

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**Uma proposta de avaliação das solicitações de compra de uma Fundação de Apoio do
Rio de Janeiro**

Ygor Lucas de Paiva Gouveia

2024

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Uma proposta de avaliação das solicitações de compra de uma Fundação de Apoio do
Rio de Janeiro**

YGOR LUCAS DE PAIVA GOUVEIA

Sob a orientação da Professora
Vera Regina Ramos Pinto

Sob a coorientação de
Gabriella Gomes Marinho

Trabalho de conclusão de curso submetido
como requisito parcial para obtenção do grau
de **Bacharel em Administração Pública**, no
Curso de Graduação em Administração
Pública, Área de concentração em Políticas
Públicas.

Seropédica, RJ
Dezembro de 2024

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro Biblioteca
Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

G688 p Gouveia, Ygor Lucas de Paiva, 1998-
Uma proposta de avaliação das solicitações de compra
de uma Fundação de Apoio do Rio de Janeiro / Ygor
Lucas de Paiva Gouveia. - Seropédica, 2024.
42 f.: il.

Orientadora: Vera Regina Ramos Pinto.
Coorientadora: Gabriella Gomes Marinho.
Trabalho de conclusão de curso (Graduação). --
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,
Administração Pública, 2024.

1. Compras Públicas. 2. Nova Lei de Licitações. 3.
Gestão de Compras. 4. Processos Administrativos. I.
Pinto, Vera Regina Ramos, 1963-, orient. II. Marinho,
Gabriella Gomes, 1996-, coorient. III Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro. Administração
Pública. IV. Título.

YGOR LUCAS DE PAIVA GOUVEIA

Monografia submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel, no Curso de Graduação em Administração Pública, na área de concentração em Compras Públicas.

MONOGRAFIA APROVADA EM 20/12/2024

Prof. A Dra. Vera Regina Ramos Pinto

Orientador – Presidente

Departamento de Administração Pública

UFRRJ

Prof. O Dr. Caio Peixoto Chain

Departamento de Administração Pública

UFRRJ

Prof. M. Sc. Jairo Moura dos Santos

Escola de Administração – Programa de Pós-graduação em Administração

UFRGS

AGRADECIMENTOS

Manifesto a minha mais sincera gratidão à Vera Regina e à Gabriella Gomes, orientadora e coorientadora, cruciais para a execução deste projeto, pois sem seu suporte, paciência e dedicação, certamente não teria conseguido vencer o desafio de realizar esta pesquisa.

Cada lição, a orientação meticulosa, a confiança mesmo em tempos de adversidades, as informações compartilhadas, as propostas de aprimoramento e o pensamento encorajante foram fundamentais para o meu desenvolvimento acadêmico e pessoal, e sou imensamente agradecido por terem sido não somente guias, mas também verdadeiras companheiras neste percurso.

A generosidade com que compartilharam seu saber e a confiança em mim depositada serão sempre recordadas com grande afeto. Sem dúvida, este trabalho reflete a valiosa experiência vivida sob as suas orientações. Grato por tudo!

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho, com todo o meu amor e gratidão, à minha família, que sempre foi o alicerce firme que me apoiou em todas as circunstâncias. Agradeço ao meu pai pela força, conhecimento e exemplo de dedicação; e à minha mãe pela imensa ternura, suporte incondicional e amor que me orienta em cada etapa. Ao meu irmão, pelo apoio constante, pelo estímulo constante e pelos momentos de diversão e aprendizados compartilhados. Finalmente, agradeço à minha namorada, que também é minha fonte de inspiração, carinho e suporte, sempre me incentivando a ser a minha melhor versão. Todos vocês têm desempenhado um papel crucial na minha trajetória, e é com vocês no coração que este trabalho é executado.

"O futuro pertence àqueles que acreditam na beleza de seus sonhos."

(Eleanor Roosevelt, 1940.)

RESUMO

GOUVEIA, Ygor Lucas de Paiva. **Uma proposta de avaliação das solicitações de compra de uma Fundação de Apoio do Rio de Janeiro**, 2024. 42 p. Monografia (Bacharelado em Administração Pública). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2024.

Este estudo apresenta propostas de melhoria para os processos de compras de uma Fundação de Apoio situada no estado do Rio de Janeiro. A pesquisa busca identificar desafios e sugerir soluções para aumentar a eficiência e a transparência nas aquisições, à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021) e do Decreto nº 8241/2014. Com base na metodologia de estudo de caso, foram analisados documentos institucionais, legislações aplicáveis e literatura acadêmica relevante. Os resultados apontam a necessidade de ajustes nas etapas de planejamento, execução e controle das compras, destacando a importância da padronização de procedimentos e do uso de ferramentas tecnológicas. As recomendações visam aperfeiçoar a gestão de compras públicas, contribuindo para a melhoria na execução de projetos e serviços oferecidos pela instituição.

Palavras-chave: Compras Públicas, Nova Lei de Licitações, Gestão de Compras, Processos Administrativos.

ABSTRACT

GOUVEIA, Ygor Lucas de Paiva. **A proposal for evaluating the requests for purchase of a Support Foundation of Rio de Janeiro**, 2024. 42 p. Monograph (bachelor's in public administration). Institute of Social Applied Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2024.

This study presents improvement proposals for the purchasing processes of a Support Foundation located in the state of Rio de Janeiro. The research aims to identify challenges and propose solutions to enhance efficiency and transparency in acquisitions, considering the New Public Procurement and Contracts Law (Law 14.133/2021) and Decree No. 8241/2014. Using a case study methodology, institutional documents, applicable legislation, and relevant academic literature were analyzed. The findings highlight the need for adjustments in the planning, execution, and control stages of procurement, emphasizing the importance of standardizing procedures and adopting technological tools. The recommendations aim to improve public procurement management, contributing to better project execution and services provided by the institution.

Keywords: Public Procurement, New Public Procurement Law, Procurement Management, Administrative Processes.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
ALICE	Analisadora de Licitações, Contratos e Editais
CGU	Controladoria-Geral da União
ETP	Estudo Técnico Preliminar
ETP	Estudo Técnico Preliminar
IA	Inteligência Artificial
ICTs	Instituições Científicas e Tecnológicas
IES	Instituição de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IPC	Índice de Percepção de Corrupção
KPIs	<i>Key Performance Indicators</i>
MCTI	Ministério da Ciência e Tecnologia
MEC	Ministério da Educação
MGISP	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
PMEs	Pequenas e Médias Empresas
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PNCP	Portal Nacional de Compras Públicas
Sinapi	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
TCU	Tribunal de Contas da União
TICs	Tecnologias da Informação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 LÓCUS DA PESQUISA	15
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA.....	17
1.3 OBJETIVOS	18
1.3.1 <i>Objetivo geral</i>	18
1.3.2 <i>Objetivos específicos</i>	18
1.4 JUSTIFICATIVA	18
1.5 DELIMITAÇÕES	20
2 REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 PODER DE COMPRA DO GOVERNO.....	21
2.2 DEFINIÇÃO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS E SUA VISÃO INTERNACIONAL	22
2.3 TERCEIRO SETOR, COMPRAS DAS FUNDAÇÕES DE APOIO E ATUALIZAÇÕES.....	23
2.4 PARÂMETROS PARA AVALIAR SOLICITAÇÃO BASEADOS NO DECRETO N° 8241/2014 E NLLC25	
3 METODOLOGIA.....	29
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	32
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	38
REFERÊNCIAS	39

1 INTRODUÇÃO

O governo brasileiro movimenta um volume expressivo de recursos financeiros ao realizar contratações de bens e serviços. Segundo dados do Painel de Compras do Governo Federal, apenas em 2023, as compras públicas movimentaram mais de R\$ 250 bilhões, valor que corresponde a aproximadamente 12% do PIB (Garcia Ribeiro; Inácio, 2019). Esse número expressivo evidencia não apenas o poder de compra do governo, mas também seu impacto direto nas economias regionais. Além disso, Lima (2015) reforça que a movimentação de recursos públicos torna o governo um dos maiores mercados do país, com somas anuais que ultrapassam meio trilhão de reais.

Essa relevância também se reflete no cenário internacional, em que o papel das compras públicas vai além do impacto econômico. Thai (2001) ressalta que o governo, ao atuar como um dos maiores compradores em qualquer economia, exerce influência política significativa e se posiciona como catalisador do desenvolvimento regional. Dessa forma, enquanto no Brasil o foco recai sobre o volume financeiro e o impulso às economias locais, no âmbito global o destaque está na capacidade das compras públicas promoverem mudanças estruturais e desenvolvimento sustentável em diversas regiões.

No tocante aos diferentes tipos e formatos de organização que movimentam esses recursos por meio das compras, a Lei nº 8.958 de 1994 e suas alterações autorizam as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e/ou Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) a contratarem e/ou criarem Fundações de Apoio para a gestão administrativa e financeira dos projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação (Brasil, 1994). Essas Fundações, caracterizadas como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, podem gerenciar recursos públicos e/ou privados, conforme a supracitada Lei.

Além disso, elas desempenham um papel estratégico ao realizar compras com recursos públicos repassados por entes federativos, sempre com o objetivo de fomentar o desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estimular a inovação. Dessa forma, atuam como importantes intermediárias para a execução de políticas públicas voltadas à ciência e tecnologia (Brasil, 1994).

O Terceiro Setor desempenha um papel estratégico no suporte às IFES e ICTs, especialmente por meio das Fundações de Apoio, que assumem a gestão administrativa e

financeira de projetos de ensino, pesquisa, extensão e inovação. Essa colaboração evidencia a relevância de práticas baseadas em transparência e eficiência, pois a sociedade demanda, cada vez mais, que a gestão dos recursos públicos e privados seja clara, controlada e fiscalizada tanto pelos financiadores quanto pelas instituições apoiadas (Campos; Olher; Costa, 2015; Pinto, 2020).

Nesse contexto, as Fundações de Apoio não apenas auxiliam na execução de políticas públicas, mas também reforçam a necessidade de observância dos princípios fundamentais da Administração Pública, como legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência (Paes, 2020). Esses princípios são essenciais para garantir que os recursos sejam aplicados de maneira ética e alinhada aos objetivos públicos, conforme estabelecido no Art. 2º da Lei nº 8.958/94, que determina sua observância na constituição e atuação dessas entidades.

Além dos princípios expressos na legislação, a Administração Pública também se orienta por diretrizes complementares, conhecidas como princípios reconhecidos, que possuem igual relevância. Carvalho (2019) destaca, entre eles, a supremacia do interesse público, a razoabilidade, a proporcionalidade e a segurança jurídica, pois conferem respaldo jurídico e legitimidade às ações governamentais.

Nessa perspectiva, a atuação das Fundações de Apoio no Terceiro Setor se alinha tanto aos princípios administrativos quanto aos constitucionais, reforçando sua importância no suporte à gestão pública. Dessa maneira, a integração entre a Administração Pública e as Fundações de Apoio não apenas se fundamenta nas diretrizes da Constituição Federal de 1988 e na doutrina administrativa vigente, mas também fortalece a transparência, a eficiência e a legalidade na gestão dos recursos públicos e privados. Esse alinhamento contribui significativamente para o desenvolvimento científico, tecnológico e social e consolida o papel dessas entidades como agentes estratégicos na execução de políticas públicas.

Os procedimentos de compras realizados pelas Fundações de Apoio, sejam com recursos públicos ou privados, são regulamentados pelo Decreto nº 8.241, de 21 de maio de 2014. A aquisição de bens e a contratação de serviços são fundamentais para o seu funcionamento e sua missão é a execução de projetos voltados ao ensino, pesquisa e inovação em IFES e outras ICTs (Brasil, 2014).

Com base no estudo realizado na Fundação de Apoio, no ano de 2023, e considerando os procedimentos atuais relacionados ao seu processo de aquisição, um dos elementos

fundamentais que impactam o sucesso das compras é a sua solicitação ou requisição. Esse documento é essencial, pois formaliza a demanda após a identificação de uma necessidade de compra dos projetos administrados pela Fundação estudada.

Conforme disposto no Art. 23º da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), nº 14.133/2021, a solicitação desempenha um papel, semelhante ao do termo de referência, indispensável para a contratação de bens e serviços na Fundação de Apoio, o que é complementado pelos artigos do Decreto nº 8241/2014.

Dessa forma, a assertividade na solicitação de compras minimiza erros como a escolha equivocada de rubricas e especificações imprecisas e garante a conformidade com os princípios administrativos previstos no Art. 37º da Constituição Federal, especialmente no que se refere à impessoalidade (BRASIL, 1988).

Nessa situação, a NLLC reforça a importância da formalização adequada desses processos ao exigir, em seu Art. 18º, inciso I, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), um documento fundamental para justificar a necessidade da contratação, avaliar alternativas e definir os requisitos essenciais para atender à demanda da administração pública, complementando os mecanismos de controle e transparência presentes da supracitada lei.

A inobservância dessas exigências pode acarretar consequências graves. O Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940) tipifica diversas condutas ilícitas relacionadas às compras públicas, como a contratação direta ilegal, a frustração do caráter competitivo da licitação e a violação de sigilo, entre outras práticas que comprometem a lisura e a eficiência dos processos. Dessa maneira, garantir a conformidade documental desde o início da contratação previne erros administrativos e mitiga riscos jurídicos e fortalece a integridade dos processos licitatórios.

Para mitigar esses problemas, é essencial implementar instrumentos eficazes de monitoramento e controle, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e outras Tecnologias da Informação (TICs), que desempenham um papel crucial na fiscalização, além de formas de padronização e gerenciamento de processos como um manual de compras.

Nessa perspectiva, a transparência e o uso de ferramentas tecnológicas emergem como soluções indispensáveis para fortalecer os processos de compras públicas, permitindo maior acompanhamento por parte dos órgãos de controle e da sociedade. Esses recursos não apenas auxiliam no cumprimento dos princípios administrativos, como também promovem uma gestão

mais ética e eficiente dos recursos públicos e criam um ambiente menos suscetível a desvios e fraudes.

De acordo com o Índice de Percepção de Corrupção (IPC), elaborado pela Transparência Internacional com base em dados de 180 países, o Brasil ocupa a 104^a posição, refletindo um nível elevado de corrupção que reforça a necessidade do uso das ferramentas tecnológicas como forma de fiscalização. Devido a isso, em 2024, a Controladoria-Geral da União (CGU) apresentou ao G20 iniciativas do grupo de trabalho anticorrupção, em parceria com a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério das Relações Exteriores.

Entre as medidas destacadas está o uso da Inteligência Artificial (IA), então a CGU criou a Analisadora de Licitações, Contratos e Editais (ALICE), ferramenta projetada para combater irregularidades em processos de compras públicas. Segundo Oliveira, Rocha e Rezende (2022), a ALICE foi elaborada em 2014 com o objetivo de possibilitar aos auditores uma atuação preventiva e tempestiva em relação às compras públicas e acumula resultados positivos, como mais de R\$ 9,7 bilhões em compras suspensas a partir de suas indicações, apenas pela CGU. Todo o contexto citado reafirma como a falta de determinadas práticas podem comprometer o procedimento de compras.

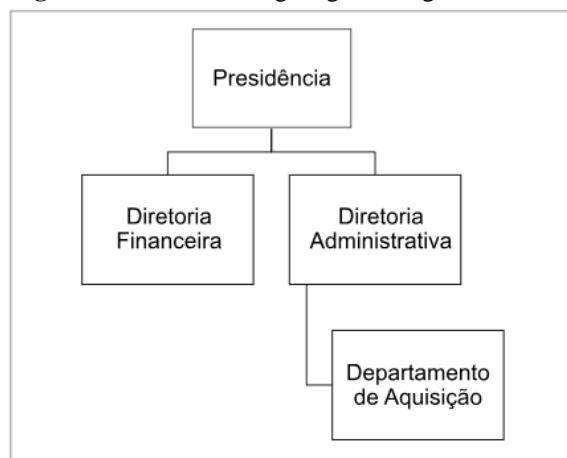
Outro aspecto crítico é o desconhecimento dos responsáveis envolvidos em toda a cadeia de aquisição na Fundação analisada sobre a legislação vigente, o que pode resultar em erros e comprometer a legalidade e a transparência do processo. Além disso, a ausência de documentação e justificativas adequadas em processos licitatórios tem se mostrado um problema recorrente e desafiador. Assim, quanto mais bem estruturado e instruído for o processo desde o seu início, maior é a expectativa de alcançar resultados positivos nas compras realizadas.

1.1 Lócus da pesquisa

O presente estudo foi direcionado para a área de aquisição de uma Fundação de Apoio, situada no estado do Rio de Janeiro, com mais de dez anos de existência. Essa instituição é responsável pelo gerenciamento de projetos e finanças tanto com recursos públicos quanto privados, o que a posiciona como uma entidade de relevância no contexto das compras públicas e do apoio à pesquisa e à inovação.

De acordo com a estrutura organizacional da Fundação, conforme recorte apresentado na figura 1, o setor encarregado da realização e gestão dos processos de compra é o Departamento de Aquisição, que responde diretamente à Diretoria Administrativa da fundação. Esse departamento desempenha um papel crucial na operacionalização das atividades institucionais, sendo responsável por assegurar que as aquisições sejam realizadas de forma eficiente, transparente e em conformidade com a legislação vigente.

Figura 1 - Recorte do organograma organizacional



Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

De acordo com um levantamento interno da Fundação, em 2021, foram realizados 711 pedidos de compra. Em 2022, esse número aumentou para 1.387, representando um crescimento significativo. Em 2023, o total de pedidos alcançou 1.755, demonstrando a crescente demanda por processos aquisitivos. Até junho de 2024, foram registrados 843 pedidos, indicando a continuidade dessa tendência de crescimento. Esses dados ressaltam a importância do Departamento de Aquisição na estrutura da fundação e justificam a escolha desta como lócus para o estudo.

A escolha da Fundação como objeto de pesquisa justifica-se não apenas pela relevância de sua atuação, mas também pelos desafios enfrentados na área de aquisições, como o bloqueio de repasses de emendas parlamentares para universidades e fundações de apoio em 2025 por determinação do Supremo Tribunal Federal, devido às organizações não governamentais (ONGs) e entidades do terceiro setor não adotarem mecanismos adequados de transparência ou divulgação de informações sobre a aplicação de verbas decorrentes de emendas parlamentares.

Ressalta-se, também, que a ausência de medidas indispensáveis para fortalecer os processos de compras, baseado no Decreto nº 8241/14 e na Lei nº 8241/94, como a elaboração de um manual de processos de compra, somada à crescente tendência de crescimento apontam para a necessidade de maior acompanhamento por parte dos órgãos de controle, como a Controladoria Geral da União (CGU), por exemplo, e da sociedade. Fatores que justificam ainda mais a escolha desta fundação como lócus para o estudo.

Ao investigar os processos de aquisição da Fundação, delimitado em um dos projetos mais importantes que ela gerencia, espera-se identificar lacunas e propor melhorias que contribuam para tornar as compras mais eficazes e alinhadas à NLLC. Dessa forma, a pesquisa visa ao aprimoramento interno da fundação e a fornecer subsídios para outras instituições que enfrentam desafios semelhantes, levando em consideração a proporção realizada neste estudo.

1.2 Problema de pesquisa

Na organização estudada, há um formulário padrão para o preenchimento das solicitações de compra, mas não há uma orientação de detalhamento e padronização dos processos realizados. Nesse aspecto, um manual de procedimentos se torna extremamente necessário para resolver questões administrativas e gerenciais.

Apesar de os coordenadores de projetos possuírem conhecimento técnico profundo sobre seus projetos e pesquisas em andamento, há dificuldade na disponibilização de informações essenciais, claras e objetivas das solicitações de compra. A ocorrência de especificações incompletas dos materiais ou equipamentos e ausência de detalhamento de serviços solicitados são exemplos recorrentes dos aspectos citados.

Como suposição inicial, a partir de um levantamento realizado em processos de compras diretas de 2022, acreditou-se que as falhas das solicitações estavam relacionadas à ausência de indicação da rubrica, ausência de justificativa técnica para escolha de marca/fornecedor, ausência de justificativa de compra, ao desconhecimento da legislação vigente e à ausência de documentações pertinentes para o seguimento de processos licitatórios, como Termo de Referência (TR).

Com base nesse levantamento, considerando que ainda não se tinha conhecimento de nenhuma pesquisa que, de fato, avaliasse essas solicitações de compra, fez-se necessária uma análise das solicitações de compras recebidas a partir de critérios previamente definidos.

Diante do exposto, identificou-se a oportunidade de investigar a lacuna existente nos processos de compras da Fundação de Apoio selecionada para este estudo. Esse enfoque permitirá analisar as solicitações que embasam esses processos, conforme detalhado na seção metodológica. Sendo assim, pretende-se responder a seguinte pergunta de pesquisa que irá direcionar o estudo: Como aprimorar os processos de compra da fundação a partir das solicitações?

1.3 Objetivos

Considerando o tema exposto, são propostos os seguintes objetivos para o estudo em busca de soluções para o problema abordado.

1.3.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste projeto foi: propor melhorias para o processo de compra da Fundação de Apoio por meio de suas solicitações de compra.

1.3.2 Objetivos específicos

Para alcançar o objetivo final, foi necessário atender aos seguintes objetivos intermediários.

- a) Levantar as solicitações de compra realizadas pela Fundação entre 2022 e 2023.
- b) Identificar os principais problemas das solicitações.
- c) Sugerir recomendações de aperfeiçoamento do processo de compra a partir da análise realizada.

1.4 Justificativa

Em primeiro momento, o surgimento do tema e a sua importância estão intrinsecamente ligados às transformações recentes nas práticas de compras governamentais, especialmente após a promulgação da NLLC. Essa legislação representa uma mudança significativa,

substituindo normativas anteriores e estabelecendo um novo panorama para os processos de contratação pública no Brasil.

Uma das relevâncias do tema é ressaltada pela obrigatoriedade necessidade de adaptação da Administração Pública a esse novo marco legal. A referida lei busca não apenas modernizar e padronizar os procedimentos, mas também promover maior eficiência, transparência e responsabilidade nas compras governamentais. Sua implementação eficaz é essencial para garantir a conformidade legal e otimizar a gestão dos recursos públicos e privados, considerando a possibilidade de aporte de recursos oriundos do setor privado às Fundações de Apoio.

Durante a busca por materiais bibliográficos, foi observado que a literatura acadêmica carece de artigos/estudos científicos que dissertem sobre Fundações de Apoio. Por isso, o foco deste trabalho está centralizado no âmbito dessas fundações, por serem instituições que podem receber dinheiro público, sendo essencial que ocorra uma fiscalização necessária e legal de forma adequada. Logo, em qualquer Fundação de Apoio vinculada a qualquer universidade federal, essa visão é crucial.

A carência de material bibliográfico é comprovada por Oliveira (2024) ao constatar que, nos últimos 10 (dez) anos, de 2014 a 2024, de produções científicas, levando em consideração a Plataforma Capes, houve apenas dezenove trabalhos científicos sobre o assunto e nenhum focado nos processos de compras. Segundo o próprio autor, é notável que as fundações de apoio não possuem grande substância como objeto de pesquisa, sendo necessário alargar o seu campo de entendimentos e estudos.

Portanto, levando em consideração o contexto de mudanças pelo qual todos os órgãos públicos e as Fundações de Apoio estão passando com a chegada da nova lei, os procedimentos devem ser reavaliados para que se adequem à nova realidade. Com isso, a realização de mais estudos, especialmente com foco em áreas específicas das compras públicas não tão desenvolvidas, são fundamentais para o avanço da área em questão.

Além disso, é fundamental esclarecer o papel e as atividades das Fundações Privadas, pois existem fundações que utilizam tanto recursos públicos quanto privados em suas operações. A Fundação de Apoio em questão utiliza o Decreto nº 8.241/2014, com a NLLC sendo aplicada de forma subsidiária para seus processos de compras, e se trata de uma Fundação Privada instituída pelo Código Civil (Lei 10.406/2002), velada pelos Ministérios

Públicos Estaduais, credenciada junto aos Ministérios da Educação (MEC) e de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC).

Ademais, é necessário esclarecer que este estudo é apenas um aprendizado inicial para realização de mais estudos voltados a Fundações de Apoio. Sendo assim, esta pesquisa representa um passo importante para o aperfeiçoamento do procedimento de compra realizado pela fundação estudada.

Por fim, espera-se que a pesquisa realizada possa colaborar com a expansão do conhecimento não somente sobre compras públicas no geral, mas também específico para a realidade das compras realizadas por Fundações de Apoio.

1.5 Delimitações

Quanto à delimitação gráfica e temporal, trata-se de uma pesquisa realizada no setor de compras de uma Fundação de Apoio privada e sem fins lucrativos localizada no estado do Rio de Janeiro, por meio da análise das solicitações de compras recebidas nos anos de 2022 e 2023.

No tocante ao período escolhido, ressalta-se que se trata da obtenção de dados mais recentes. Em 2020 e 2021, o Brasil estava enfrentando a pandemia global de covid-19, que afetou o funcionamento das atividades de todos os projetos e influenciou a dinâmica comum da fundação, não refletindo a realidade habitual dos processos de compra.

Já em 2024, a fundação iniciou o processo de implementação de um novo sistema de gestão, sendo necessária a migração dos dados de diversos projetos. Como é um trabalho que ainda está em andamento e a equipe está sendo treinada, houve dificuldade em obter registros de compras que já tenham sido transferidos para o novo sistema.

Diante disso, a essência deste trabalho reside no ponto de partida do processo de compras após a identificação da necessidade existente: a solicitação. Após o reconhecimento da demanda, é essencial que a solicitação seja analisada com cautela, já que depende dela a identificação de possíveis questões legais ou operacionais que possam comprometer o processo de aquisição.

Por fim, é apropriado lembrar que os resultados encontrados não devem ser generalizados, pois trata-se da realização de um estudo de caso único, aspecto que deve ser considerado para evitar interpretações equivocadas sem a análise da realidade de outras organizações.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Poder de compra do governo

O poder de compra do governo no Brasil se reflete, inicialmente, pelo volume significativo de recursos mobilizados, o que tem impacto direto na economia nacional. De acordo com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), coordenado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGISP), em 2023, o total de contratações publicadas alcançou 243.226 processos de compra, somando um valor estimado de R\$ 194.745.251.000,32 (cento e noventa e quatro bilhões, setecentos e quarenta e cinco milhões, duzentos e cinquenta e um mil reais e trinta e dois centavos). Quanto às contratações homologadas, ou seja, aquelas efetivamente realizadas, o número foi de 167.721 processos, com um valor total de R\$ 100.697.853.598,21 (cem bilhões, seiscentos e noventa e sete milhões, oitocentos e cinquenta e três mil, quinhentos e noventa e oito reais e vinte e um centavos) em aquisições e contratações (Governo, 2025).

Esses dados destacam a magnitude dos recursos mobilizados e reforçam a importância das compras públicas como instrumentos para a execução de políticas públicas e o desenvolvimento econômico, como observa Rauen (2023). O autor destaca ainda que as compras públicas não se limitam à simples correção de falhas de mercado, mas têm o poder de transformar setores inteiros da economia por meio da alteração de ecossistemas específicos.

Esses dados refletem também a crescente utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) nas compras governamentais. De acordo com uma notícia do MGISP, mais de quatro mil municípios estavam cadastrados no sistema de compras, com cerca de 700 mil fornecedores aptos a participar de licitações, evidenciando a grande força das TICs na gestão pública. A adesão crescente ao sistema Compras.gov.br, que já abrange 71,86% dos municípios brasileiros, alcançando mais de 90% da população, é um exemplo claro dessa transformação (Governo, 2024).

As TICs têm permitido uma gestão mais eficiente e transparente das aquisições, reduzindo custos, facilitando o acesso a informações críticas e promovendo maior responsabilidade social, como ressaltam Matias e Duarte (2019). O PNCP, por exemplo, utiliza tecnologias avançadas para monitorar e centralizar os dados das aquisições públicas,

permitindo que gestores e cidadãos acompanhem como os recursos estão sendo aplicados.

Além disso, as TICs têm sido um aliado essencial para o desenvolvimento social ao promover a inclusão e a eficiência na gestão pública. Zago (2018) e Costa e Terra (2019) apontam que as compras governamentais têm um impacto econômico significativo no Brasil, correspondendo a cerca de 10-20% do PIB.

Os investimentos nas TICs no setor público começaram na década de 1990, conforme observou Bresser-Pereira (1996). O autor explica que o governo iniciou esse processo com o objetivo de superar deficiências históricas da administração pública, como a ineficiência, a falta de transparência e os elevados custos administrativos.

Já no contexto atual, Pinto (2020) destaca como as TICs têm sido fundamentais para otimizar os processos de compras governamentais, contribuindo para uma gestão mais eficiente, transparente e legítima, especialmente diante das limitações orçamentárias e das crescentes demandas por serviços públicos de qualidade.

2.2 Definição de compras governamentais e sua visão internacional

Em um contexto internacional, o governo, como um dos maiores compradores, tem o poder de influenciar a economia regional. Thai (2001) observa que o governo pode agir como um catalisador para o desenvolvimento regional, direcionando suas aquisições para setores estratégicos ou promovendo inovação.

Harland *et al.* (2019) destacam ainda que as compras públicas desempenham um papel fundamental na estruturação da cadeia de suprimentos, conectando mercados locais com o setor público e incentivando o desenvolvimento de Pequenas e Médias Empresas (PMEs), principalmente nas regiões menos favorecidas.

Nesse sentido, Bleda e Chicot (2020) ressaltam que, ao priorizar empresas locais e regionais, o governo gera um efeito multiplicador, contribuindo para o aumento de empregos e renda, além de estimular a inovação local.

Já em relação às compras governamentais, Kashap (2004) define como procedimentos essenciais para a gestão pública, com o objetivo de garantir o suprimento necessário às atividades governamentais. Já Araújo e Lemos (2020) destacam que a eficiência nas compras públicas tem impacto direto no desenvolvimento de políticas públicas, especialmente em áreas estratégicas como saúde, educação e infraestrutura. Thai (2001) acrescenta que as

compras governamentais envolvem múltiplos stakeholders, e sua eficiência é crucial para o bom desempenho da administração pública, visando sempre ao uso responsável dos recursos.

Além de sua função operacional, as compras públicas se configuram como uma ferramenta estratégica no desenvolvimento econômico e na regulação do mercado. Arrowsmith, Linarelli e Wallace (2000) ressaltam que as compras governamentais não se limitam à simples aquisição de bens e serviços, mas podem ser direcionadas para alcançar objetivos sociais mais amplos, como inclusão social e desenvolvimento sustentável.

2.3 Terceiro Setor, Compras das Fundações de Apoio e atualizações

De acordo com Almeida (2011), a ordem sociopolítica era descrita por dois principais setores: o público, representado pelo Estado, e o privado, pelo mercado. Todavia, segundo ele, a partir desse período, surgiu o Terceiro Setor, composto por organizações privadas com características de interesse público, que fornecem serviços de relevância social e se destacam por não estarem sujeitas às restrições do Estado, nem sempre evitáveis, nem às ambições do mercado, frequentemente inaceitáveis.

O Terceiro Setor, de acordo com Paes (2020, p. 189) em seu manual sobre fundações, é “o conjunto de organismos, organizações ou instituições dotadas de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento”.

Para Bludeni *et al.* (2011), o Terceiro Setor engloba associações e organizações não governamentais sem fins lucrativos que buscam complementar as ações dos setores público e privado, com o objetivo de promover o bem-estar coletivo. A sociedade tem a capacidade de influenciar as decisões governamentais, por meio da participação e envolvimento em organizações do Terceiro Setor, auxiliando o Estado a atender às necessidades da comunidade, principalmente no que diz respeito aos serviços sociais, e contribuindo para o fortalecimento da sociedade civil organizada (Campos; Olher; Costa, 2015).

As associações e organizações do Terceiro Setor possibilitaram o surgimento das Fundações de Apoio, que são regulamentadas, principalmente, pela Lei nº 8.958/94, que dispõe sobre as relações entre instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e suas Fundações de Apoio, estabelecendo diretrizes e regulamentações específicas.

De acordo com o Art. 1º da Lei nº 8.958/94, as IFES e as ICTS poderão celebrar contratos e convênios com fundações instituídas que possuem a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária para execução desses objetivos. É importante ressaltar que o Decreto nº 7.423/2010 regulamenta o que está disposto na lei citada anteriormente.

Além disso, é nesse decreto que é dada a caracterização das fundações referidas na Lei nº 8958/94, informando seu prévio registro e credenciamento por ato conjunto do MEC e do Ciência e Tecnologia, conforme os termos do inciso III do art. 2º da referida lei e da regulamentação estabelecida por ele.

De acordo com Guimarães (2004), geralmente, é a Instituição de Ensino Superior (IES) que impulsiona a formação de uma Fundação de Apoio para colaborar em ações de natureza eventual e excepcional direcionadas para atender às necessidades educacionais.

Portanto, é correto afirmar que uma Fundação de Apoio será, de acordo com o Art. 2º da Lei nº 8958/94, constituída como fundação de direito privado, sem fins lucrativos, regida pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e por estatutos cujas normas estabeleçam expressamente a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, estando sujeitas, em especial, às disposições legais aplicáveis.

Ademais, é importante explicitar que coexistem dois tipos de fundações. Existem as Fundações Públcas, com personalidade jurídica de direito público, criadas por lei específica e sendo uma espécie de fundação pública com personalidade jurídica de direito público chamada de autarquia fundacional, de acordo com o Art. 37º, XIX, da Constituição Federal de 1988. Existem também as Fundações Privadas, com personalidade jurídica de direito privado, criadas por escritura pública ou testamento. Se forem Fundações de Apoio, precisam ser registradas e credenciadas também no MEC e no MCTI, de acordo com a Lei nº 8958/94 e suas alterações.

Embora se trate do tipo Fundação Privada, as Fundações de Apoio devem seguir o Decreto nº 8.241/14, que institucionaliza os valores necessários para as modalidades licitatórias. É importante destacar que este decreto regulamenta a aquisição e a contratação de obras e serviços pelas Fundações de Apoio, essenciais para a execução dos projetos em apoio às IFES e aos ICTs.

O Art. 2º, §1º, do Decreto nº 8.241/14 estabelece que todos os procedimentos regidos por ele devem atender aos princípios da impessoalidade, moralidade, probidade, publicidade, transparência, eficiência, competitividade, busca permanente por qualidade e durabilidade, além da vinculação ao instrumento convocatório. Ademais, segundo deliberação da universidade em que a Fundação está inserida, aplica-se subsidiariamente a Lei nº 14.133/2021, que é a NLLC, em substituição à Lei nº 8.666/93.

Além disso, nos artigos de 4º a 17º e do 26º ao 27º do Decreto 8.241/14, alguns dos pilares principais para as contratações das Fundações de Apoio vão desde a pesquisa de mercado prévia à contratação, o instrumento convocatório, seus procedimentos de seleção pública de fornecedores até os valores da realização das contratações diretas. Esse decreto representou um grande marco regulatório para a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas Fundações de Apoio, estabelecendo regras de aquisição específicas.

Entre suas inovações, destaca-se a possibilidade de realização de contratações diretas em determinadas situações. Para obras e serviços de engenharia, valores inferiores a R\$100.000 (cem mil reais) poderiam ser contratados diretamente, desde que não se tratasse de parcelas de uma mesma obra ou serviço que pudessem ser realizadas de forma conjunta e simultânea. Já para outros serviços e compras, o limite para contratação direta foi fixado abaixo de R\$40.000 (quarenta mil reais), respeitando a mesma restrição quanto ao fracionamento de despesas.

Com advento da atualização normativa, através da Lei 14.133/2021, o Decreto nº 8241/14 instituído na época em que a antiga lei de licitações, a Lei nº 8.666/93, estava vigente mantém-se em vigor, mas, atualmente, com alguns pontos defasados e desatualizados, como os valores de contratações indicados nos Art. nº 26, inciso I e II, que cita sobre contratações diretas e comparando, através da remissão do inciso VI do Art. nº 26 à NLLC.

Assim, com a atualização dos valores para os casos de dispensa e inexigibilidade previstos nos artigos nº 74 e 75 da Lei nº 14.133/21, percebe-se a necessidade de atualizar o decreto mencionado, a fim de facilitar as contratações diretas pelas Fundações de Apoio.

2.4 Parâmetros para avaliar solicitação baseados no Decreto nº 8241/2014 e NLLC

O Decreto nº 8.241/2014 estabelece parâmetros fundamentais para a avaliação dos critérios constitucionais que regem as Fundações de Apoio, determinando sua obrigatoriedade de observância nas aquisições e contratações realizadas por essas entidades.

Levando isso em consideração, seu Art. nº 4 indica que as contratações devem ser precedidas de pesquisa de mercado que estabelecerá valores de referência tanto para bens e serviços quanto para obras e serviços de engenharia.

De forma resumida, para bens e serviços, a pesquisa deve incluir consultas a catálogos e publicações especializadas, sites eletrônicos confiáveis, preços de órgãos públicos e contatos diretos com fornecedores. Para obras e serviços de engenharia, os valores de referência podem ser baseados em preços de mercado ou da administração pública para serviços similares, dados de tabelas de referência aprovadas e custos de insumos iguais ou menores que a média do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi). Além disso, o parágrafo único do referido Decreto permite a aplicação isolada ou combinada dos critérios citados.

Em relação ao instrumento convocatório da seleção pública, em seu Art. 5º, o decreto indica que deverá conter, no mínimo, a definição do objeto, exigências de habilitação, critérios de julgamento das propostas, obrigações das partes, prazo de execução ou de fornecimento do objeto e as consequências do inadimplemento contratual. Em contratações de obras e serviços de engenharia, permitidos pela Lei nº 8958/94, deverá ser elaborado anteprojeto de engenharia, nos termos do inciso III do caput do art. 2º. Já na aquisição de bens, o instrumento poderá também prever contratação mínima, manutenção, atualização e outras obrigações acessórias.

É importante ressaltar que, conforme indicado no Art. 7º §2, nos casos de aquisições previstas, poderá ser indicado marca ou modelo, desde que tecnicamente justificado pelo coordenador do projeto. Além disso, no Art. 9º é instituído que a seleção pública de fornecedores deve ser divulgada tanto no sítio eletrônico da fundação quanto no Portal de Compras do Governo Federal, o que reforça o estabelecido pelo princípio constitucional da publicidade dos atos públicos previsto no caput do Art. 37º da Constituição Federal de 1988.

Já na NLLC, em seu Art 6º, inciso XX, diz sobre o Estudo Técnico Preliminar (ETP), um documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido. É importante ressaltar a importância do ETP, já que o planejamento de uma compra é o que viabiliza ou não a necessidade da aquisição. Esse é um tópico bastante discutido na NLLC e que já foi discutido na antiga lei de licitações.

A importância da identificação da demanda é essencial e isso está previsto no Art. 6º, inciso XXIII, que institui o que é um TR. Segundo a NLLC, o TR é um documento necessário para a contratação de bens e serviços que deve conter os seguintes parâmetros: a definição do objeto e sua quantidade, justificativa da contratação, ciclo de vida da solução, requisitos, modelo de execução e gestão, critérios de medição e pagamento, forma de selecionar o fornecedor, estimativa de valor e adequação orçamentária.

Já para obras ou serviços de engenharia, são necessários o anteprojeto e o projeto básico. No primeiro, devem ser descritos: a justificativa e análise das necessidades e demandas, segurança e durabilidade, prazo de entrega, estética e traçado arquitetônico, e parâmetros de interesse público, economia e impacto ambiental. Ele também inclui a proposta de concepção, estudos prévios, levantamento topográfico, sondagens, e memorial descritivo para definir os padrões construtivos mínimos necessários. Já no segundo são necessários: levantamentos e estudos preliminares, detalhamento técnico para evitar ajustes futuros, especificação de serviços e materiais para segurança e qualidade, métodos construtivos, planejamento e orçamento, além de um projeto executivo completo. A matriz de riscos distribui responsabilidades e garante equilíbrio financeiro, prevendo possíveis inovações ou adesão a métodos fixos conforme o contrato.

A lei destaca a importância da inovação e do desenvolvimento sustentável, exigindo que órgãos e entidades gerenciem contratações com processos, gestão de riscos e controles internos para garantir integridade, eficiência e alinhamento às leis e ao planejamento estratégico.

De acordo com o Artigo 12º, inciso I da NLLC, todos os documentos devem ser redigidos por escrito, contendo a data e o local de sua execução, bem como a assinatura dos responsáveis. Adicionalmente. O Artigo 13º da mesma lei reafirma que os procedimentos do processo de licitação são públicos, exceto quando o sigilo for imprescindível para assegurar a segurança da sociedade e do Estado.

O Artigo 18º da Lei nº 14.133/2021 destaca a relevância do planejamento na etapa preparatória das aquisições públicas, que deve estar em consonância com o Plano Anual de Contratações Públicas. A lei também estabelece uma gama de componentes essenciais neste planejamento, incluindo a descrição da necessidade de contratação, devidamente embasada, e a determinação precisa do objeto a ser contratado, empregando ferramentas como termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou executivo.

Outros aspectos cruciais envolvem estabelecer as condições de execução e pagamento, preparar o edital de licitação e a minuta do contrato, se necessário, além de estabelecer o sistema de fornecimento de produtos, prestação de serviços ou realização de obras e serviços de engenharia. O planejamento também precisa definir a forma de licitação, o critério de avaliação, o método de competição e a eficácia na combinação desses elementos, assegurando que o resultado seja benéfico para a Administração Pública. Finalmente, a legislação ressalta a importância de justificar as condições definidas no edital, garantindo transparência e respaldo técnico em todas as fases.

Vale ressaltar que a lei possui várias sutilezas que não serão detalhadas neste estudo. Por ser uma legislação ampla, com vários artigos e incisos, seria impossível cobrir todas as suas nuances. Neste estudo, procurou-se fornecer uma lista exemplificativa dos critérios essenciais para a execução de qualquer compra pública focando nos aspectos mais significativos para o cenário em análise neste estudo.

3 METODOLOGIA

Em relação à abordagem de pesquisa, utilizou-se a metodologia mista, combinando a abordagem qualitativa para identificar e compreender os problemas existentes nas solicitações de compra e a abordagem quantitativa para mensurar a incidência desses problemas, com o objetivo de aperfeiçoar os procedimentos de compra da Fundação. Segundo Creswell e Creswell (2005), a investigação qualitativa não busca generalizar resultados para outros contextos, mas sim descrever e analisar de forma aprofundada as questões específicas do ambiente estudado.

Quanto à natureza, a pesquisa classifica-se como pesquisa aplicada, já que tem o intuito de colaborar com a solução de problemas encontrados na realidade prática do setor de compras da Fundação. Segundo Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa aplicada tem como objetivo a aplicação prática do conhecimento, buscando soluções para problemas específicos e atendendo a questões de interesse individual ou coletivo.

No que se refere aos objetivos de pesquisa, este estudo se classifica como uma combinação entre descritivo e exploratório. Como o tema abordado, relacionado às compras públicas, já é amplamente discutido, a pesquisa assume um caráter predominantemente descritivo. No entanto, há um aspecto pouco explorado devido à escassez de estudos específicos sobre o assunto envolvendo a análise das aquisições das Fundações de Apoio, o que justifica a adoção de uma abordagem exploratória para sua análise.

Quanto aos procedimentos metodológicos, trata-se de um estudo de caso, uma vez que analisa os processos de compras diretas da fundação estudada nos anos de 2022 e 2023, identificando desafios e propondo melhorias. Para isso, foram utilizados procedimentos documentais e bibliográficos, com a análise de legislações pertinentes, como a Lei nº 14.133/2021, além de normativas internas e outros documentos institucionais.

Inicialmente, foi realizado um levantamento bibliográfico para embasar a pesquisa, analisando documentos legislativos e artigos acadêmicos sobre compras públicas e o papel das Fundações de Apoio. Os dados utilizados no estudo foram obtidos a partir de fontes oficiais da Fundação e relatórios gerados pelo sistema institucional.

A pesquisa foi concentrada nos processos de compra da organização. A população foi definida pelas solicitações de compra, provenientes dos pedidos de compra realizados pela

organização. Já a amostra foi determinada pelo número de solicitações de compra provenientes dos pedidos de compra gerados nos anos de 2022 e 2023.

A solicitação de compra, também conhecida como requisição, foi escolhida por ser o documento que formaliza a demanda do projeto na fundação, iniciando o processo de aquisição. Além disso, é através dessa solicitação que o comprador recebe todas as informações essenciais para a execução do processo, como quantidade, descrição e local de entrega. Portanto, quanto mais completa e precisa for a solicitação, mais ágil e eficiente será o andamento do processo de compra.

Em seguida, para a composição do banco de dados os seguintes passos foram utilizados:

- a) Emissão de relatório emitido pelo Sistema Integrado de Gestão: identificar as solicitações dos pedidos de compras emitidos entre 01/01/2022 e 31/12/2023;
- b) Seleção manual: limpar informações desnecessárias para o estudo e possibilitar a identificação da quantidade de pedidos gerados por projeto nesse período;
- c) Classificação manual: definir a ordem decrescente de projetos por número de pedido de compras gerados por projeto;
- d) Identificação do vulto financeiro: entre os três projetos com o maior número de pedidos de compras emitidos no período, identificar o valor financeiro total gerado pelas compras de cada projeto;
- e) Seleção manual: após a etapa anterior, classificar o projeto que teve maior vulto financeiro.

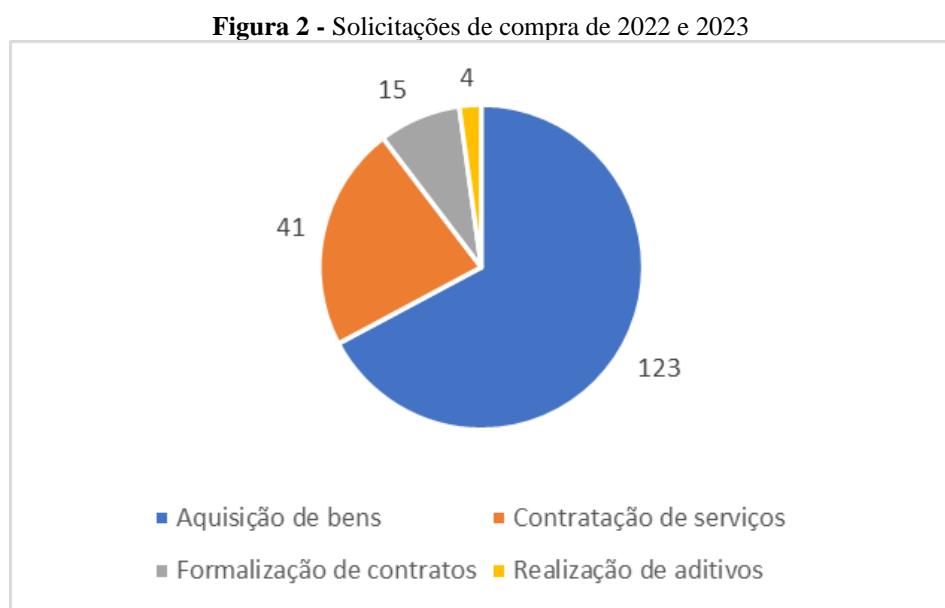
Com isso, identificou-se que o projeto Centro de Estudos e Desenvolvimento Biológico foi classificado como o mais relevante do período. Considerando o volume de compras realizadas, o vulto financeiro reflete a maior parte do tempo despendida pelos colaboradores neste projeto devido a quantidade de pedidos e complexidade do processo de compra. Por isso, optou-se por selecionar esse projeto como sendo a amostra do estudo.

Além disso, cabe esclarecer que, levando em consideração o arredondamento para duas casas decimais, o somatório da porcentagem dos dados envolvendo os problemas levantados obtidos totalizam 103,28%. Esse fenômeno se dá porque os problemas levantados são independentes uns dos outros. Ou seja, cada solicitação pode ter mais de um problema identificado. Por exemplo, uma solicitação pode ter tanto a ausência de indicação da rubrica quanto a especificação incompleta, e essas duas situações foram contabilizadas

separadamente. Por fim, os dados coletados nas solicitações de compra foram codificados e analisados com base na literatura de maneira lógica com o objetivo de atender as necessidades da pesquisa, segundo Creswell e Creswell (2005).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Entre as solicitações de compras realizadas durante o período de 2022 e 2023 para o projeto Centro de Estudos e Desenvolvimento Biológico, foram registradas um total de 183 requisições. Desses pedidos, 123 referem-se à aquisição de bens, 41 à contratação de serviços, 15 à formalização de contratos e 4 à realização de aditivos contratuais conforme a figura 2.

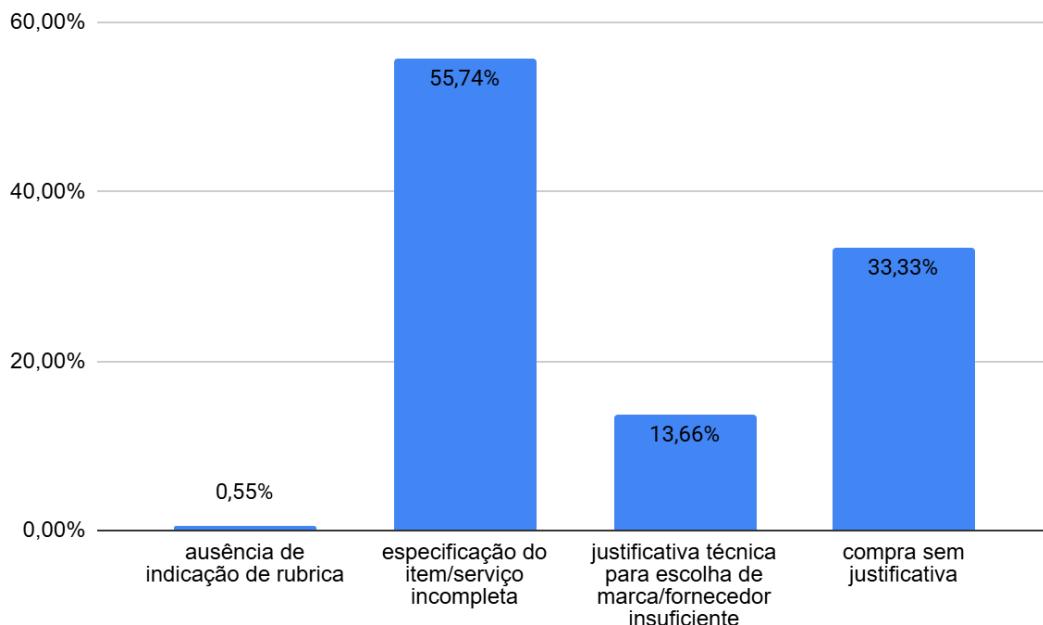


Fonte: Elaborado pelo Autor (2024).

Considerando os parâmetros estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto nº 8.241/2014, foram identificados quatro problemas nos processos de compra: ausência de indicação de rubrica, especificação incompleta do item ou serviço, justificativa técnica insuficiente para a escolha de marca ou fornecedor, e compras sem justificativa.

A partir da análise dessas questões, foi possível calcular a porcentagem de ocorrência de cada problema, conforme descrito a seguir: ausência de indicação de rubrica (0,55%), especificação do item/serviço incompleta (55,74%), justificativa técnica para escolha de marca/fornecedor insuficiente (13,66%) e compras sem justificativa (33,33%). Esse detalhamento está retratado na figura 3.

Figura 3 - Problemas identificados nas solicitações de compra de 2022 e 2023

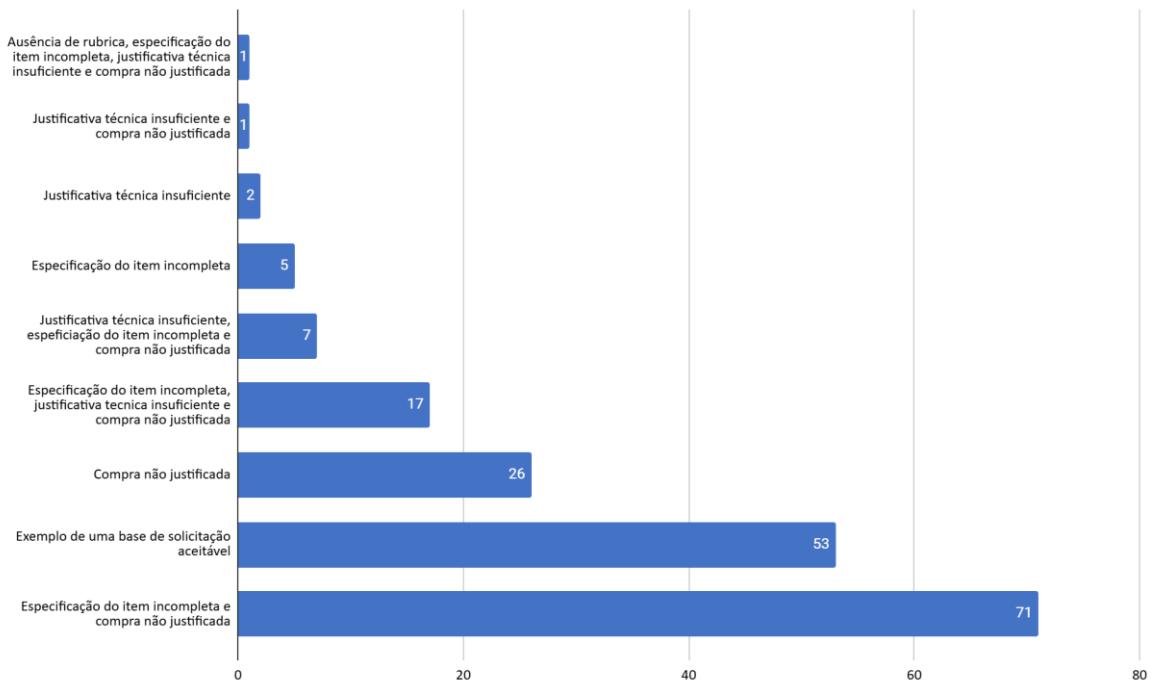


Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

O estudo em questão poderia ter sido conduzido por meio de uma análise de problema por solicitação, em que cada solicitação seria contabilizada uma única vez. No entanto, como o objetivo foi entender o contexto dos problemas presentes nas solicitações, optou-se por realizar uma análise global considerando a ocorrência de cada tipo de problema, a fim de capturar as múltiplas falhas que podem estar envolvidas em cada solicitação.

A análise dos dados revela um número expressivo de 159 solicitações (86,89%) com pelo menos um problema identificado. Esse percentual é alarmante, pois demonstra que a grande maioria das aquisições realizadas apresenta falhas significativas que podem comprometer a legalidade, a eficiência e a transparência dos processos de compras. Em seguida, a figura 4 representa a distribuição dos problemas nas solicitações de compras.

Figura 4 - Problemas encontrados nas solicitações de compras



Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

A avaliação individual, combinando a ocorrência de fatores, das solicitações forneceu análises valiosas sobre os principais desafios identificados. Detectou-se que 38,8% (71) das solicitações de compras tinham uma especificação do item incompleta e não apresentavam uma justificativa para a aquisição, demonstrando uma necessidade considerável de detalhamento e fundamentação técnica. Em contrapartida, 29% (53) das solicitações foram categorizadas como exemplos de uma base de solicitação aceitável, evidenciando boas práticas na elaboração e justificativa.

No entanto, 14,2% (26) das solicitações foram injustificadas, não cumprindo os critérios básicos para fundamentar a compra. Adicionalmente, 9,3% (17) das solicitações apresentaram problemas de especificação técnica incompleta, justificativa técnica insuficiente e ausência de justificativa para a aquisição, evidenciando diversas falhas nos procedimentos de formalização.

Outros 3,8% (7) das solicitações apresentaram justificativa técnica insuficiente, com a especificação incompleta do item e falta de justificativa para a aquisição. Um percentual menor, 2,7% (5), apontou problemas apenas na descrição do item, sem indicar outras falhas. Casos mais particulares englobam 1,1% (2) das solicitações com justificativa técnica insuficiente, 0,5% (1) com justificativa técnica insuficiente e compra não justificada e, em 0,5% (1) das

situações, ocorreu falta de rubrica, especificação do item incompleto, justificativa técnica insuficiente e aquisição injustificada.

Ressalta-se que essas variedades de falhas foram identificadas em percentuais significativos, demonstrando áreas críticas que precisam ser abordadas para melhorar a gestão de recursos e garantir legalidade e a transparência nas aquisições realizadas pela fundação, além de melhorar a gestão de tempo evitando retrabalhos e comunicação excessiva com os requisitantes das solicitações de compra tornando o processo de aquisição mais moroso.

O primeiro problema detectado foi a falta de especificação do item ou serviço, que correspondeu a 55,74% (102) dos casos examinados. A ausência de uma especificação precisa pode resultar em vários efeitos adversos, tais como atrasos na entrega de produtos ou serviços, dificuldades na avaliação de propostas, e até mesmo na compra de produtos ou serviços que não atendem às demandas do projeto.

Além disso, se as especificações não forem precisas ou completas, a fundação e a Administração Pública podem acabar comprando itens que não correspondem totalmente ao que foi originalmente planejado, acarretando gastos extras e desperdício de recursos. Ademais, essa falha pode prejudicar a eficácia da implementação do projeto, uma vez que impede que as aquisições cumpram os requisitos técnicos e operacionais requeridos.

A segunda questão encontrada foi a falta de justificativa técnica adequada para a seleção de marca ou fornecedor, que correspondeu a 13,66% (25) das solicitações. A falta de uma fundamentação técnica sólida pode prejudicar a transparência e a neutralidade no processo de seleção. Quando a escolha do fornecedor ou marca não é adequadamente embasada em critérios técnicos transparentes, o processo de licitação se torna suscetível a decisões subjetivas ou que não refletem o interesse público.

Isso pode resultar na seleção de fornecedores ou produtos com características impróprias, sem comprovação de que proporcionam a melhor relação custo-benefício, ou até mesmo na preferência por marcas que não possuem a devida garantia de qualidade. A justificativa técnica é um instrumento importante para assegurar que as escolhas feitas sejam realmente vantajosas para a Administração, baseadas em dados objetivos e análises criteriosas.

A terceira questão foi a aquisição sem justificativa, que correspondeu a 33,33% (61) dos casos. As aquisições sem uma justificativa apropriada representam um grande perigo para a aderência às necessidades do projeto, já que podem levar à compra de produtos ou serviços desnecessários ou incompatíveis com o plano inicial.

A ausência de uma justificativa adequada impede que os administradores públicos expliquem a verdadeira necessidade de um produto ou serviço, o que pode resultar em desperdício de fundos e prejudicar a confiabilidade e a transparência do procedimento. Adicionalmente, esse tipo de erro pode ser visto como uma infração aos princípios da legalidade e eficiência, essenciais para uma gestão eficaz dos recursos públicos.

Essas questões primordiais citadas evidenciam a urgência em melhorar os processos de planejamento e implementação das compras e em assegurar que as especificações sejam completas, as justificativas sejam adequadamente fundamentadas e todas as aquisições estejam em conformidade com as reais demandas do projeto.

Conclui-se, levando em consideração os altos números de problemas relatados, que se faz necessário critérios claros e bem fundamentados para os processos de compras, especialmente em relação à especificação de itens. Além disso, infere-se também que as solicitações possuem os problemas citados de forma plural, ou seja, possuem mais de um problema a ser resolvido, o que demonstra a complexidade geral do problema.

Constata-se que o problema da especificação incompleta contribuiu diretamente para a maioria dos outros problemas, pois é relacionada tanto com a ausência de justificativas adequadas quanto com justificativas técnicas insuficientes, pois são frequentemente relacionadas à ausência de critérios claros na especificação.

Já em percentuais menores de problemas associados a múltiplos fatores, como em 9,3% (17) casos e erros complexos, como em 3,8% (7) dos casos, indicam falhas de comunicação interna e necessidade de retrabalhos. Salienta-se que esses retrabalhos não apenas consomem recursos, mas também tornam o processo de compra mais lento e suscetível a atrasos. Isso impacta negativamente a execução do projeto e aumenta a pressão sobre os prazos legais e operacionais. Recomenda-se, então, uma proposta de melhoria a fim de resolver esses problemas, já que eles demonstram uma fragilidade do processo de aquisição entre o projeto e a fundação estudada.

Antes de apresentar as propostas de melhoria, é importante destacar que este estudo se configura como um ponto de partida. Dessa forma, não se propõe a elaboração de um produto tecnológico propriamente dito, mas sim o fornecimento de informações e possíveis soluções baseadas nos problemas identificados e analisados ao longo do trabalho.

Ademais, é perceptível a necessidade de padronização e métodos dos processos de compras do departamento de aquisição da fundação estudada, sendo fundamental o

desenvolvimento de um manual de procedimentos pelo qual é possível manter um fluxo padronizado para cada etapa do processo de compra, desde a solicitação até a execução. Cabe salientar que isso facilitará também o treinamento de novos colaboradores, já que há uma expectativa crescente de expansão da Fundação. Como citado anteriormente, a Fundação está passando por um processo de migração do seu sistema de gestão e acredita-se que esse seja um passo inicial para uma melhor automatização e centralização dos seus processos, além de garantir maior transparência em suas decisões.

Outro aspecto de melhoria relevante é o monitoramento e a avaliação da efetividade dos processos, pois sem um manual de procedimentos não é possível realizar uma avaliação baseada em critérios objetivos. Além disso, é importante o Departamento de Aquisição possuir Indicadores de Desempenho (*Key Performance Indicators - KPIs*) necessários para acompanhamento e monitoramento dos processos de compra, como tempo médio de aquisição, custo-benefício e índice de erros em documentações para monitorar a eficiência.

Deve-se ressaltar a essencialidade de investimentos em capacitação dos colaboradores da fundação e até mesmo dos coordenadores de projetos, já que é um trabalho que nasce e termina em conjunto. Nesse sentido, visando o aperfeiçoamento do processo de compra, sugere-se a adoção de propostas de melhoria preventivas e corretivas.

Em resumo, entre as medidas de precaução, pode-se citar: capacitação de funcionários, o fornecimento de catálogo padronizado contendo a especificação de itens mais comuns já comprados, a criação de listas de verificação e a disponibilização de modelos de documentos, como TR, padronizados para o preenchimento do solicitante.

Pensando em ações corretivas e orientativas, sugere-se o mapeamento de processos e revisão dos procedimentos internos utilizados pela fundação, a instituição de regulamento ou manual de compras e a possível criação de um setor de compliance para revisão final dos processos e definição de condutas.

A sugestão de adoção dessas ações, portanto, visa contribuir para a redução de riscos e o aprimoramento da gestão das aquisições, garantindo que os recursos sejam empregados de maneira mais eficaz e de acordo com a legislação em vigor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito central deste estudo foi sugerir aprimoramentos no processo de aquisição de uma Fundação de Apoio do Rio de Janeiro. Para atingir essa meta, realizou-se um estudo das solicitações de aquisições efetuadas pelo projeto escolhido nos anos de 2022 e 2023. Por meio de uma análise mista, foi possível identificar os seguintes problemas: ausência de indicação de rubrica, especificação do item/serviço incompleto, justificativa técnica para escolha de marca/fornecedor insuficiente e compra sem justificativa.

Com base nisso, foram propostas algumas sugestões para aperfeiçoar o processo de aquisição, como a indicação por investimento em treinamentos e a criação de um manual ou regulamento de aquisições específico para a fundação em questão.

Em relação às contribuições acadêmicas, o objetivo desta pesquisa foi aprofundar o conhecimento na área de compras públicas por meio da realização de um estudo de caso. Já no aspecto prático, acredita-se que o estudo propõe possíveis resoluções para os problemas detectados, o que contribui para uma utilização mais eficaz dos recursos, sejam públicos ou privados, assegurando que os investimentos em ciência e tecnologia sejam aplicados de maneira transparente e em sintonia com as necessidades dos projetos.

Em relação às limitações do estudo, destaca-se que a presente pesquisa se concentrou em um único projeto da Fundação de Apoio, o que pode resultar em uma aplicação generalizada dos resultados. Ademais, a avaliação se restringiu aos anos de 2022 e 2023, o que pode não espelhar dinâmicas de aquisição em outras épocas.

Por fim, para sugestões de futuras pesquisas, indica-se a utilização de entrevistas para analisar a experiência dos atores envolvidos, o que permitirá o aprofundamento do aspecto qualitativo dos dados. Além disso, sugere-se a verificação dos prazos de realização dos processos de aquisição no departamento de aquisição e pesquisas para implementação de KPIs necessários para acompanhamento e monitoramento dos processos de compra, como tempo médio de aquisição, custo-benefício e índice de erros em documentações para monitorar a eficiência.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, V. Estado, mercado e Terceiro Setor: A redefinição das regras do jogo. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [S.I.], v. 95, 2011. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/4397>. Acesso em: 2 dez. 2024.

ARAÚJO, G. B. P.; LEMOS, L. B. S. A Gestão de Compras Públicas: um Estudo de Caso da Central de Compras do Distrito Federal. **Teoria e Prática em Administração**, [S. I.], v. 10, n. 2, 2020.

ARROWSMITH, S.; LINARELLI, J.; WALLACE, D. **Regulation of Public Procurement: National and International Perspectives**. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2000.

BLEDA, M.; CHICOT, J. The role of public procurement in the formation of markets for innovation. **Journal of Business Research**, [S.I.], v. 107, p. 186-196, 2020. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/RePEc:hal:journl:hal-02057816>. Acesso em: 2 dez. 2024.

BLUDENI, L. M. *et al.* **Aspectos gerais do Terceiro Setor**. 3. ed. São Paulo: OAB, 2011. Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/comissoes2010/gestoes2/2016-2018/direito-terceiro-setor/cartilhas>. Acesso em: 25 setembro. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre as relações entre as Instituições Federais de Ensino Superior e as Fundações de Apoio, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8958.htm. Acesso em: 24 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 8.241, de 21 de maio de 2014**. Dispõe sobre a regulamentação da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabelece normas para licitações e contratos da Administração Pública. Diário Oficial da União, Brasília, 22 maio 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/decreto/d8241.htm. Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, 1 abril 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil Brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, 10 de janeiro de 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 17 fev. 2025.

BRASIL. **Painel de Compras**, Brasília, 2024. Disponível em:
<https://painedecompras.economia.gov.br/processos-compra>. Acesso em: 03 dez. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996.

CAMPOS, L. F. F.; OLHER, B. S.; COSTA, I. S. Atuação das Fundações de Apoio às Instituições Federais De Ensino Superior: o estudo de caso da Fundação De Apoio Ao Ensino, Pesquisa E Extensão Deputado Último de Carvalho, MG – Brasil. **HOLOS**, [S. l.], v. 6, p. 222–235, 2015. Disponível em:
<https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/2691>. Acesso em: 2 dez. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Atlas, 2019.

CNN Brasil. CGU leva ao G20 uso de inteligência artificial contra corrupção em compras públicas. CNN Brasil, **Brasília**, 21 jun. 2024. Disponível em:
<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/cgu-leva-ao-g20-uso-de-inteligencia-artificial-contra-corrupcao-em-compras-publicas/>. Acesso em: 5 dez. 2024.

COSTA, C. C. M., TERRA, A. C. P. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: ENAP, 2019.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. Mixed methods research: developments, debates, and dilemmas. In: CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. **Research in organizations: foundations and methods of inquiry**. San Francisco: BK, 2005. p. 315-369

GARCIA RIBEIRO, C.; INÁCIO, E. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise**. Brasília, IPEA, 2019.

GOVERNO Federal. Compras.gov.br já tem mais de 700 mil fornecedores e 4 mil municípios credenciados. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Gov.br, **Brasília**, 5 jul. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/julho/compras-gov-br-ja-tem-mais-de-700-mil-fornecedores-e-4-mil-municipios-credenciados>. Acesso em: 17 fev. 2025.

GOVERNO Federal. Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP. Contratações Homologadas. Gov.br, **Brasília**, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br/acesso-a-informacao/painel-pncp-em-numeros/pncp-em-numeros-contratacoes/pncp-em-numeros-homologacoes>. Acesso em: 17 fev. 2025.

GOVERNO Federal. Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP. Contratações Publicadas. Gov.br, **Brasília**, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br/acesso-a-informacao/painel-pncp-em-numeros/pncp-em-numeros-contratacoes>. Acesso em: 17 fev. 2025.

GUILHERME, B. Corrupção: ranking países. Valor Econômico, **São Paulo**, 30 jan. 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2024/01/30/corrupcao-ranking-paises.ghtml>. Acesso em: 5 dez. 2024.

GUIMARÃES, N. A. **Fundações Privadas de Apoio às Instituições de Ensino Superior: Breves Considerações**. [S. l.], 2004.

HARLAND, C. *et al.* Procurement and supply chain management: Exploring the key implications of social sustainability. **Journal of Supply Chain Management**, [S.l.], v. 55, n. 3, p. 6–17, 2019. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jscm.12197>. Acesso em: 2 dez. 2024.

KASHAP, S. Public procurement as a social, economic and political policy. *In: INTERNATIONAL PUBLIC PROCUREMENT CONFERENCE*, 1., 2004, Fort Lauderdale, Florida. **Anais...** Fort Lauderdale: IPPC, 2004. v. 3, p. 133-147.

LIMA, B. Q. L. O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável. *In: FERRER, F.; SANTANA, J. E. (Coord.) Compras Públicas Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

MATIAS, V. R. S.; DUARTE, M. B. Análise da política pública de governo eletrônico na Região Metropolitana de Belo Horizonte-MG. **Brazilian Journal of Development**, [S.l.], v. 5, n. 12, p. 33224- 33247, 2019. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/5771/5206>. Acesso em: 02 ago. 2024.

OLIVEIRA, T. C.; DA ROCHA, A. L. M.; REZENDE, M. S. Alice: Desafios, resultados e perspectivas da ferramenta de auditoria contínua de compras públicas governamentais com uso de inteligência artificial. **Revista da CGU**, Brasília, v. 14, n. 26, 2022.

OLIVEIRA, V. S. **Identificando as características da produção científica relacionada às fundações de apoio nos últimos 10 anos**. 2024. Monografia (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2024.

PAES, J. E. S. **Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social**: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PINTO, V. R. R. Um breve histórico sobre inovações em compras e licitações públicas no Brasil. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 8, p. 63378-63397, 2020.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAUEN, A. T. **Compras públicas no Brasil:** evolução, desafios e novas agendas. Brasília, DF: IPEA, 2023. Cap. 1. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12262/1/218187_LV_Compras%20publicas_Cap01.pdf. Acesso em: 25 out. 2024.

SECRETARIA de Gestão Estratégica e Projetos. Crimes em licitações e contratos. Justiça do Trabalho, **São Paulo**, 6 out. 2023. Disponível em: <https://ww2.trt2.jus.br/transparencia/planejamento-e-gestao/planejamento-estrategico/portal-da-integridade-e-compliance/o-trt-2/pilares-do-programa-de-integridade-e-compliance/objetivos-indicadores-e-resultados/instancias-de-integridade-e-compliance/quebras-de-integridade/fraude-e-corrupcao-3>. Acesso em: 17 fev. 2025.

STF determina transparência em repasses de emendas parlamentares para universidades e fundações de apoio. Supremo Tribunal Federal, **Brasília**, 13 jan. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-determina-transparencia-em-repasses-de-emendas-parlamentares-para-universidades-e-fundacoes-de-apoio/>. Acesso em: 17 fev. 2025.

THAI, K.V. Public Procurement Re-examined. **Journal of Public Procurement**, Leeds, v. 1, n. 1, p. 9-50, 2001. Disponível em: <https://ippa.org/jopp/download/vol1/Thai.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2024.

ZAGO, M. F. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.