentos de maior pressão pela execução dos créditos orçamentários. Caso isso ocorra, o efeito organizacional de uma paralisação pode ser superior ao observado em meses de menor demanda, pois a unidade precisa administrar simultaneamente maior volume de processos e menor margem temporal.

Esses indicadores não devem produzir uma burocracia paralela. O painel somente se justifica se utilizar dados de fácil obtenção e gerar informação útil para a decisão. A finalidade é reduzir trabalho, e não criar novos registros sem função gerencial. Por isso, recomenda-se começar com poucas métricas, acompanhar sua utilidade e ampliar o sistema apenas quando houver evidência de que novas variáveis melhoram a capacidade de intervenção.

13 A DIMENSÃO HUMANA DO CUSTO ADMINISTRATIVO OCULTO

A discussão sobre custos ocultos não deve ser reduzida a uma abstração contábil. Por trás de cada nova consulta, mensagem, cobrança documental ou reanálise existe trabalho humano. Servidores precisam interromper tarefas, recuperar o contexto do processo, conferir novamente documentos e registrar providências. A fragmentação da rotina pode produzir perda de produtividade superior ao tempo estritamente gasto na atividade, pois cada interrupção exige retomada cognitiva e reorganização das prioridades.

Em unidades pequenas, esse efeito pode ser ainda mais relevante. A mesma equipe costuma responder por diferentes etapas da execução orçamentária e financeira, de modo que uma sequência de processos paralisados compete com atividades regulares e com demandas urgentes. A impropriedade documental, portanto, não afeta somente o processo em que foi identificada; pode repercutir sobre a capacidade da unidade de atender outros processos.

Essa característica reforça a necessidade de interpretar o TPA com prudência. O indicador mede dias de paralisação do processo, não horas efetivamente trabalhadas pela equipe durante todo o intervalo. Por isso, TPA e custo de trabalho não são sinônimos. A evolução metodológica futura deve separar essas dimensões: uma coisa é o tempo em que o processo permanece sem avançar; outra é o esforço adicional despendido pelos servidores para resolver a pendência.

Essa distinção é importante para evitar superestimações. Se um processo permanece quinze dias aguardando o fornecedor, isso não significa que um servidor tenha trabalhado quinze dias exclusivamente nele. O custo oculto decorre das intervenções adicionais, do acompanhamento, da necessidade de retomada e do efeito da espera sobre a programação. Uma futura mensuração econômica deve, portanto, identificar tempos efetivos de trabalho e não simplesmente converter o TPA integral em custo de pessoal.

A precisão conceitual fortalece o indicador. Ao reconhecer aquilo que o TPA mede e aquilo que não mede, evita-se o mesmo problema discutido nos estudos sobre DEA: transformar uma métrica específica em explicação completa do desempenho. Nóbrega Neto (2026a) e Nóbrega Neto et al. (2026c) chamam atenção, em contextos distintos, para a necessidade de interpretar indicadores segundo as variáveis que efetivamente incorporam. A mesma cautela deve orientar o uso do TPA.

14 APRENDIZAGEM INSTITUCIONAL E EDUCAÇÃO DOS FORNECEDORES

A prevenção das impropriedades depende de mecanismos internos, mas também de uma relação mais informativa com o mercado fornecedor. Empresas experientes em contratações federais tendem a conhecer melhor as exigências cadastrais; fornecedores com menor frequência de participação podem apresentar maior dificuldade para acompanhar prazos, certidões e atualizações. A Administração não deve assumir obrigações que pertencem ao particular, mas pode reduzir assimetrias de informação que geram retrabalho para ambos.

Nesse sentido, ações educativas simples podem apresentar elevada relação benefício-custo. Orientações padronizadas, mensagens preventivas, checklists e indicação clara dos documentos que precisam estar atualizados antes de etapas críticas podem reduzir dúvidas e evitar comunicações sucessivas. A padronização também protege a própria unidade administrativa, pois diminui respostas casuísticas e favorece tratamento uniforme aos fornecedores.

A aprendizagem institucional deve ocorrer nos dois sentidos. A Administração orienta o fornecedor, mas também aprende com as ocorrências. Se determinada certidão gera dúvidas recorrentes, o problema pode indicar que a comunicação institucional precisa ser aperfeiçoada. Se as pendências se concentram em determinado momento do fluxo, talvez a conferência esteja ocorrendo tarde demais. Se um tipo de impropriedade apresenta TPA persistentemente elevado, pode ser necessário revisar a estratégia de acompanhamento.

A utilização dos dados como mecanismo de aprendizagem diferencia uma organização meramente reativa de uma organização orientada para melhoria contínua. O registro da ocorrência deixa de ter função exclusivamente comprobatória e passa a apoiar decisões sobre processos, comunicação e priorização.

15 POSSIBILIDADES DE REPLICAÇÃO EM OUTROS ÓRGÃOS PÚBLICOS

Embora a evidência empírica que fundamenta este capítulo esteja circunscrita à UFAPE, a lógica do TPA possui potencial de aplicação em outras organizações públicas. O indicador utiliza duas datas administrativas simples e pode ser adaptado a diferentes tipos de interrupção, desde que o evento inicial e o evento final sejam claramente definidos.

A replicação, entretanto, exige padronização metodológica. Para comparar órgãos ou exercícios, é necessário utilizar o mesmo conceito de impropriedade, o mesmo critério de contagem dos dias e a mesma regra para definição do momento em que a paralisação termina. Sem essa uniformidade, diferenças de TPA podem refletir procedimentos de registro distintos e não necessariamente diferenças reais de eficiência.

Estudos multicêntricos seriam particularmente úteis. A aplicação do indicador em universidades federais de diferentes portes poderia revelar se a incidência de pendências varia conforme o perfil dos fornecedores, a maturidade dos processos internos ou a estrutura das unidades responsáveis pela execução. Também seria possível comparar órgãos de setores distintos, identificando até que ponto o fenômeno é específico das instituições de ensino ou representa questão mais ampla da Administração Pública Federal.

A agenda futura pode ainda explorar relações entre TPA, volume financeiro dos processos, modalidade de contratação, porte do fornecedor e período do exercício. Essas análises não estão contidas na base empírica original e, portanto, devem ser tratadas como hipóteses de investigação, não como conclusões do caso estudado. Sua inclusão aqui tem finalidade prospectiva: indicar caminhos pelos quais o conceito pode evoluir.

16 SÍNTESE ANALÍTICA: EFICIÊNCIA, TEMPO E VALOR PÚBLICO

A reunião dos quatro estudos utilizados neste capítulo permite visualizar uma agenda de pesquisa progressiva. O trabalho sobre eficiência e alocação de recursos mostrou que a relação entre insumos e resultados não autoriza decisões automáticas sobre distribuição orçamentária. O Caso CEAR introduziu a necessidade de considerar o tempo de maturação do investimento. O Caso CBIOTEC evidenciou que determinados resultados de elevado valor social podem não estar representados no output escolhido. O estudo do SICAF, por sua vez, acrescenta a dimensão do tempo administrativo perdido em interrupções do fluxo.

Esses achados não constituem uma teoria unificada da eficiência pública, mas convergem em um princípio de prudência analítica: indicadores precisam ser contextualizados. Um score, um valor executado, um número de diplomados ou um TPA são recortes da realidade. A qualidade da gestão depende da capacidade de interpretar o que cada medida revela, reconhecer o que permanece fora dela e combinar evidências quando a decisão exige visão mais ampla.

No caso específico da execução orçamentária, essa combinação permite distinguir três planos. O primeiro é o da conformidade, que pergunta se as exigências legais e documentais foram atendidas. O segundo é o da eficiência processual, que observa quanto tempo e esforço foram necessários para concluir a etapa. O terceiro é o da efetividade institucional, que considera se a contratação contribuiu para os objetivos públicos que justificaram a despesa. Nenhum desses planos substitui os demais.

Essa estrutura também ajuda a evitar uma leitura excessivamente restritiva do problema do SICAF. A finalidade não é atribuir ao sistema a causa da ineficiência. O sistema constitui infraestrutura de controle; a paralisação decorre da interação entre regras, comportamento do fornecedor, momento da conferência e capacidade de resposta administrativa. A análise gerencial precisa, portanto, examinar o processo como sistema e não buscar explicação em um único elemento.

Em síntese, a ampliação da análise confirma que a regularidade documental deve ser compreendida simultaneamente como requisito de conformidade e variável de desempenho. O TPA oferece uma forma objetiva de evidenciar a dimensão temporal do problema, enquanto a abordagem de riscos, os indicadores complementares e a educação dos fornecedores apontam caminhos para transformar diagnóstico em prevenção. A contribuição do capítulo, portanto, não se limita a mensurar atrasos: propõe uma forma de utilizar esses atrasos como informação para aprendizagem institucional, governança e melhoria contínua.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Instrução Normativa SEGES/MP nº 3, de 26 de abril de 2018**. Estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores. Brasília, DF, 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 10. ed. Barueri: Atlas, 2021.

FENILI, Renato. **Governança em contratações públicas: teoria e prática à luz da Lei nº 14.133/2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

NÓBREGA NETO, Luis Alves da. Eficiência e alocação de recursos públicos no ensino superior: evidências dos Centros de Ensino de uma universidade federal brasileira. **Revista Tópicos**, 2026a. DOI: 10.70773/revistatopicos/786658197.

NÓBREGA NETO, Luis Alves da et al. O paradoxo do “Caso CEAR”: entre a intensidade tecnológica e a fronteira de eficiência na gestão universitária. **Revista Tópicos**, 2026b. DOI: 10.70773/revistatopicos/788996403.

NÓBREGA NETO, Luis Alves da et al. O paradoxo CBIOTEC: os limites da mensuração da eficiência pública diante da produção de valor social durante a pandemia de COVID-19. **Revista Tópicos**, 2026c. DOI: 10.70773/revistatopicos/787962653.

NÓBREGA NETO, Luis Alves da; LIMA, Diego Gomes de; NÓBREGA, Paloma Rodrigues Duarte da; CASTRO, Patrícia Maria Viana de. A impropriedade cadastral no SICAF como fator de ineficiência da execução orçamentária: um estudo de caso na Universidade Federal do Agreste de Pernambuco em 2025. **Artefactum – Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 25, n. 8, 2026d. DOI: 10.23900/artefactum.v25i8.3974.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Brasília: MH Comunicação, 1994.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações & contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília: TCU, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança organizacional**. 4. ed. Brasília: TCU, 2020.