

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO EM GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

ADERÊNCIA E PERFORMANCE DAS ROTINAS ORGANIZACIONAIS NAS
CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS DA UFPE

FELIPPE AUGUSTO DE ALBUQUERQUE RODRIGUES

Recife

2025

FELIPPE AUGUSTO DE ALBUQUERQUE RODRIGUES

ADERÊNCIA E PERFORMANCE DAS ROTINAS ORGANIZACIONAIS NAS
CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS DA UFPE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para obtenção do grau de mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Taciana de Barros Jerônimo

Recife

2025

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Rodrigues, Felipe Augusto de Albuquerque.

Aderência e performance das rotinas organizacionais nas contratações emergenciais da UFPE / Felipe Augusto de Albuquerque Rodrigues. - Recife, 2025.

84 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, 2025.

Orientação: Taciana de Barros Jerônimo.

Inclui referências.

1. Rotinas organizacionais; 2. Contratações emergenciais; 3. Gestão pública. I. Jerônimo, Taciana de Barros. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

FELIPPE AUGUSTO DE ALBUQUERQUE RODRIGUES

**ADERÊNCIA E PERFORMANCE DAS ROTINAS ORGANIZACIONAIS NAS
CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS DA UFPE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Gestão Pública para o
Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal
de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção
do título de Mestre em Gestão Pública para o
Desenvolvimento do Nordeste.

Aprovado em: 25/08/2025.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Taciana de Barros Jerônimo (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Rosane Maria Alencar da Silva (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Flávia Danielle Santiago Lima (Examinadora Externa)
Universidade de Pernambuco

DEDICATÓRIA

Às mulheres da minha família, meu primeiro e permanente alicerce: à minha avó Matilde, onde tudo se iniciou e de quem herdei o exemplo de educação que me guia; à minha tia Tereza, que mais me motivou e me deu força ao longo de toda a vida; às minhas tias Noêmia, Tércia, Vilma e Cristina; à minha irmã Carol; à minha afilhada Marianna; e à minha madrinha Alaíde. E, sobretudo, à pessoa que eu mais amo, minha mãe Rosa, cuja presença e coragem foram luz em cada passo desta caminhada.

AGRADECIMENTOS

Ao amor da minha vida, Leandro, por estar comigo em todos os momentos, pelo colo nas horas difíceis e pelo incentivo diário que me sustentou até aqui.

À minha orientadora, Professora Taciana Jerônimo, pela confiança, pelas leituras generosas e pelo apoio constante durante todo o percurso.

Ao meu pai e ao meu irmão, pela torcida que nunca faltou.

À turma do mestrado, que tornou o caminho mais leve. Em especial, Kaline e Patrícia Alves, amigas que levarei para além da universidade.

Ao meu grupo de trabalho — Marília, Erika e Patrícia Nascimento — pela parceria, cumplicidade e força compartilhada: só nós sabemos o quanto nos apoiamos.

A Fernando, pela amizade e pela ajuda indispensável na dissertação.

Aos colegas e amigos de trabalho, com destaque para Carla Neres e Rodrigo Daniel, que torceram por mim do primeiro ao último minuto e foram decisivos para manter a motivação neste processo.

A todos os meus amigos, representados aqui por Eginar Jordão, Mariana Rosa e Renata Alexandre, presença constante e generosa na minha vida.

Por fim, a cada pessoa que, de algum modo, me estendeu a mão, ofereceu uma palavra de incentivo ou celebrou comigo, o meu muito obrigado.

*"É pensando criticamente a prática
de hoje ou de ontem que se pode
melhorar a próxima prática"*

(Paulo Freire)

RESUMO

A pesquisa investiga como a aderência e a performance das rotinas organizacionais influenciam a recorrência de contratações emergenciais na Universidade Federal de Pernambuco, tema motivado por fragilidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União em acórdão que examinou dispensas e contratos emergenciais na instituição. Os achados preliminares do levantamento documental identificaram trinta e sete contratos continuados celebrados entre 2019 e 2023, cujos valores somados superam oitenta milhões de reais, evidenciando a materialidade do problema. O objetivo geral é investigar a performance das práticas de gestão das contratações adotadas pela Universidade Federal de Pernambuco; como objetivos específicos, examinar procedimentos formais e informais, explorar percepções de dirigentes sobre a performance em contratações emergenciais e identificar pontos de ineficiência e práticas informais que contribuem para a repetição de emergências. A metodologia é qualitativa, de natureza aplicada e orientação construtivista, com caráter descritivo e meios documentais; articula análise documental de conteúdo e entrevistas semiestruturadas para captar significados, rotinas e variações performativas. O lócus abrange trinta e sete contratações diretas por dispensa de licitação, relativas a terceirização de mão de obra, no período de 2019 a 2023, mapeadas no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos; o corpus inclui vinte e dois representantes de seis unidades administrativas envolvidos no planejamento, instrução e decisão dos processos. Os resultados mostram uso recorrente de dispensas em razão de falhas de planejamento e prazos exíguos, bem como desalinhamento entre rotinas ostensivas e práticas efetivamente executadas, com adaptações, desvios e soluções pragmáticas que reforçam a reatividade institucional. Em contextos regidos por legalidade e razoabilidade, a ausência de pressões idiossincráticas desloca a variação para artefatos e ambiente, explicando a emergência como padrão de gestão. Conclui-se que fortalecer o planejamento, a governança e a aderência aos artefatos organizacionais é condição para reduzir a dependência de contratações emergenciais, elevar a eficiência e assegurar maior transparência e economicidade na aplicação de recursos públicos.

Palavras-chave: rotinas organizacionais; contratações emergenciais; gestão pública.

ABSTRACT

The study investigates how adherence to and the performance of organizational routines influence the recurrence of emergency contracting at the Federal University of Pernambuco, a topic motivated by weaknesses identified by Brazil's Federal Court of Accounts in a ruling that examined waivers and emergency contracts at the institution. Preliminary findings from the documentary survey identified thirty-seven ongoing service contracts executed between 2019 and 2023 whose combined values exceed eighty million reais, evidencing the materiality of the problem. The general objective is to investigate the enactment (performance) of procurement management practices adopted by the university; the specific objectives are to examine formal and informal procedures, explore managers' perceptions of performance in emergency contracting, and identify inefficiencies and informal practices that contribute to the repetition of emergencies. The methodology is qualitative, applied in nature and constructivist in orientation, with a descriptive character and documentary sources; it combines documentary content analysis and semi-structured interviews to capture meanings, routines, and performative variations. The locus comprises thirty-seven direct procurements by waiver of bidding related to outsourced labor in the period from 2019 to 2023, mapped in the Integrated System of Assets, Administration, and Contracts; the corpus includes twenty-two representatives from six administrative units involved in planning, preparing, and deciding the processes. The results show recurrent use of waivers due to planning failures and tight deadlines, as well as misalignment between ostensive routines and the practices actually carried out, with adaptations, deviations, and pragmatic solutions that reinforce institutional reactivity. In contexts governed by legality and reasonableness, the absence of idiosyncratic pressures shifts variation to artifacts and environmental conditions, explaining the recurrence of emergency contracting as a managerial pattern. It is concluded that strengthening planning, governance, and adherence to organizational artifacts is essential to reduce reliance on emergency contracting, increase efficiency, and ensure greater transparency and cost-effectiveness in the use of public resources.

Keywords: organizational routines; emergency contracting; public management.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Justificativa	15
1.2	Contextualização Institucional	17
1.3	Problematização	19
1.4	Objetivos	20
1.4.1	OBJETIVO GERAL.....	20
1.4.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	20
2	REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1	Rotinas Organizacionais	21
2.1.1	DEFINIÇÃO E CONTEXTO TEÓRICO	21
2.1.2	PRÁTICAS OSTENSIVAS E PERFORMATIVAS.....	22
2.1.3	O PAPEL DAS ROTINAS NA ESTABILIDADE E ADAPTAÇÃO	23
2.1.4	RELAÇÃO ENTRE ROTINAS E ESTRUTURAS DE PODER.....	24
2.1.5	ROTINAS EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS.....	25
2.1.6	RELEVÂNCIA PARA A EFICIÊNCIA E LIGAÇÃO COM O CONTEXTO DA UFPE.....	26
2.2	Gestão e Elementos das Contratações Públicas	27
2.2.1	PRINCÍPIOS DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	29
3	METODOLOGIA	31
3.1	Lócus de estudo	32
3.2	Corpus de estudo	32
3.3	Procedimentos de coleta de dados	34
3.3.1	ENTREVISTAS	34
3.3.2	ANÁLISE DOCUMENTAL	35
3.4	Técnica de Análise	45
3.5	Categorias de Análise	46
3.6	Aspectos Éticos da Pesquisa	47
3.7	Roteiro de entrevista	48
4	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	50
4.1	Apresentação dos dados demográficos	50

4.2	Análise das Categorias	52
4.2.1	PRÁTICAS OSTENSIVAS E PERFORMATIVAS	53
4.2.2	FORMALIZAÇÃO DA ROTINA PELOS ARTEFATOS	57
4.2.3	RESPOSTA AMBIENTAL	61
4.2.4	INFLUÊNCIA DOS GESTORES	64
4.2.5	EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS	67
4.3	Análise Documental	70
4.4	Análise de Conteúdo	72
4.4.1	PERFORMAÇÃO FORMAL (REGRAS, PROCEDIMENTOS, ARTEFATOS).....	72
4.4.2	PERFORMAÇÃO INFORMAL (AJUSTES E IMPROVISações)	73
5	RECOMENDAÇÕES GERENCIAIS	76
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
	REFERÊNCIAS	82

1 INTRODUÇÃO

A gestão de contratações é uma das funções da administração pública, tem como objetivo garantir a eficiência e a transparência na aquisição de bens e serviços destinados ao cumprimento das políticas públicas. As compras governamentais movimentam uma parcela significativa da economia, representando de 10% a 15% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional (Fernandes, 2017), o que evidencia a importância desse processo para a sustentabilidade e desenvolvimento do país. A licitação, nesse contexto, emerge como o procedimento administrativo que visa garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração (Carvalho Filho, 2016). A condução adequada desses processos licitatórios é, portanto, fundamental para a boa governança pública, pois recursos mal empregados podem comprometer a efetividade das políticas públicas (Gomes Junior; Ferreira Neto, 2020). Além disso, a nova Lei nº 14.133/2021 no parágrafo único do seu art. 11 reforça a responsabilidade da alta administração na condução das contratações, exigindo uma abordagem eficiente e transparente (Brasil, 2021). Dessa forma, a gestão de contratações públicas não deve ser tratada apenas como um procedimento burocrático, mas sim como um mecanismo estratégico para alcançar resultados positivos na gestão pública (Costa; Terra, 2019).

As contratações emergenciais, por sua natureza, são exceções ao processo licitatório regular e ocorrem em situações de urgência que demandam respostas rápidas da administração pública. No entanto, sua recorrência pode ser um indicativo de falhas no planejamento das rotinas organizacionais. A legislação que rege as contratações públicas no Brasil, visa cada vez mais reduzir a necessidade dessas contratações emergenciais ao exigir maior rigor e planejamento por parte dos gestores.

A inadequação do planejamento e a ausência de aderência às normas estabelecidas podem resultar em ineficiências operacionais, comprometendo os processos licitatórios e gerando riscos tanto financeiros quanto legais para a administração. Além disso, contratações emergenciais podem levar a decisões menos vantajosas para a administração pública, elevando custos e comprometendo a qualidade dos serviços e produtos adquiridos. Assim, discutir as compras públicas para além de um simples procedimento administrativo é fundamental para compreender seus impactos e buscar alternativas que possam evitar tais contratações (Costa; Terra, 2019).

No contexto da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a recorrência de contratações emergenciais aponta para a existência de desafios específicos na performance das

rotinas organizacionais ligadas às licitações e contratos. A UFPE gerencia um volume significativo de compras e contratações, tornando a eficiência desses processos importante para a execução de suas atividades-fim.

A Diretoria de Licitações e Contratos (DLC) desempenha um papel relevante nesse cenário, sendo responsável pela condução dos processos licitatórios e pela formalização dos contratos. Entretanto, a frequência com que contratações emergenciais ocorrem na UFPE sugere a necessidade de uma análise mais aprofundada das rotinas organizacionais e das práticas de gestão.

A governança eficiente das contratações é um vetor para garantir a sustentabilidade financeira da instituição, como afirmam (Gomes Junior; Ferreira Neto, 2020), e o não cumprimento das normas e padrões estabelecidos pode gerar não apenas riscos operacionais, mas também comprometer o cumprimento das metas institucionais. Com este estudo, a UFPE tem a oportunidade de revisar suas práticas e melhorar a performance organizacional para evitar a recorrência de contratações emergenciais.

O Brasil está passando por uma reformulação das licitações e contratos administrativos, introduzindo uma nova abordagem para a gestão pública, com foco em aumentar a transparência, a eficiência e o controle sobre as contratações. Este novo direcionamento visa modernizar as práticas tradicionais, estabelecendo normas mais rígidas e estruturadas para a execução de processos licitatórios, o que impacta diretamente a governança pública. Um dos objetivos é minimizar a necessidade de contratações emergenciais, um problema recorrente em várias instituições públicas, como a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

As contratações emergenciais, embora previstas em lei para situações excepcionais, muitas vezes expõem a deficiência dos processos internos de planejamento e execução de contratos. Essas falhas não apenas aumentam os riscos financeiros e operacionais, como também afetam diretamente a capacidade da administração pública de cumprir suas metas e oferecer serviços de qualidade à sociedade. No caso da UFPE, uma instituição de grande porte e com complexidade administrativa elevada, a implementação de novas diretrizes representa tanto um desafio quanto uma oportunidade para revisar e otimizar suas rotinas organizacionais. A introdução de novas ferramentas e princípios de governança, tem o potencial de reestruturar as práticas existentes, promovendo uma maior aderência às normas e uma redução significativa das contratações emergenciais, que historicamente têm gerado impacto negativo no planejamento e na execução dos serviços públicos.

Desta forma, este trabalho visa o estudo das rotinas organizacionais, entendidas como os padrões de comportamento institucionalizados que orientam as ações dos agentes públicos, na condução eficiente dos processos licitatórios. Quando essas rotinas não estão alinhadas aos marcos legais ou falham em sua execução, há um aumento da frequência de contratações emergenciais, o que pode comprometer a transparência e a eficiência da gestão pública. O estudo dessas rotinas no contexto da UFPE é particularmente importante porque permite identificar não apenas os pontos de ineficiência no processo, mas também as práticas informais que podem estar contribuindo para a recorrência de emergências contratuais.

A literatura acadêmica sobre gestão pública ainda carece de estudos que apliquem a teoria de rotinas organizacionais especificamente no setor público, particularmente em universidades públicas federais. Essa lacuna teórica justifica a necessidade de explorar como essas rotinas influenciam diretamente a governança e a performance nas contratações públicas. Além disso, ao examinar as práticas formais e informais que orientam o comportamento dos servidores envolvidos no planejamento e execução de licitações, este estudo busca não apenas contribuir para o avanço da pesquisa acadêmica, mas também gerar implicações práticas. A identificação de deficiências nas rotinas organizacionais pode servir como base para a formulação de recomendações concretas para a melhoria da gestão de contratos e licitações na UFPE e em outras instituições semelhantes. Como destacam Costa e Terra (2019), compreender as compras públicas para além de um procedimento administrativo simples é essencial para alcançar resultados e impactos positivos.

Ao investigar as rotinas organizacionais nas contratações emergenciais, espera-se que o estudo não apenas apresente as causas estruturais e operacionais dessas práticas, mas também ofereça subsídios para a formulação de estratégias que possam reduzir a dependência de contratações emergenciais.

A melhoria dessas rotinas tem o potencial de aprimorar a eficiência administrativa, reduzir custos e garantir maior transparência nos processos de aquisição de bens e serviços, promovendo uma gestão pública mais eficaz e alinhada aos princípios estabelecidos na legislação.

Dessa forma, o trabalho contribui tanto para a literatura acadêmica sobre rotinas organizacionais quanto para a prática de gestão pública, gerando benefícios que podem ser aplicados em diversas esferas da administração pública brasileira.

1.1 Justificativa

A relevância do tema "Aderência e Performance das Rotinas Organizacionais no Contexto das Contratações Emergenciais da UFPE" é significativa, dado o papel da gestão eficiente de contratos e licitações na administração pública. Em um cenário de frequentes contratações emergenciais, que muitas vezes ocorrem pela falta de aderência às normas e padrões estabelecidos, a investigação dessas rotinas se faz necessária para garantir que os recursos públicos sejam geridos com transparência e eficiência.

O estudo é relevante do ponto de vista social por sua contribuição ao fortalecimento das instituições públicas, alinhando-se ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes, que integra a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Esse objetivo busca "promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis" (ONU, 2024). Especificamente, está relacionado ao item 16.6, que visa "desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis" (ONU, 2024). Ao analisar as rotinas organizacionais que influenciam a recorrência de contratações emergenciais, o trabalho busca identificar práticas mais aderentes aos artefatos organizacionais, minimizando desperdícios e promovendo uma gestão pública eficiente, responsável e alinhada ao bem-estar coletivo.

Em tempos de restrições orçamentárias e aumento das demandas por serviços públicos de qualidade, o tema se alinha com as prioridades políticas, econômicas e sociais do Brasil. A sustentabilidade financeira das universidades públicas federais, como a UFPE, depende da boa governança em seus processos de compras e contratações, o que inclui o planejamento adequado e o cumprimento das metas institucionais. O Brasil destaca cada vez mais a urgência de compreender e melhorar a performance das rotinas organizacionais, visando maior conformidade legal e a redução da dependência em contratações emergenciais, que podem gerar riscos e custos elevados.

Em termos acadêmicos, este estudo busca preencher uma lacuna na literatura ao aplicar a teoria de lente das rotinas organizacionais em contextos de gestão pública, especialmente em universidades federais, um tema pouco explorado. A análise proposta investigará não apenas as práticas ostensivas (formais), mas também as práticas performativas (informais) das rotinas organizacionais, oferecendo uma contribuição para o campo da administração pública. A pesquisa também tem implicações práticas: ao identificar os pontos críticos que levam à

recorrência das contratações emergenciais, o estudo poderá sugerir melhorias para a gestão de contratos e licitações na UFPE. Essas recomendações poderão ser aplicadas em outras instituições similares, contribuindo para o aprimoramento dos processos administrativos em universidades federais e outras organizações públicas. Dessa forma, além de avançar o conhecimento acadêmico sobre rotinas organizacionais, o trabalho proporcionará uma nova percepção para a gestão pública, contribuindo para o aumento da eficiência e da conformidade nas contratações, com impacto direto na qualidade do serviço público prestado e no uso racional dos recursos financeiros.

A justificativa pessoal para a escolha desse tema se deu a partir da experiência adquirida ao longo de 10 anos de atuação na Coordenação de Gestão de Contratos, no qual foi possível observar de perto as dificuldades enfrentadas pelas instituições públicas no planejamento e execução de suas licitações e contratos. Essa vivência revelou que a recorrência de contratações emergenciais, muitas vezes, está associada a falhas nas rotinas organizacionais e à falta de aderência às normativas estabelecidas, gerando não apenas ineficiências operacionais, mas também riscos financeiros e legais. A experiência prática permitiu a compreensão dos desafios cotidianos enfrentados pela gestão pública, especialmente no que diz respeito à necessidade de um planejamento mais estruturado e aderente aos processos legais.

Ao longo desse período, foi possível identificar que, embora existam normas claras para as contratações, a performance das rotinas organizacionais nem sempre seguem esses padrões, o que acaba resultando em decisões emergenciais que poderiam ser evitadas com uma melhor organização e aderência aos procedimentos. Nesse contexto, o interesse pelo tema "Aderência e Performance das Rotinas Organizacionais no Contexto das Contratações Emergenciais da UFPE" surgiu da percepção de que a análise crítica dessas rotinas pode melhorar a eficiência dos processos de contratação, especialmente em uma universidade federal de grande porte como a UFPE, que lida com um volume significativo de contratações.

A escolha da Lei nº 8.666/93 como base legal para esta dissertação é justificada pelo recorte temporal adotado, que compreende o período entre os anos de 2019 e 2023. Tal recorte foi definido considerando-se dois fatores:

Primeiramente, a implantação, em 2019, do processo administrativo eletrônico na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), por meio do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC). Essa mudança tecnológica passou a garantir acesso integral aos documentos administrativos necessários para a realização da análise documental

proposta nesta pesquisa, proporcionando maior confiabilidade e transparência às informações coletadas, uma vez que a sociedade civil tem acesso a essas informações.

Em segundo lugar, durante o período investigado (2019-2023), todos os processos relacionados às dispensas emergenciais realizadas pela UFPE tinham como embasamento jurídico a Lei nº 8.666/93. Embora a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) tenha sido publicada em 1º de abril de 2021, a obrigatoriedade de sua aplicação integral iniciou-se apenas a partir de 1º de janeiro de 2024. Desse modo, a legislação aplicável às dispensas emergenciais analisadas na pesquisa se restringe à Lei nº 8.666/93, justificando sua escolha como referencial normativo para o desenvolvimento deste estudo.

Com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, mudanças significativas foram introduzidas nas licitações públicas, visando simplificar e modernizar os procedimentos, além de aumentar a transparência e eficiência nas contratações. Entre as principais inovações estão o uso ampliado da tecnologia, com a obrigatoriedade dos processos eletrônicos, novos critérios de julgamento e modalidades licitatórias, além do fortalecimento da governança pública e do planejamento prévio das contratações.

Essas mudanças, em geral, são percebidas de maneira positiva por especialistas e gestores públicos, especialmente por promoverem maior transparência e competitividade nos processos licitatórios e estimularem um planejamento mais rigoroso e estratégico das contratações. Contudo, a implantação da nova lei traz também desafios importantes, incluindo a necessidade de capacitação adequada dos servidores, adaptações estruturais e tecnológicas das instituições públicas e possíveis resistências culturais às mudanças.

Considerando especificamente a UFPE, essas alterações na legislação poderão ter implicações significativas na dinâmica das futuras contratações emergenciais, permitindo, inclusive, em futuras pesquisas, uma reflexão crítica sobre os resultados deste estudo no contexto das mudanças advindas da nova legislação.

1.2 Contextualização Institucional

A Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) é uma instituição pública de ensino superior reconhecida nacional e internacionalmente por sua excelência acadêmica e contribuições significativas para a pesquisa científica e tecnológica. Fundada em 1946, a UFPE desempenha um papel crucial no desenvolvimento educacional, cultural e socioeconômico da

região Nordeste do Brasil, oferecendo uma ampla gama de cursos de graduação e pós-graduação.

Dentro da estrutura organizacional da UFPE, destaca-se a Pró-Reitoria de Gestão Administrativa (PROGEST), que atua como a unidade responsável pelas contratações da universidade perante os órgãos de controle, como tribunais de contas e agências reguladoras. A PROGEST tem como missão assegurar que todos os processos administrativos sejam conduzidos em conformidade com a legislação vigente, garantindo transparência, eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos.

Sob a coordenação da PROGEST, encontra-se a Diretoria de Licitações e Contratos, responsável por conduzir os processos licitatórios e gerir os contratos firmados pela UFPE. Esta diretoria desempenha um papel fundamental na aquisição de bens e serviços necessários ao funcionamento da universidade, assegurando que as contratações ocorram de maneira legal, ética e alinhada aos princípios da administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A Coordenação de Gestão de Contratos é um setor específico dentro da Diretoria de Licitações e Contratos que tem como principal função a formalização e o acompanhamento dos contratos. Sua atuação busca garantir que as cláusulas contratuais sejam cumpridas, monitorando prazos e conformidade com os termos acordados. Dessa forma, a coordenação assegura a execução eficiente dos contratos e contribui para a minimização de riscos e prejuízos para a instituição.

A composição desses órgãos é formada por profissionais especializados em áreas como administração, direito, secretariado e contabilidade, que trabalham de forma integrada para garantir a boa gestão dos processos administrativos. A interdisciplinaridade da equipe permite uma abordagem abrangente das questões contratuais e licitatórias.

A UFPE vem explorando a possibilidade de descentralização das compras, com o objetivo de agilizar os processos de aquisição e atender de forma mais efetiva às necessidades específicas de cada departamento ou unidade acadêmica. A descentralização das compras implica na delegação de autonomia para que unidades organizacionais realizem suas próprias aquisições, dentro dos parâmetros estabelecidos pela legislação e pelas políticas institucionais. Essa estratégia visa promover maior eficiência administrativa, porém requer a implementação

de mecanismos robustos de controle interno para garantir a conformidade legal e a integridade dos processos.

1.3 Problematização

A recorrência de contratações emergenciais na administração pública é um indicativo de desafios no planejamento e na gestão de processos licitatórios. No contexto da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), essa questão foi evidenciada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 2912/2022 - TCU – 1ª Câmara. O acórdão é resultado do processo TC 046.961/2020-8, iniciado no ano de 2020 através de uma representação formulada pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – SELOG. Neste acórdão, o TCU identificou irregularidades nas dispensas de licitação e nos contratos emergenciais realizados pela UFPE para serviços terceirizados, como manutenção predial, limpeza, conservação e vigilância.

Uma das irregularidades apontadas foi a ausência de planejamento adequado para a realização de procedimentos licitatórios antes do término dos contratos vigentes. Essa falha viola o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e o artigo 2º da Lei nº 8.666/1993, que exigem a realização de licitação prévia para obras e serviços, salvo exceções legais. Além disso, a UFPE concedeu prazos extremamente curtos, apenas dois ou três dias, para que as empresas apresentassem propostas e documentos de habilitação em diversas dispensas de licitação. Tal prática contraria o princípio da razoabilidade e pode restringir a competitividade, em afronta ao artigo 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.

Embora o TCU não tenha encontrado evidências de sobrepreço, direcionamento ou má-fé nas contratações, a dependência sistemática de contratos emergenciais pela UFPE evidencia fragilidades nas rotinas organizacionais e na gestão dos processos de contratação. A falta de planejamento não apenas infringe dispositivos legais, mas também compromete a eficiência, a transparência e a economicidade na aplicação dos recursos públicos.

Foi realizado neste estudo um levantamento inicial das contratações emergenciais formalizadas através de dispensa de licitação para contratos continuados com dedicação exclusiva de mão de obra e foi possível identificar trinta e sete contratos assinados entre os anos de 2019 e 2023 que somados resultam no valor de mais de oitenta milhões de reais, exatamente R\$ 81.311.414,75.

Este cenário motiva a questão central deste estudo: **“De que maneira a performance das rotinas organizacionais na UFPE contribui para a recorrência de contratações emergenciais?”**. Há indícios de que práticas informais e a falta de aderência aos procedimentos formais estejam influenciando negativamente os processos de contratação. A situação torna-se crítica pelas exigências para a gestão pública no planejamento das contratações.

Diante disso, torna-se importante investigar as rotinas organizacionais da UFPE, tanto em seus aspectos ostensivos (formais) quanto performativos (informais). Compreender como essas rotinas são executadas e onde residem as falhas pode melhorar a gestão de contratos e licitações. Essa análise não apenas pode ajudar a atender às exigências legais, mas também para garantir a eficiência e a sustentabilidade financeira da instituição.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 OBJETIVO GERAL

Investigar a performance das práticas de gestão das contratações adotadas pela UFPE.

1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Examinar os procedimentos formais e informais das práticas de gestão das contratações adotadas pela UFPE.
- Explorar as percepções dos membros da diretoria e sua influência na performance organizacional de contratações emergenciais.
- Identificar os pontos de ineficiência no processo, e as práticas informais que podem estar contribuindo para a recorrência de emergências contratuais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ROTINAS ORGANIZACIONAIS

2.1.1 DEFINIÇÃO E CONTEXTO TEÓRICO

O conceito de rotinas organizacionais tem sido estudado dentro da administração e da teoria organizacional como uma forma de explicar a regularidade e previsibilidade no comportamento das organizações. De maneira geral, as rotinas podem ser compreendidas como "atividades que se tornam habituais por causa da repetição" e que ocorrem sem a necessidade de instruções ou supervisão constantes (Stene, 1940). Essas rotinas desempenham um papel importante no funcionamento das organizações, pois possibilitam que diversas tarefas sejam realizadas de forma contínua e coordenada, gerando eficiência e estabilidade.

Ao longo do tempo, essas práticas se consolidam e passam a fazer parte da cultura organizacional, sendo executadas automaticamente por seus membros, o que facilita a execução de tarefas complexas e cotidianas. As rotinas permitem que a organização funcione de maneira mais eficiente, já que os indivíduos podem concentrar seus esforços em atividades mais complexas e inovadoras, enquanto as ações repetitivas seguem um padrão pré-estabelecido. Nelson e Winter (1982), descrevem as rotinas como padrões de comportamento previsível e recorrente que são fundamentais para a organização. Para esses autores, as rotinas funcionam de maneira análoga aos genes no campo da biologia, pois, assim como os genes determinam as características de um organismo, as rotinas determinam os padrões de comportamento de uma organização. Esse conceito sugere que as rotinas são uma forma de "memória organizacional", transmitida de geração para geração dentro da empresa, proporcionando uma base para a continuidade das práticas ao longo do tempo. Além disso, Nelson e Winter (1982) destacam que as rotinas derivam das habilidades individuais dos membros da organização, o que implica que o desempenho das rotinas está ligado às capacidades individuais e ao conhecimento tácito, ou seja, àquela sabedoria não formalizada, mas que é adquirida por meio da experiência e da prática cotidiana.

As rotinas organizacionais estruturam as atividades dentro das organizações. Elas capturam a inter-relação entre ações individuais e coletivas, sendo que essa ação coordenada e repetitiva é o que dá forma ao comportamento organizacional (Becker, 2008). Feldman e Pentland (2003) reforçam essa ideia ao descreverem as rotinas como "um padrão repetitivo e reconhecível de ações interdependentes, envolvendo múltiplos atores." Dessa forma, as rotinas são mais do que simples hábitos individuais repetidos; elas são um fenômeno social que surge

da interação contínua entre os membros da organização. Essa interação, ao mesmo tempo em que reforça a previsibilidade das ações, também permite variações que podem resultar em mudanças incrementais nas rotinas, um ponto explorado por estudiosos como Feldman (2000), que vê nas rotinas uma fonte de mudança contínua.

A Teoria das Rotinas Organizacionais foi escolhida por sua adequação para analisar a performance das práticas de gestão de contratações, objetivo desta dissertação. Diferentemente de abordagens estritamente processuais, que tendem a reconstituir o fluxo ideal, a lente das rotinas possibilita compreender o descompasso entre o prescrito e o executado, evidenciando como decisões, artefatos e constrangimentos ambientais moldam a execução real das atividades e seus resultados.

Nesse escopo, a contribuição de Feldman e Pentland (2003; 2005) constitui a referência principal. Sua conceituação da rotina como uma dualidade entre o aspecto ostensivo (mapas, normas, procedimentos, artefatos) e o aspecto performativo (ações concretas, variações situadas, agência) fornece os instrumentos analíticos necessários para: (i) examinar simultaneamente procedimentos formais e práticas informais; (ii) explorar como percepções e escolhas dos gestores influenciam a performance; e (iii) identificar desconexões que produzem ineficiências e recorrência de emergências contratuais. A seleção desses autores não apenas ancora teoricamente o estudo, mas também alinha método, dados e objetivos, oferecendo uma leitura consistente do fenômeno investigado no contexto da UFPE.

2.1.2 PRÁTICAS OSTENSIVAS E PERFORMATIVAS

A distinção entre práticas ostensivas e performativas nas rotinas organizacionais permite compreender a dinâmica interna das organizações. As práticas ostensivas referem-se aos padrões formalizados e documentados, que orientam a execução das atividades organizacionais. Esses padrões incluem normas, manuais e procedimentos operacionais que indicam como as tarefas devem ser realizadas de acordo com diretrizes pré-estabelecidas (Wurm; Grisold; Mendling; Vom Brocke, 2021). O aspecto ostensivo pode ser visto como uma representação abstrata da rotina, servindo como uma estrutura formal que orienta e informa os participantes sobre como a organização espera que certas atividades sejam executadas (Perfeito, 2016). Por outro lado, o aspecto performativo refere-se às ações reais e concretas realizadas pelas pessoas no dia a dia da organização, que, muitas vezes, diferem dos procedimentos formalizados. A performance, nesse contexto, é moldada pelas capacidades e decisões dos indivíduos ao realizar

uma tarefa, levando em consideração tanto as exigências formais quanto as circunstâncias práticas (Feldman; Pentland, 2003).

Essas práticas performativas podem se alinhar ou desviar das práticas ostensivas, dependendo das condições operacionais e das decisões dos membros da organização. Feldman (2000) observa que, embora as práticas ostensivas estabeleçam um ponto de referência, é nas práticas performativas que se revela a flexibilidade e capacidade adaptativa das rotinas organizacionais. Na prática, os colaboradores muitas vezes ajustam suas ações às circunstâncias específicas, modificando as rotinas para atender às demandas do ambiente ou para melhorar a eficiência. Essa capacidade de adaptação torna as rotinas uma fonte tanto de estabilidade quanto de mudança dentro da organização. Por exemplo, em um contexto de contratações emergenciais, pode haver um desvio da rotina formalizada de contratações públicas em prol de uma abordagem mais ágil e flexível, a fim de atender às exigências imediatas da situação. Esses desvios, embora necessários em alguns casos, podem comprometer a aderência aos padrões ostensivos, impactando a conformidade legal e a eficiência geral da organização.

No setor público, essa relação entre práticas ostensivas e performativas é frequentemente marcada pela formalização de rotinas em regulamentos e processos burocráticos, as rotinas ostensivas são uma maneira de garantir que os procedimentos sejam seguidos de forma padronizada e transparente (Spuldaro, 2016). No entanto, o descompasso entre o que está documentado e o que é realmente praticado no dia a dia pode criar desafios para a eficiência e a efetividade do setor público. A prática performativa pode refletir a necessidade de se adaptar a realidades específicas e não previstas pelos documentos formais, como ocorre frequentemente em situações de urgência ou crise. Por outro lado, essa desconexão também pode resultar em ineficiências, corrupção ou desvio de recursos, o que ressalta a necessidade do entendimento e da gestão adequada da relação entre práticas ostensivas e performativas. Na administração pública, esse equilíbrio é relevante para assegurar que as rotinas, ao mesmo tempo que flexíveis, mantenham o rigor e a conformidade com as normas estabelecidas.

2.1.3 O PAPEL DAS ROTINAS NA ESTABILIDADE E ADAPTAÇÃO

As rotinas organizacionais são comumente associadas à estabilidade e previsibilidade. Elas criam padrões repetitivos de ação, que, ao serem seguidos continuamente, conferem eficiência às operações diárias (Feldman; Pentland, 2003). A formalização dessas práticas através de artefatos e normas fornece uma base sólida para a repetição de processos,

promovendo uma estrutura de regularidade no funcionamento das organizações. Tal previsibilidade é importante em ambientes complexos, onde a consistência nas ações ajuda a minimizar incertezas e evitar erros, especialmente em processos críticos como os de contratações públicas. Nesse sentido, as rotinas representam não apenas uma resposta ao ambiente organizacional, mas também uma maneira de garantir que os resultados esperados sejam alcançados de forma constante e eficiente (Wurm; Grisold; Mendling; Vom Brocke, 2021).

Por outro lado, as rotinas organizacionais também são dinâmicas e podem se adaptar às mudanças e novas demandas que surgem no ambiente organizacional. Feldman (2000) argumenta que as rotinas não são estáticas, mas, ao contrário, possuem uma natureza flexível, permitindo ajustes em resposta a crises ou desafios inesperados. A ideia de que as rotinas podem ser fontes de mudança decorre da interação entre seus aspectos ostensivos e performativos. O primeiro diz respeito às diretrizes formais, enquanto o segundo se refere às ações concretas realizadas pelos indivíduos. Na medida em que os indivíduos adaptam suas ações para atender a novas circunstâncias, as rotinas evoluem, possibilitando aprendizado e inovação organizacional. Esse ciclo de mudança e adaptação é especialmente relevante em cenários emergenciais, no qual a capacidade de resposta ágil e eficaz é decisiva para a continuidade das operações (Feldman; Orlikowski, 2011).

No contexto das contratações emergenciais da administração pública, como na UFPE, essa capacidade de adaptação das rotinas se torna ainda mais evidente. Situações emergenciais exigem que as organizações ajustem suas práticas de contratação rapidamente, muitas vezes desviando-se dos procedimentos formais para lidar com a urgência da demanda. A flexibilidade das rotinas permite que as equipes operacionais encontrem soluções práticas para situações imprevisíveis, mantendo ao mesmo tempo um equilíbrio entre a conformidade com normas e a necessidade de inovação diante da crise. Essa adaptabilidade nas rotinas de contratação, quando bem gerida, pode evitar falhas no processo e garantir que as emergências sejam atendidas de forma eficiente e eficaz (Feldman; Pentland, 2003).

2.1.4 RELAÇÃO ENTRE ROTINAS E ESTRUTURAS DE PODER

As rotinas organizacionais não apenas moldam as práticas cotidianas de uma organização, mas também se relacionam diretamente com as estruturas de poder internas. Segundo Feldman e Pentland (2003), as rotinas são representadas por uma dinâmica entre aspectos ostensivos e performativos, e aqueles que controlam essa dinâmica possuem,

consequentemente, a capacidade de influenciar decisões e ações dentro da organização. O controle sobre as rotinas permite que os atores internos perpetuem o *status quo* ou reforcem suas posições de poder. Em outras palavras, aqueles que têm o poder de definir, manter ou modificar as rotinas acabam por controlar, de forma significativa, a maneira como a organização funciona e se adapta às mudanças. Isso é particularmente relevante em ambientes organizacionais públicos, como a UFPE, onde a previsibilidade das rotinas pode servir tanto para garantir a estabilidade quanto para limitar as inovações (Feldman; Pentland, 2003).

Além disso, a manutenção ou alteração das rotinas pode ser utilizada como uma estratégia deliberada para consolidar ou desafiar o poder em diferentes áreas da organização. Por exemplo, gestores que buscam manter seu poder podem se esforçar para garantir que rotinas que favorecem suas práticas sejam preservadas, minimizando a participação de outros atores na criação de novas soluções ou abordagens. Da mesma forma, grupos que desejam desafiar o poder estabelecido podem tentar modificar rotinas a seu favor, ajustando os procedimentos formais e informais para abrir novas oportunidades de influência. Howard-Grenville e Rerup (2016) apontam que a inclusão dos indivíduos como agentes ativos nas rotinas é importante para a compreensão dessa dinâmica de poder, pois eles não são meros executores de tarefas, mas atuam de forma deliberada para promover ou resistir a mudanças.

No contexto das contratações emergenciais da UFPE, as rotinas desempenham um papel duplo. Elas podem servir para reforçar o poder de determinados gestores ou departamentos que têm o controle sobre esses processos, ao garantir que as contratações sigam sempre um caminho conhecido e previsível. No entanto, essa previsibilidade também pode ser utilizada como uma ferramenta de resistência, especialmente em momentos de crise ou urgência, quando há uma necessidade de repensar os procedimentos estabelecidos. A flexibilidade das rotinas, ou a falta dela, torna-se, portanto, um elemento estratégico no jogo de poder organizacional (Feldman, 2000).

2.1.5 ROTINAS EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

As rotinas em organizações públicas possuem particularidades que diferenciam sua execução em relação ao setor privado, especialmente devido à conformidade necessária com leis, regulamentos e normas administrativas. Nesse contexto, as rotinas são formalizadas a partir de legislações e procedimentos internos que visam assegurar a legalidade e a regularidade das operações. A legislação que regula as licitações e contratos administrativos é um exemplo desse tipo de formalização, direcionando as atividades cotidianas dos agentes públicos e moldando o

comportamento organizacional para garantir a observância dos princípios de legalidade, impessoalidade e transparência. Assim, para Weichbrodt e Grote (2010), a formalização das rotinas se torna relevante para a eficiência administrativa, estabelecendo um padrão que orienta as práticas ostensivas, ou seja, aquelas diretamente conectadas ao cumprimento das normativas.

A *accountability* e a transparência são valores inerentes ao setor público, e as rotinas organizacionais, especialmente as ostensivas, desempenham papel importante na promoção desses princípios. As rotinas ostensivas são abstrações formais que guiam as ações dos participantes e, nesse sentido, funcionam como um sistema de controle que garante a conformidade com os padrões normativos, como apontam Wurm, Grisold, Mendling e Vom Brocke (2021). Essa conformidade para a gestão de contratações públicas atua onde a documentação e os procedimentos precisam ser rastreáveis e auditáveis. Segundo Belicium (2011), rotinas estruturadas oferecem uma base segura para as auditorias e avaliações de performance, criando um ambiente em que as ações dos gestores públicos são constantemente monitoradas e reguladas. Esse aspecto não só fortalece a governança pública, como também assegura que os processos sigam os princípios éticos fundamentais exigidos na administração pública.

Entretanto, a necessidade de estabilidade nas rotinas pode, por outro lado, dificultar a inovação e a adaptação em situações de urgência, como ocorre em contratações emergenciais. A estrutura rígida das rotinas públicas, ao mesmo tempo que garante eficiência e previsibilidade em situações normais, encontra barreiras para se ajustar rapidamente às mudanças repentinas. Nas contratações emergenciais, por exemplo, é comum observar um tensionamento entre a necessidade de seguir procedimentos formais e a urgência que a situação demanda, o que pode resultar em ajustes nas rotinas performativas para se adaptar ao contexto específico. Esses ajustes, conforme Feldman (2000), são necessários para que o trabalho seja executado da melhor maneira possível, o que também ilustra a flexibilidade inerente às rotinas organizacionais, mesmo em um contexto público.

2.1.6 RELEVÂNCIA PARA A EFICIÊNCIA E LIGAÇÃO COM O CONTEXTO DA UFPE

As rotinas organizacionais garantem a continuidade e a eficiência dos processos em qualquer organização. No contexto da administração pública, onde a conformidade com leis e regulamentos é bastante observada, essas rotinas asseguram que os processos sejam executados de maneira padronizada e previsível, promovendo a responsabilidade e a transparência

(Feldman; Pentland, 2003). Elas oferecem uma base para a execução de tarefas repetitivas e cotidianas, minimizando a margem para erros e ineficiências. No entanto, conforme Feldman e Orlikowski (2011) destacam, as rotinas não são apenas estáticas, mas possuem uma dinâmica que equilibra estabilidade e mudança. Dessa forma, as rotinas não só mantêm a organização funcionando conforme esperado, mas também abrem espaço para ajustes, permitindo que a instituição se adapte a novas demandas e desafios sem comprometer sua estabilidade.

No caso da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a questão central deste trabalho é como a performance dessas rotinas contribui para a recorrência de contratações emergenciais. A análise das rotinas ostensivas, que representam as normas e os procedimentos formais, e das rotinas performativas, que são as adaptações práticas realizadas por agentes individuais, é crucial para entender essa dinâmica (Feldman, 2000). Em situações de urgência, as rotinas ostensivas podem não ser suficientemente ágeis para responder às necessidades imediatas, o que força os gestores a recorrerem às contratações emergenciais. O uso recorrente desse tipo de contratação, portanto, pode ser visto como uma falha na capacidade das rotinas organizacionais de antecipar e lidar com essas situações de forma preventiva e planejada, destacando a importância de investigar como essas rotinas são desempenhadas e adaptadas no contexto da UFPE.

A eficiência das rotinas organizacionais depende não apenas de sua adesão aos padrões estabelecidos, mas também da flexibilidade com que são performadas em diferentes contextos. No caso das contratações emergenciais da UFPE, a análise das rotinas permite entender como os ajustes realizados pelos agentes para atender às demandas urgentes podem acabar gerando um ciclo de repetição desse tipo de contratação. As rotinas, ao invés de estabilizar o processo de compras e licitações, podem, paradoxalmente, contribuir para a sua instabilidade quando não são devidamente ajustadas às necessidades reais da organização. Dessa forma, compreender essa performance é importante para identificar formas de mitigar a recorrência das contratações emergenciais e promover maior eficiência no uso dos recursos públicos.

2.2 Gestão e Elementos das Contratações Públicas

As contratações públicas têm um papel relevante no funcionamento da administração pública, servindo como meio para a aquisição de bens e serviços necessários ao atendimento das demandas da população e à implementação de políticas públicas (Batista; Prestes, 2004). Por meio desses processos, o Estado assegura a continuidade de serviços e o cumprimento de suas atribuições constitucionais. De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2024), a

licitação é um procedimento formal realizado pela Administração Pública com o objetivo de convocar empresas interessadas em oferecer propostas para o fornecimento de bens, serviços ou execução de obras. Esse processo deve seguir as condições estabelecidas em instrumentos próprios, como o edital ou o convite, visando à escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

Os objetivos principais das contratações públicas incluem a busca pela economicidade, eficiência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos. A economicidade refere-se à obtenção da proposta mais vantajosa em termos de custo-benefício, assegurando que os recursos sejam aplicados de forma racional (França, 2017). A eficiência está relacionada à capacidade da administração pública de atender às necessidades coletivas com máxima produtividade e qualidade. A responsabilidade com os recursos públicos implica zelar pela correta aplicação do erário, evitando desperdícios e irregularidades (Di Pietro, 2024). Esses objetivos são alcançados por meio de procedimentos licitatórios que promovem a competição justa entre os participantes, garantindo que as contratações ocorram de maneira transparente e equânime. De acordo com Batista e Prestes (2004), a licitação é o meio pelo qual se busca a proposta mais vantajosa para a administração, respeitando os princípios constitucionais que regem a atividade administrativa.

As contratações públicas impactam diretamente a economia e viabilizam a prestação de serviços essenciais. Por meio desses contratos, o Estado investe em áreas como saúde, educação, infraestrutura e segurança, promovendo o bem-estar social e o desenvolvimento econômico (Silva, 2017). Além disso, as contratações públicas representam uma parcela considerável do Produto Interno Bruto (PIB), sendo um importante motor para o setor produtivo. O setor privado é amplamente influenciado pela amplitude dos contratos realizados pelo setor público, pois muitas empresas dependem dessas oportunidades para sustentar suas atividades e gerar empregos. Segundo Figueiredo e Costa (2019), a história das licitações demonstra que a interação entre o Estado e os fornecedores privados é fundamental para atender às necessidades públicas de forma eficaz. Dessa maneira, as contratações públicas não apenas atendem às demandas imediatas da administração, mas também estimulam a economia, promovem a competitividade e incentivam a inovação no mercado.

Para Nardes (2023), a função das contratações públicas está intrinsecamente ligada aos princípios de governança, que incluem transparência, responsabilidade, ética e participação. Processos bem estruturados são essenciais para assegurar que esses princípios sejam efetivamente aplicados. A governança eficaz nas contratações públicas contribui para a

prevenção de fraudes e corrupção, fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições públicas (Persson; Porto; Lavor, 2016). A Lei nº 8.666/1993, embora considerada um marco nas licitações brasileiras, apresentou desafios em termos de lentidão e rigidez nos processos, como apontam Persson, Porto e Lavor (2016). Em resposta a essas limitações, novas modalidades foram introduzidas, como o pregão, regulamentado pela Lei nº 10.520/2002, que buscou trazer maior agilidade e economicidade às contratações (Figueiredo; Costa, 2019). O pregão, com o sistema de lances invertidos para favorecer ofertas de menores preços (Batista, 2019), exemplifica como a evolução dos processos pode aprimorar a eficiência sem comprometer a transparência e a justiça.

As contratações públicas devem ser conduzidas de acordo com procedimentos claros e eficientes, que garantam igualdade de oportunidades aos fornecedores e a obtenção do melhor resultado para a administração. De acordo com França (2017), a licitação serve como instrumento de intermediação entre o ente público e os interessados, permitindo a escolha da proposta mais vantajosa. A adoção de boas práticas de governança nas contratações públicas contribui para o fortalecimento institucional e a melhoria dos serviços prestados à população. A observância de princípios éticos e a implementação de controles eficazes são essenciais para prevenir desvios e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos (Di Pietro, 2024).

2.2.1 PRINCÍPIOS DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

As contratações públicas são regidas por princípios constitucionais que orientam os processos licitatórios, sendo o princípio da legalidade um dos mais importantes. Este princípio determina que todas as ações da administração pública devem estar em estrita conformidade com as leis vigentes, garantindo que as contratações ocorram de maneira legítima e transparente (Di Pietro, 2024). A observância da legalidade assegura que os procedimentos sejam realizados com base em normas claras e objetivas, evitando arbitrariedades e promovendo a segurança jurídica tanto para a administração quanto para os fornecedores.

O princípio da isonomia assegura que todos os fornecedores tenham iguais oportunidades de participar dos processos de licitação. Este princípio estabelece que a administração pública deve tratar de forma igualitária todos os interessados, sem privilégios ou discriminações injustificadas (Alexandrino, 2016). A isonomia é promovida por meio de editais que estabelecem condições equânimes de participação e critérios objetivos de seleção, garantindo que qualquer empresa ou profissional que atenda aos requisitos possa concorrer em pé de igualdade. Por exemplo, a vedação a cláusulas restritivas ou exigências excessivas nos

editais é uma forma de evitar que o processo licitatório beneficie indevidamente determinados fornecedores. Assim, a isonomia contribui para ampliar a competitividade, o que pode resultar em propostas mais vantajosas para a administração pública.

Os princípios de publicidade e transparência permitem a fiscalização e o controle social das contratações públicas. A publicidade exige que os atos praticados pela administração sejam divulgados de forma ampla, permitindo que a sociedade acompanhe e fiscalize os procedimentos licitatórios (Ferreira; Hoffmann; Back, 2023). A transparência implica clareza e acessibilidade das informações relativas aos processos de contratação, facilitando o entendimento por parte dos cidadãos e órgãos de controle. Esses princípios são implementados através da divulgação de editais, resultados de licitações e contratos firmados em meios oficiais e de fácil acesso, como diários oficiais e portais eletrônicos. A publicidade dos atos administrativos não apenas assegura um ambiente ético e confiável, mas também inibe práticas irregulares e aumenta a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos (Cajazeiras et al., 2024). Ao permitir que a sociedade e os órgãos competentes monitorem as ações governamentais, a publicidade e a transparência fortalecem a legitimidade das contratações públicas e promovem a confiança nas instituições.

O princípio da eficiência é outro pilar nas contratações públicas, relacionando-se à busca por melhores resultados e ao uso adequado dos recursos públicos. A eficiência exige que a administração pública realize suas atividades com produtividade, qualidade e economia, atingindo os objetivos pretendidos com o menor custo possível (Di Pietro, 2024). No contexto das licitações, isso significa selecionar propostas que não apenas apresentem o menor preço, mas que também atendam às especificações técnicas e de qualidade necessárias para satisfazer o interesse público (Justen Filho, 2011). A eficiência na gestão dos contratos públicos garante que os serviços e obras contratados sejam executados de forma satisfatória, evitando desperdícios e retrabalhos que possam onerar ainda mais os cofres públicos. Além disso, uma administração eficiente é capaz de planejar adequadamente suas contratações, evitando situações emergenciais que demandem procedimentos excepcionais e menos competitivos. Conforme destacado por Persson, Porto e Lavor (2016), a busca pela eficiência levou à criação de novas modalidades licitatórias, como o pregão, que visa agilizar os processos sem comprometer a competitividade e a legalidade. A eficiência também está ligada ao princípio do planejamento, enfatizado na Lei nº 14.133/2021, que reforça a necessidade de um planejamento prévio detalhado para todas as contratações públicas, visando minimizar riscos e garantir o sucesso dos empreendimentos (Di Pietro, 2024).

3 METODOLOGIA

A metodologia desta dissertação segue uma abordagem qualitativa, pois, segundo Creswell (2021), a pesquisa qualitativa é a abordagem investigativa que busca compreender o significado que os indivíduos ou grupos atribuem a um problema ou fenômeno social. Caracteriza-se por um processo exploratório e interpretativo, onde o pesquisador coleta dados diretamente dos participantes ou de fontes contextuais. Essa abordagem valoriza a subjetividade, pois entende que os participantes constroem suas percepções e significados com base em suas experiências pessoais e em seu contexto sociocultural. Creswell (2021) também enfatiza que a pesquisa qualitativa não busca generalizações amplas, mas sim compreensões detalhadas e contextuais, permitindo uma investigação mais profunda de questões humanas e sociais.

A perspectiva filosófica adotada é a construtivista, conforme Creswell (2021), é uma abordagem que entende o conhecimento como sendo construído pelos indivíduos a partir de suas interações sociais e experiências pessoais. Ela enfatiza a multiplicidade de significados, reconhecendo que não existe uma verdade única, mas sim interpretações diversas influenciadas por contextos históricos e culturais. Sob essa perspectiva, o pesquisador se aproxima dos participantes para compreender suas visões e interpretar como constroem o significado de suas vivências. Assim, a análise foi sensível às diferentes percepções e interpretações dos atores envolvidos nos processos de licitações e contratos da UFPE.

A categoria da pesquisa é de natureza aplicada, visto que, de acordo com Gil (2023), refere-se a estudos desenvolvidos com o propósito de abordar e solucionar problemas identificados nos espaços onde os pesquisadores estão inseridos, e, neste caso, busca gerar conhecimento útil para a prática da gestão pública, especificamente no contexto das licitações e contratos da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Já Vergara (2016) propõe uma taxonomia de tipo de pesquisa com apenas dois critérios básicos: quanto aos fins e quanto aos meios. A pesquisa quanto aos fins é descritiva, no sentido de descrever as características específicas de uma população ou fenômeno (Gil, 2023). No contexto deste estudo, a pesquisa adota um caráter descritivo, pois busca detalhar as características específicas e padrões de comportamento relacionados à performance das rotinas organizacionais no contexto das contratações emergenciais. Essa abordagem possibilita mapear e compreender fenômenos, oferecendo uma visão sobre "como" e "o que" ocorre em determinada realidade.

Quanto aos meios, a pesquisa é documental, tipo amplamente empregado nas ciências sociais e caracteriza-se pelo uso de documentos como fonte primária de dados. Esses documentos podem assumir diversas formas, incluindo textos escritos, documentos eletrônicos, registros institucionais, materiais pessoais, documentos jurídicos, iconográficos e estatísticos. O conceito de documento é abrangente, abrangendo qualquer objeto capaz de comprovar ou ilustrar um fato ou acontecimento, desde fragmentos de cerâmica utilizados em arqueologia até fotografias e inscrições em paredes. Essa abordagem é indicada para estudos que buscam analisar informações existentes de maneira sistemática, permitindo a exploração de fontes internas de organizações ou materiais que comprovam contextos específicos. (Gil, 2023)

3.1 Lócus de estudo

O lócus da pesquisa abrange 37 (trinta e sete) contratações diretas por dispensa de licitação realizadas pela Universidade Federal de Pernambuco, que especificamente resultaram em contratos de terceirização de mão de obra no período de 2019 a 2023. A escolha desse intervalo temporal fundamenta-se na relevância operacional dessa fase, marcada pela implementação dos processos eletrônicos por meio do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC). Essa transição para o ambiente digital representa um marco na gestão da universidade, trazendo mudanças que impactaram diretamente a transparência e o acesso aos processos administrativos relacionados às contratações públicas.

A pesquisa terá como base uma amostra abrangente, composta por todas as contratações realizadas dentro do período delimitado, sem a exclusão de casos, com o objetivo de capturar a totalidade do cenário de terceirização de mão de obra emergencial. Essa abordagem visa garantir uma análise completa e representativa das práticas e procedimentos adotados durante esses anos, bem como identificar padrões, tendências e eventuais lacunas que possam ter contribuído para a recorrência de contratações emergenciais.

Para assegurar a integridade ética da pesquisa, todos os dados coletados foram submetidos a um tratamento que preservará o anonimato dos participantes e das informações sensíveis. Essa precaução reforça o compromisso com a confidencialidade e a proteção dos envolvidos, além de garantir a conformidade com as diretrizes éticas aplicáveis à pesquisa acadêmica no âmbito da gestão pública.

3.2 Corpus de estudo

A amostra desta pesquisa é composta por 22 (vinte e dois) representantes dos setores demandantes envolvidos com as contratações diretas por dispensa de licitação da Universidade

Federal de Pernambuco. Esses 22 representantes estão diretamente envolvidos nos contratos emergenciais com dedicação exclusiva de mão de obra no período de 2019 a 2023. A análise abrangeu o período de 2019, marcado pela transição para processos administrativos eletrônicos, até 2023, ano imediatamente anterior ao início deste estudo. Esse levantamento permitiu a delimitação da amostra da pesquisa, passo essencial para o desenvolvimento e conclusão do trabalho.

Os participantes selecionados ocupam funções estratégicas dentro dos setores que demandam contratações, sendo responsáveis, em diferentes níveis, pelo planejamento, solicitação e acompanhamento dos processos de terceirização de mão de obra.

Foram identificadas 06 (seis) unidades administrativas que realizaram este tipo de contratação durante o período citado, e dentro de cada uma destas unidades podem ser identificados: o servidor que instruiu o processo da dispensa, o chefe da unidade responsável pela gestão do objeto e o ordenador de despesas que assinou junto com o Reitor o Termo de Declaração de Dispensa de Licitação.

A escolha dos entrevistados buscou garantir uma representatividade que reflita a diversidade de áreas e unidades administrativas da UFPE, considerando o papel de cada setor na performance das rotinas organizacionais relacionadas às contratações emergenciais. A seleção dos participantes baseou-se em sua atuação direta nos processos analisados, assegurando que suas percepções e experiências contribuam para a compreensão detalhada dos fatores que influenciam a aderência ou desvio dos padrões estabelecidos pelos artefatos organizacionais.

Essas entrevistas foram conduzidas com base em um roteiro semiestruturado, permitindo explorar as práticas, desafios e percepções relacionadas ao tema, e fornecerão dados qualitativos essenciais para o alcance dos objetivos desta pesquisa. Além disso, os procedimentos éticos foram rigorosamente seguidos, com a garantia de confidencialidade e anonimato dos entrevistados, assegurando um ambiente de diálogo aberto e seguro. Foi preservado o anonimato do participante, desta forma o entrevistado está apresentado da seguinte maneira: E-01 (E-entrevistado; Numeração de acordo com a ordem estabelecida no processo de entrevista).

3.3 Procedimentos de coleta de dados

Os procedimentos de coleta de dados desta pesquisa foram organizados em duas abordagens complementares: entrevistas e pesquisa documental. Essas estratégias foram escolhidas para garantir uma compreensão ampla e detalhada das práticas organizacionais e das dinâmicas envolvidas nos processos de contratação direta por dispensa de licitação na UFPE.

3.3.1 ENTREVISTAS

As entrevistas foram realizadas com 22 representantes dos setores demandantes diretamente envolvidos nos processos de contratação direta por dispensa de licitação. Conforme Vergara (2016), a entrevista é um procedimento no qual o pesquisador faz perguntas e o entrevistado responde oralmente, permitindo a coleta de dados ricos e diversificados. Essa técnica é especialmente adequada para acessar percepções e experiências, inclusive de indivíduos que enfrentam dificuldades para responder ou expressar-se por meios escritos (Gil, 2023).

Neste estudo, foram utilizadas entrevistas semiestruturadas, guiadas por um conjunto de pontos de interesse previamente elaborados, mas com flexibilidade para aprofundar temas relevantes emergentes durante as conversas (Gil, 2023). Essa modalidade proporciona maior liberdade ao entrevistado, permitindo explorar nuances e detalhes sobre suas vivências e interpretações acerca do objeto de estudo. Tal abordagem é coerente com o objetivo de compreender o comportamento humano a partir do próprio ator, captando suas visões de mundo, crenças e valores em relação às situações que vivenciam (Bogdan; Taylor, 1975).

As entrevistas buscaram explorar temas como a aderência aos artefatos organizacionais, as dificuldades enfrentadas no planejamento e execução das contratações e as percepções sobre as causas da recorrência de contratações emergenciais. Seguindo a orientação de Gil (2023), as perguntas foram cuidadosamente formuladas e adaptadas às necessidades do levantamento, priorizando a captação de nuances e variações nas respostas dos participantes. Os entrevistados foram incentivados a entrar em detalhes, compartilhar sentimentos e relatar experiências pessoais, contribuindo para a compreensão de seu universo vivido (Vergara, 2016).

Antes de cada entrevista, foi explicado aos participantes o objetivo e a relevância da pesquisa, bem como a garantia de confidencialidade e anonimato. Esse procedimento visa criar um ambiente de confiança e motivação, essenciais para o sucesso da coleta de dados (Gil, 2023).

As entrevistas foram gravadas mediante consentimento e, posteriormente, transcritas integralmente, assegurando a integridade e a fidelidade dos dados coletados para análise.

Essa abordagem permite explorar dimensões subjetivas, muitas vezes difíceis de alcançar por outros métodos de pesquisa, como confiança, frustração e desafios enfrentados pelos participantes no contexto das contratações emergenciais. Tais dados, como destaca Bogdan e Taylor (1975), fornecem insights profundos sobre fenômenos complexos, ampliando o entendimento do comportamento humano em cenários específicos.

3.3.2 ANÁLISE DOCUMENTAL

A análise documental desta pesquisa terá como objetivo principal identificar padrões, lacunas, falhas recorrentes e possíveis inconsistências nos processos administrativos referentes às contratações emergenciais realizadas pela UFPE. Os documentos específicos analisados em cada processo incluem:

- o Documento de Formalização de Demanda, que inicia o processo administrativo, informando a necessidade da contratação;
- o Termo de Referência ou Projeto Básico, no qual são definidos os objetos e condições da contratação, a justificativa formal da dispensa emergencial, que explicita as razões e circunstâncias que levaram à adoção dessa modalidade excepcional;
- o Termo de Dispensa de Licitação, autorizando oficialmente a contratação;
- o parecer jurídico, que avalia a viabilidade legal da contratação; e
- o contrato administrativo, que materializa a contratação.

Esses documentos foram analisados seguindo a técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2016). Na primeira etapa, denominada pré-análise, foi realizada uma leitura inicial exploratória de todo o material coletado para garantir uma compreensão ampla dos dados disponíveis e identificar informações relevantes e recorrentes. Em seguida, durante a fase de exploração do material, foram organizadas categorias preliminares de análise baseadas no referencial teórico previamente definido, com o objetivo de orientar e subsidiar o roteiro das entrevistas a serem realizadas posteriormente com os servidores envolvidos nos processos. Essa etapa possibilitará aprofundar a compreensão sobre aspectos como aderência às normas internas e legais, causas das dispensas emergenciais, práticas organizacionais recorrentes e possíveis desvios dos padrões estabelecidos.

Por último, a etapa de tratamento dos resultados, inferência e interpretação dos dados buscou compreender como as rotinas organizacionais efetivamente praticadas na UFPE divergem ou aderem às normativas previstas, relacionando as evidências documentais aos objetivos específicos desta pesquisa e ao referencial teórico adotado. Dessa forma, a análise documental forneceu elementos essenciais não apenas para descrever detalhadamente os procedimentos administrativos praticados, mas também para subsidiar a definição das categorias que nortearão posteriormente as entrevistas com os representantes das unidades administrativas da universidade.

A pesquisa documental foi empregada como uma estratégia complementar à realização das entrevistas, contribuindo para ampliar e validar os dados obtidos durante a investigação. Segundo Gil (2023), a pesquisa documental utiliza informações já existentes, extraídas de diversas fontes, incluindo documentos oficiais, registros administrativos e outros materiais elaborados com diferentes finalidades, como assentamentos, autorizações e comunicações. Nesse sentido, foram pesquisados documentos oficiais extraídos dos processos administrativos registrados no SIPAC, como termos de declaração de dispensa de licitação, contratos, atas de reuniões, pareceres técnicos, despachos e registros administrativos relacionados às contratações diretas por dispensa de licitação realizadas entre os anos de 2019 e 2023.

A pesquisa documental, conforme Vergara (2016), pode ser conduzida com base em materiais mantidos em órgãos públicos ou privados, incluindo não apenas textos escritos em papel, mas também documentos eletrônicos, cada vez mais frequentes nos sistemas organizacionais contemporâneos. No caso desta pesquisa, os documentos analisados constituem fontes internas à UFPE e representam elementos para o entendimento das práticas de gestão adotadas no âmbito das contratações emergenciais.

Essa modalidade de pesquisa é geralmente descritiva ou explicativa, exigindo uma definição clara e precisa do problema de investigação (Gil, 2023). No presente estudo, o objetivo da pesquisa documental é identificar padrões, lacunas e inconsistências nos processos registrados, além de comparar as práticas formais prescritas com as práticas efetivamente executadas. Tal abordagem permite verificar não apenas o cumprimento das normativas institucionais, mas também os desafios e limitações enfrentados na gestão das contratações diretas.

Ademais, como salienta Gil (2023), as fontes documentais são amplas e diversificadas, incluindo elementos como arquivos públicos, documentos oficiais e outros registros

administrativos. No caso específico das contratações emergenciais, essas fontes oferecem subsídios para contextualizar o objeto de estudo em um panorama mais amplo da gestão pública. A pesquisa de documentos oficiais permitirá, portanto, uma compreensão mais detalhada sobre como os processos de contratação emergencial se relacionam com as práticas organizacionais e com a dinâmica das rotinas administrativas na UFPE.

A pesquisa documental reforça o rigor metodológico da pesquisa, oferecendo dados objetivos e históricos que servem tanto para sustentar as informações levantadas nas entrevistas quanto para ampliar a compreensão sobre os fenômenos investigados. A integração dessa abordagem ao estudo das contratações emergenciais visa não apenas compreender o panorama organizacional, mas também fornecer uma base para a análise crítica das práticas institucionais.

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa documental nos processos administrativos relacionados às dispensas de licitação, com o objetivo de identificar aqueles fundamentados na justificativa legal de emergência para contratações públicas no âmbito da UFPE.

Na Universidade Federal de Pernambuco, as contratações são realizadas de maneira descentralizada, por diferentes unidades administrativas. Para este estudo, foram selecionados, como amostra, os contratos de prestação de serviços continuados que envolvem a disponibilização exclusiva de mão de obra terceirizada. A escolha por delimitar a amostra a este tipo de contrato deve-se ao fato de que tais serviços são indispensáveis e não podem ser interrompidos, sendo essenciais para o funcionamento regular da instituição e para atender às demandas das unidades acadêmicas da UFPE.

Os dados obtidos no levantamento documental estão sintetizados na Quadro 1, que apresenta uma visão consolidada dos contratos analisados no período especificado.

Quadro 1 – Compêndio dos documentos

C O N T R A T O	EMPRESA	OBJETO	SETO R D E M A N D A N T E	PROCE S S O	D I S P E N S A	PROCE S S O L I C I T A T O R I O	I N I C I O	T E R M I N O	V A L O R G L O B A L
31 20 19	LISERVE SERVIÇOS E TERCEIRIZAÇÃO LTDA.	LIMPEZA INTERNA	SINFR A	23076.0 19005/2 019-46	1 3 2 0 1 9	23076.0 49740/2 015-51	6/ 3/ 20 19	11 /3 0/ 20 19	R\$ 5.941. 673,4 6
53 20 19	LISERVE SERVIÇOS E TERCEIRIZAÇÃO LTDA.	LIMPEZA INTERNA	SINFR A	23076.0 54760/2 019-77	5 1 2 0 1 9	23076.0 49740/2 015-51	12 /2/ 20 19	5/ 30 /2 02 0	R\$ 5.952. 001,4 6
02 20 20	R.P.L ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA.	LIMPEZA EXTERNA	SINFR A	23076.0 29244/2 019-12	0 1 2 0 2 0	23076.0 26061/2 018-56	1/ 31 /2 02 0	7/ 29 /2 02 0	R\$ 2.095. 244,6 5
06 20 20	TKS SEGURANÇA PRIVADA LTDA.	VIGILÂNCIA	SSI	23076.0 13638/2 020-53	0 3 2 0 2 0	23076.0 08134/2 018-28	4/ 11 /2 02 0	10 /8/ 20 20	R\$ 7.276. 101,0 3

12 20 20	LISERVE SERVIÇOS E TERCEIRIZAÇÃO LTDA.	LIMPEZA INTERNA	SINFR A	23076.0 24849/2 020-93	0 7 2 0 2 0	23076.0 49740/2 015-51	6/ 2/ 20 20	11 /2 9/ 20	R\$ 2.759. 222,5 3
23 20 20	R.P.L ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA.	LIMPEZA EXTERNA	SINFR A	23076.0 33570/2 020-45	1 2 2 0 2 0	23076.0 26061/2 018-56	7/ 31 /2 02 0	1/ 27 /2 02 1	R\$ 1.911. 236,2 9
24 20 20	FUTURA SERVICOS PROFISSIONAIS ADMINISTRATIVOS EIRELI	PORTARIA	SSI	23076.0 26309/2 020-55	1 3 2 0 2 0	23076.0 12371/2 019-74	8/ 3/ 20 20	1/ 30 /2 02 1	R\$ 1.263. 542,9 0
31 20 20	ÉTICA EMPREENDEIMENTOS E SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI	MOTORIST A	SINFR A	23076.0 02068/2 020-06	1 7 2 0 2 0	23076.0 21333/2 019-11	9/ 2/ 20 20	3/ 1/ 20 21	R\$ 167,6 57,43
32 20 20	CLOVIS DE BARROS LIMA CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA.	MANUTEN ÇÃO PREDIAL RECIFE	SINFR A	23076.0 27986/2 020-75	1 8 2 0 2 0	23076.0 24390/2 020-70	9/ 11 /2 02 0	3/ 10 /2 02 1	R\$ 3.082. 618,7 0
33 20 20	CLOVIS DE BARROS LIMA CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA.	MANUTEN ÇÃO PREDIAL CARUARU	CAA	23076.0 27986/2 020-75	1 8 2 0	23076.0 24390/2 020-70	9/ 11 /2 02 0	3/ 10 /2 02 1	R\$ 611,1 04,12

					2 0				
34 20 20	TKS SEGURANÇA PRIVADA LTDA.	VIGILÂNCIA	SSI	23076.0 40026/2 020-42	2 1 2 0 2 0	23076.0 13638/2 020-53	10 /9/ 20 20	4/ 9/ 20 21	R\$ 8.193. 480,9 0
36 20 20	CLOVIS DE BARROS LIMA CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA.	MANUTENÇÃO PREDIAL VITÓRIA	CAV	23076.0 40026/2 020-42	2 2 2 0 2 0	23076.0 24390/2 020-70	11 /9/ 20 20	5/ 8/ 20 21	R\$ 449,5 66,24
38 20 20	LISERVE SERVIÇOS E TERCEIRIZAÇÃO LTDA.	LIMPEZA INTERNA	SINFR A	23076.0 64426/2 020-66	2 5 2 0 2 0	23076.0 49740/2 015-51	12 /1/ 20 20	5/ 30 /2 02 1	R\$ 2.777. 948,0 3
02 20 21	R.P.L ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA.	LIMPEZA EXTERNA	SINFR A	23076.0 78258/2 020-52	0 2 2 0 2 1	23076.0 21840/2 020-50	1/ 27 /2 02 1	7/ 26 /2 02 1	R\$ 1.880. 480,4 6
03 20 21	ATITUDE SERVIÇOS DE LIMPEZA EIRELI	PORTARIA	SSI	23076.0 62778/2 020-39	0 3 2 0 2 1	23076.0 12371/2 019-74	2/ 1/ 20 21	7/ 31 /2 02 1	R\$ 937,6 83,81

07 20 21	CLOVIS DE BARROS LIMA CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA.	MANUTEN ÇÃO PREDIAL RECIFE	SINFR A	23076.0 05389/2 021-61	0 4 2 0 2 1	23076.0 24390/2 020-70	3/ 12 /2 02 1	9/ 8/ 20 21	R\$ 3.007. 762,1 0
09 20 21	CLOVIS DE BARROS LIMA CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA.	MANUTEN ÇÃO PREDIAL CARUARU	CAA	23076.0 05389/2 021-61	0 4 2 0 2 1	23076.0 24390/2 020-70	3/ 16 /2 02 1	9/ 12 /2 02 1	R\$ 958.0 28,59
10 20 21	ÉTICA EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI	MOTORIST A	PROG EST DGBS	23076.0 11977/2 021-83	0 5 2 0 2 1	23076.0 21333/2 019-11	3/ 16 /2 02 1	9/ 12 /2 02 1	R\$ 336.8 15,72
11 20 21	TKS SEGURANÇA PRIVADA LTDA.	VIGILÂNCI A	SSI	23076.0 07345/2 021-17	0 7 2 0 2 1	23076.0 08134/2 018-28	4/ 8/ 20 21	10 /5/ 20 21	R\$ 8.148. 334,9 8
17 20 21	CLOVIS DE BARROS LIMA CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA.	MANUTEN ÇÃO PREDIAL VITÓRIA	CAV	23076.0 22822/2 021-14	1 6 2 0 2 1	23076.0 24390/2 020-70	5/ 7/ 20 21	11 /3/ 20 21	R\$ 534.5 24,99
21 20 21	R.P.L ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA.	LIMPEZA EXTERNA	SINFR A	23076.0 50818/2 021-43	2 2 2 0	23076.0 21840/2 020-50	7/ 26 /2 02 1	1/ 22 /2 02 2	R\$ 1.762. 117,5 0

					2 1				
22 20 21	ATTITUDE SERVIÇOS DE LIMPEZA EIRELI	PORTARIA	SSI	23076.0 42973/2 021-10	2 1 2 0 2 1	23076.0 12371/2 019-74	8/ 1/ 20 21	1/ 28 /2 02 2	R\$ 1.324. 299,6 3
25 20 21	CLOVIS DE BARROS LIMA CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA.	MANUTENÇÃO PREDIAL RECIFE	SINFR A	23076.0 58447/2 021-88	2 5 2 0 2 1	23076.0 24390/2 020-70	9/ 13 /2 02 1	3/ 12 /2 02 2	R\$ 4.294. 879,2 5
27 20 21	CLOVIS DE BARROS LIMA CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA.	MANUTENÇÃO PREDIAL CARUARU	CAA	23076.0 58447/2 021-88	2 5 2 0 2 1	23076.0 24390/2 020-70	9/ 13 /2 02 1	3/ 12 /2 02 2	R\$ 1.244. 987,4 7
28 20 21	ÉTICA EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI	MOTORISTA	PROG EST DGBS	23076.0 62395/2 021-95	2 6 2 0 2 1	23076.0 21333/2 019-11	9/ 24 /2 02 1	3/ 23 /2 02 2	R\$ 591,9 29,70
30 20 21	TKS SEGURANÇA PRIVADA LTDA.	VIGILÂNCIA	SSI	23076.0 68041/2 021-40	2 8 2 0 2 1	23076.0 08134/2 018-28	10 /4/ 20 21	4/ 2/ 20 22	R\$ 8.875. 045,5 7

					2				
					2				
20	ORIONSISTEM	CARGA E	PROG	23076.0	0	23076.0	3/	3/	R\$
20	EQUIPAMENTOS	DESCARGA	EST	03875/2	4	17550/2	31	31	315.5
23	INDUSTRIAIS LTDA		DGBS	023-96	2	022-56	/2	/2	27,04
					0		02	02	
					2		3	4	
					3				
21	ÉTICA	LIMPEZA	CAV	23076.1	0	23076.0	4/	10	R\$
20	EMPREENHIMENTOS E	INTERNA		28007/2	8	15077/2	11	/8/	472.5
23	SERVIÇOS	VITÓRIA		022-79	2	021-94	/2	20	89,88
	TERCEIRIZADOS EIRELI				0		02	23	
					2		3		
					3				
34	NEX LOCACOES E	COPEIRAG	GR	23076.1	1	23076.0	6/	6/	R\$
20	SERVICOS SOCIEDADE	EM		33713/2	2	41541/2	6/	6/	108.0
23	UNIPESSOAL LTDA.			022-53	2	023-10	20	20	79,56
					0		23	24	
					2				
					3				
55	ARAUNA SERVICOS	LIMPEZA	CAA	23076.0	1	23076.0	9/	9/	R\$
20	ESPECIALIZADOS LTDA.	INTERNA		48517/2	9	10492/2	6/	6/	3.047.
23		CARUARU		023-84	2	021-20	20	20	732,2
					0		23	24	8
					2				
					3				
58	SOLUÇÕES SERVIÇOS	LIMPEZA	CAV	23076.0	2	23076.0	10	10	R\$
20	TERCEIRIZADOS LTDA	INTERNA		62033/2	4	15077/2	/9/	/9/	852.4
23		VITÓRIA		023-66	2	021-94	20	20	47,14
					0		23	24	
					2				
					3				

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2025).

3.4 Técnica de Análise

A análise dos dados foi conduzida por meio da técnica de análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2016). Essa abordagem qualitativa é uma ferramenta flexível e abrangente, podendo ser aplicada como metodologia ou técnica específica para resolver questões relacionadas à pesquisa (Cooper; Schindler, 2003).

Segundo Bardin (2016), a análise de conteúdo é definida como:

"um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens".

Em sua essência, a análise de conteúdo busca identificar padrões, categorias e significados centrais que emergem dos dados, permitindo inferências relacionadas aos objetivos do estudo (Reynolds; Gutman, 1988).

Neste trabalho, a análise de conteúdo foi realizada de forma qualitativa, focalizando os dados coletados nas entrevistas e na pesquisa documental. Essa abordagem visa identificar não apenas a presença ou ausência dos constructos teóricos nos discursos analisados, mas também as significações explícitas e implícitas presentes nas comunicações. O objetivo é extrair informações e realizar inferências que contribuam para responder à questão de pesquisa, relacionando os achados aos termos e conceitos previamente delineados na fundamentação teórica.

O processo de análise seguirá as etapas indicadas por Bardin (2016). A primeira fase, chamada de pré-análise, consiste em uma leitura inicial e flutuante do material coletado, promovendo a familiarização com os dados e a formulação de hipóteses preliminares. Em seguida, ocorre a fase de exploração do material, na qual os trechos mais relevantes das entrevistas e dos documentos foram selecionados, classificados e categorizados com base em critérios de relevância e frequência. Por fim, a etapa de tratamento dos resultados e interpretação envolve a análise detalhada dos dados categorizados, permitindo estabelecer relações entre os achados, os objetivos da pesquisa e o referencial teórico utilizado.

Essa técnica foi aplicada de maneira a integrar os resultados obtidos pelos diferentes métodos de coleta – entrevistas e pesquisa documental – promovendo a triangulação dos dados. A triangulação não apenas aumenta a confiabilidade dos resultados, como também amplia a compreensão dos fenômenos estudados. Com isso, a análise de conteúdo fornecerá subsídios sólidos para a interpretação dos discursos, possibilitando uma visão mais rica e detalhada das práticas e percepções observadas no contexto das contratações emergenciais.

3.5 Categorias de Análise

As categorias de análise constituem os eixos interpretativos que orientam a sistematização e a compreensão dos dados empíricos coletados na pesquisa. Tais categorias foram definidas com base na Teoria das Rotinas Organizacionais (Feldman e Pentland, 2003; 2005), articuladas aos objetivos do estudo e ajustadas a partir das especificidades do contexto das contratações emergenciais na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

A seguir, são apresentadas as cinco categorias de análise que estruturam a interpretação dos achados da pesquisa. Elas foram obtidas pelo referencial teórico, a saber:

a) Práticas Ostensivas e Performativas

Esta categoria busca distinguir e compreender a relação entre as práticas ostensivas, os padrões de ação recorrentes e visíveis nas rotinas organizacionais, e as práticas performativas, as ações específicas, situadas e contingentes que dão vida às rotinas. A análise foca nas variações, reproduções e improvisações que emergem no cotidiano das contratações, revelando como as rotinas são efetivamente desempenhadas.

b) Formalização da Rotina pelos Artefatos

Refere-se à forma como as rotinas organizacionais são estruturadas por meio de documentos, normativas, manuais, sistemas e outros artefatos organizacionais. Esta categoria permite avaliar o grau de aderência ou distanciamento entre a estrutura formal estabelecida e a execução prática das rotinas de contratação.

c) Resposta Ambiental

Esta categoria analisa a capacidade das rotinas de se adaptarem às mudanças e pressões do ambiente organizacional, como alterações legais, limitações orçamentárias, escassez de pessoal ou contextos de urgência. Busca-se identificar como os atores ajustam suas práticas

para lidar com tais desafios e em que medida essas adaptações influenciam a ocorrência de contratações emergenciais.

d) Influência dos Gestores

Focaliza o papel dos gestores na manutenção ou alteração das rotinas organizacionais, destacando o uso do poder hierárquico como fator de permanência ou transformação do status quo. Esta categoria investiga como decisões estratégicas e posicionamentos gerenciais moldam a performance das rotinas de contratação.

e) Eficiência dos Processos

Analisa os efeitos da performance dos atores e dos artefatos na efetividade e eficiência das rotinas organizacionais. Considera o tempo de execução, a previsibilidade das ações, a ocorrência de retrabalhos e a qualidade das entregas, buscando compreender como a interação entre pessoas e artefatos impacta os resultados das contratações, em especial nas situações emergenciais.

3.6 Aspectos Éticos da Pesquisa

Esta pesquisa está fundamentada na Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que estabelece diretrizes para pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Conforme o parágrafo único do artigo 1º desta resolução, determinadas modalidades de pesquisa estão dispensadas de registro e avaliação pelo sistema CEP/Conep. Especificamente, o inciso I do referido parágrafo dispõe que não serão registradas nem avaliadas pelo sistema CEP/Conep as pesquisas de opinião pública com participantes não identificados.

No presente estudo, foram realizadas entrevistas com servidores públicos da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), sem a coleta de dados que permitam a identificação dos participantes. As informações obtidas foram tratadas de forma agregada, assegurando o anonimato e a confidencialidade dos envolvidos. Além disso, não foram abordadas questões sensíveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana dos participantes.

Dessa forma, considerando as características metodológicas da pesquisa e em conformidade com a Resolução CNS nº 510/2016, entende-se que não se faz necessária a submissão deste projeto ao Comitê de Ética em Pesquisa. Ainda assim, foram observados os

princípios éticos fundamentais, garantindo o respeito à dignidade, à autonomia e aos direitos dos participantes.

3.7 Roteiro de entrevista

Com o objetivo de orientar a coleta de dados primários desta pesquisa, foi elaborado um roteiro semiestruturado de entrevista, fundamentado nas categorias de análise previamente definidas no estudo. Esse roteiro busca explorar, de forma aprofundada, a percepção e a experiência dos participantes em relação às rotinas organizacionais vinculadas às contratações emergenciais na UFPE, contemplando aspectos formais e práticos, bem como fatores contextuais que influenciam sua execução.

As perguntas foram organizadas em blocos temáticos correspondentes às categorias de análise: Práticas Ostensivas e Performativas, Formalização da Rotina pelos Artefatos, Resposta Ambiental, Influência dos Gestores e Eficiência dos Processos; de modo a assegurar a cobertura dos diferentes elementos que compõem o fenômeno investigado. A estrutura semiestruturada permite flexibilidade para que o entrevistado acrescente informações relevantes não previstas inicialmente, preservando a comparabilidade entre as respostas (Gil, 2023).

O Quadro 2 apresenta o roteiro utilizado durante as entrevistas.

Quadro 2 - Roteiro de entrevista

Práticas Ostensivas e Performativas	1. Como você descreveria o funcionamento cotidiano das rotinas de contratação na sua unidade?
	2. Como ocorrem as contratações emergenciais? Quais ocorrem com mais frequência e qual motivo?
	3. Existem diferenças entre o que está prescrito nas normas e o que efetivamente é feito na prática? Poderia dar exemplos?
	4. Você observa improvisações ou adaptações frequentes nas ações executadas? Poderia dar exemplos?
Formalização da Rotina pelos Artefatos	1. Quais documentos ou sistemas você utiliza como referência para executar rotinas de contratação?
	2. Esses artefatos são, na sua visão, atualizados e aplicáveis à realidade do trabalho?
	3. Há situações em que os artefatos não são consultados ou acabam sendo desconsiderados? Por quê?
Resposta Ambiental	1. Como as rotinas se adaptam diante de situações emergenciais ou mudanças inesperadas?
	2. Você acredita que o ambiente institucional (ex: falta de pessoal, pressão por resultados) influencia a forma como as rotinas são executadas?
	3. Poderia relatar um caso em que foi necessário alterar o fluxo padrão por conta de fatores externos?
Influência dos Gestores	1. Qual é o papel da chefia na condução das rotinas de contratação?
	2. Mudanças na gestão impactam na forma como as rotinas são executadas? De que maneira?
	3. Você já percebeu situações em que uma decisão do gestor alterou o rumo de um processo, mesmo contrariando o fluxo rotineiro?
Eficiência dos Processos	1. Na sua percepção, os processos de contratação são eficientes? Por quê?
	2. Quais fatores contribuem para atrasos, retrabalhos ou falhas nas contratações?
	3. A interação entre pessoas e sistemas (artefatos) tem facilitado ou dificultado a execução dos processos?

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2025).

A seguir está a apresentação dos resultados com base na metodologia apresentada neste capítulo.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Os resultados a seguir integram entrevistas e análise documental (2019–2023), organizando as evidências segundo as categorias analíticas definidas (práticas ostensivas/performativas, formalização por artefatos, resposta ambiental, influência dos gestores e eficiência dos processos). A lógica de apresentação parte do perfil dos participantes e do contexto organizacional e, em seguida, aprofunda os padrões de execução das rotinas de contratação que emergem da triangulação entre depoimentos e documentos (TR/justificativas, contratos, registros no SIPAC e normativos).

No recorte pandêmico, a análise converge para a manutenção da rotina contratual na UFPE. Não se observou paralisação do fluxo nem redução generalizada das contratações, emergenciais ou não, por efeito direto da Covid-19. Instituiu-se uma força-tarefa na DLC/PROGEST para assegurar a continuidade do serviço, combinando trabalho remoto e presencial com rodízio e distanciamento (na prática, “uma pessoa por sala”), o que preservou prazos e entregas.

O vetor de impacto predominante, no período, foi orçamentário (contingenciamentos federais), exigindo supressões pontuais, especialmente em contratos de mão de obra com dedicação exclusiva. Ainda assim, o conjunto dos contratos seguiu seu curso habitual, e as dispensas por emergência mostraram-se mais associadas a padrões gerenciais pré-existent (planejamento, uso de artefatos e resposta às condições do ambiente) do que a choques sanitários. Esse achado reforça a interpretação de que a “emergência”, no caso estudado, opera como padrão de gestão, e não como exceção episódica.

Por fim, o capítulo está estruturado da seguinte forma: (i) 4.1 apresenta os dados demográficos dos participantes; (ii) as seções seguintes detalham os achados por categoria, trazendo quadros/tabelas de síntese para cada eixo; e (iii) a discussão explícita como esses achados dialogam com a literatura de Rotinas Organizacionais e com as implicações para a gestão de contratações na UFPE.

4.1 Apresentação dos dados demográficos

Com base na coleta de dados, foram obtidas 22 respostas que serão apresentadas neste capítulo. Foram observadas 12 pessoas de gênero feminino, e 10 de gênero masculino. A faixa etária entre 30-40 anos possui 12 pessoas, 41-50 anos possui 3 pessoas respondentes, 51-60 anos também possui 5 respondentes e mais de 60 anos possui 2 respondentes.

Tabela 1 – Perfil demográfico

GÊNERO	Quantidade
Feminino	12
Masculino	10
Faixa etária	Quantidade
30-40	12
41-50	3
51-60	5
mais de 60	2

Fonte: elaborada pelo próprio autor (2025).

Na Tabela 2 – Quantitativo por unidade e tempo de serviço estão apresentadas as informações sobre as **unidades com maior concentração** dos registros: PROGEST, SINFRA, DSI e CCS concentram mais da metade (63,1%) dos respondentes. Destaque na PROGEST concentra 5 dos respondentes. Já na avaliação do tempo de serviço, a **faixa predominante se encontra em 10 a 15 anos** (68,2%), e a **média aproximada de tempo de serviço** está concentrada entre 10 e 15 anos, e há 5 acima de 15 anos, assim em termos estatísticos a **média pode ser estimada entre 12 e 14 anos**.

Tabela 2 – Quantitativo por unidade e tempo de serviço

LOTAÇÃO	Quantidade
PROGEST	5
SINFRA	3
SEGEL	1
CCSA	1
GR	1
PF	1
APOSENTADA	1
CCJ	1
OUTRO ÓRGÃO	1
SPO	1
DSI	2
CAV	1
CAA	1
CCS	2
Tempo Serviço	Quantidade
até 5 anos	1
6 a 10 anos	1
11 a 15 anos	15
mais de 15 anos	5

Fonte: elaborada pelo próprio autor (2025).

No Quadro 5 - Lista de entrevistados tem-se a apresentação dos entrevistados com relação ao gênero, faixa etária, lotação e tempo de serviço, essas informações são úteis para poder observar a performance em cada dimensão desta pesquisa.

Quadro 3 - Lista de entrevistados

Entrevistado	Gênero	Faixa etária	Lotação	Tempo de serviço
E1	M	40	SINFRA	16
E2	F	40	PROGEST	14
E3	F	38	CCS	13
E4	M	39	CCS	13
E5	M	37	PROGEST	8
E6	M	58	SINFRA	15
E7	F	38	PROGEST	13
E8	M	45	SEGEL	13
E9	F	36	CCSA	12
E10	M	53	GR	20
E11	F	40	PROGEST	13
E12	F	45	PF	14
E13	F	61	APOSENTADA	15
E14	F	38	CCJ	13
E15	F	36	OUTRO ÓRGÃO	11
E16	M	53	SPO	20
E17	M	58	DSI	5
E18	F	54	SINFRA	20
E19	M	61	DSI	20
E20	F	41	CAA	11
E21	F	39	PROGEST	13
E22	M	37	CAV	12

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2025).

Assim, com relação às falas dos entrevistados em cada categoria apresentada podemos analisar os trechos a seguir.

4.2 Análise das Categorias

Esta seção apresenta os achados por categoria de análise, resultantes de um processo de análise de conteúdo conduzido em quatro movimentos complementares: (i) leitura flutuante e sistemática do corpus (entrevistas e documentos) para familiarização; (ii) definição das unidades de registro (trechos de fala e excertos documentais com sentido completo) e das unidades de contexto (situação/etapa do processo de contratação a que se referem); (iii) codificação aberta dos trechos, seguida de agrupamento por convergência semântica em torno das cinco categorias previamente definidas no projeto (práticas ostensivas e performativas;

formalização das rotinas pelos artefatos; resposta ambiental; influência dos gestores; eficiência dos processos); e (iv) interpretação dos padrões encontrados à luz da Teoria das Rotinas Organizacionais, articulando os aspectos ostensivo (o que os artefatos e normas prescrevem) e performativo (o que atores efetivamente fazem em situação), com triangulação sistemática com a análise documental apresentada na Seção 4.3.

Para cada categoria, buscou-se evidenciar não apenas a recorrência de um fenômeno, mas sobretudo o seu significado no mecanismo causal que conecta a performance das rotinas à recorrência de contratações emergenciais. A representatividade dos achados foi avaliada a partir da presença do tema em múltiplas entrevistas e da sua verificação em diferentes unidades organizacionais. Sempre que pertinente, foram identificados casos negativos (evidências que desafiam a tendência geral), de modo a aumentar a robustez interpretativa. As inferências aqui apresentadas são continuamente cotejadas com evidências documentais (Seção 4.3) e com a análise comparada de formalidade/informalidade procedimental (Seção 4.4), de forma a reforçar consistência e credibilidade.

A exposição dos resultados em cada subitem segue um roteiro padronizado: (a) achado central; (b) evidências (sintetizadas a partir de trechos do corpus); (c) interpretação teórica (ponte com os conceitos de rotinas); e (d) triangulação com documentos e com as seções 4.3/4.4. Ao final de cada subitem, indica-se a implicação gerencial correspondente, a ser retomada no Capítulo 5.

4.2.1 PRÁTICAS OSTENSIVAS E PERFORMATIVAS

O funcionamento cotidiano das rotinas de contratação nas unidades, remonta a um fluxo adequado e as etapas do processo desde a identificação da necessidade até a efetivação do contrato: Quem solicita, quem aprova e quem executa. Foi identificado tempo médio de elaboração do contrato de 4 semanas, e que a UFPE possui instrumentos legais e normativos já bem estabelecidos. Outra informação em destaque é a **pulverização da quantidade de unidade demandantes** na UFPE requisitantes e demandantes, que tornam as rotinas mais complexas. Dentro dessa informação, tem-se as seguintes falas:

E – 11. "Na nossa unidade, as rotinas de contratação seguem um **fluxo relativamente padronizado**. O **gestor identifica a necessidade**, preenche uma solicitação formal e envia ao RH, que valida o perfil e inicia o processo seletivo. Normalmente, usamos plataformas digitais para triagem, mas em alguns casos ainda recorremos a indicações internas. O maior desafio é o tempo de resposta, **o processo pode levar de duas a quatro semanas**, o que impacta a

operação. Apesar disso, temos conseguido manter a conformidade com as diretrizes da instituição e garantir contratações alinhadas ao perfil técnico e comportamental desejado."

E-11. Nós trabalhamos com **modelo de instrumento desde um documento de formalização da demanda a um estudo técnico preliminar que é o ETP** que vai apontar a melhor solução da contratação a um termo de referência mapa de risco um modelo de relatório de pesquisa de preço para a contratação modelo de contrato modelo ata de registro de preço e modelos de lista de verificação.

E – 22. O CAV não tem um setor de licitações, o CAV tem um setor de compras que trabalha especificamente, é o CIFIC que trabalha especificamente com dispensas eletrônicas, que são os valores que o CAV recebe.

E – 01. Existem **procedimentos pré-estabelecidos** e existe uma separação de quem tem a responsabilidade de que é e com algumas ferramentas que aos poucos vão sendo aperfeiçoadas.

E-02. **Temos uma rotina orientada por legislações e por orientações seguindo leis e instruções**, mas às vezes parece que a gente é atropelado pela falta de planejamento processo muito disperso a gente não tem uma unidade de processo não fica claro como é o processo então a gente tem unidades como centro que fazem de uma maneira muito aquém tanto é que com a lei nova né entre aspas de 2021 pra cá tivemos um problema em 2024.

E-10. O problema que eu achava que o identificava era a **pulverização dessa quantidade de unidade demandantes** na UFPE requisitantes e demandantes eu já peguei aqui 100 unidades requisitantes e demandantes, diminuiu para 33 no geral isso aí no geral e hoje você deve ter 10 eu acho, mas já chegamos a ter 116 unidades requisitantes e demandantes, dessas 116 pelo menos 20 tinham mão de obra exclusiva.

Já com relação às contratações emergenciais, foram observadas as informações sobre quais contratos se estabelece mais nas compras emergenciais. Na percepção dos entrevistados, as contratações emergenciais são frequentemente percebidas como demandas que surgem de forma repentina, inviabilizando o planejamento previamente elaborado pelos servidores. Tais situações decorrem, em grande parte, de imprevistos que comprometem a execução das etapas previstas, prolongando o tempo necessário para a efetivação e a implementação da contratação. Ademais, foi mencionado que, em muitos casos, não há a definição de um prazo limite (deadline) para a conclusão do processo. E os contratos mais citados pelos entrevistados foram as contratações com dedicação exclusiva de mão de obra, em específico as de limpeza e vigilância, os dois são vistos como problemas sérios na universidade porque são dois contratos complexos que envolvem tanto mão de obra, quanto a compra de materiais. Neste sentido,

destaca-se que existem poucas diferenças entre o que está prescrito nas normas e o que efetivamente é feito na prática, maioria dos entrevistados ressaltaram que a contratação na UFPE é lastreada pela IN05/2017, através das falas dos entrevistados abaixo:

E – 1. Por **falha** sobretudo de **alguns processos** a gente tem que fazer **algumas adaptações**. Um exemplo é que a gente se depara com a situação onde a gente nas contratações de mão-de-obra exclusiva, a gente depende muitas vezes que os fornecedores nos mandem os preços para serem utilizados como referência na contratação e vira e mexe esses preços vêm com problemas. O fornecedor não preenche adequadamente os preços, coloca valores inexequíveis de insumos e, ou a gente faz adaptações, ou a gente não consegue dar prosseguimento à contratação

E – 3. Não (tem diferenças). **Trabalho muito forte com nossas listas de verificação**, a nossa atuação, dos gestores e o trabalho da procuradoria.

E – 8. Não (tem diferenças). Somente com relação ao prazo.

Sobre as improvisações ou adaptações frequentes nas ações executadas sempre “em cima da hora” e os prazos ficam “apertados”, também há problemas de dimensionamento de pessoal e de governança nas contratações.

E – 22. A segregação de funções porque você tem também a **falta de pessoal** muitas vezes. Falta uma governança de contratações da gestão da UFPE, olhar para essa parte de contratações como algo extremamente estratégico, olhar como algo não de área meio, mas de área finalística mesmo.

E – 01. Os **modelos da AGU estão cada vez mais sendo amarrados**, de modo a gente ter um padrão de procedimentos. Então em termos de referência com o modelo a gente preenche o estudo técnico preliminar, então assim, até 2020 a gente não tinha um parâmetro de preenchimento do estudo técnico preliminar era meio que na instrução do processo e a partir ali de agosto de 2020 a gente começou a seguir parâmetros por conta da **IN 40/2020 então a tendência é que a gente vá cada vez mais seguindo esses modelos que hoje a gente preenche em termos de referência, de edital e de minuta de contrato**.

Observou-se um descompasso persistente entre o roteiro ostensivo das contratações, que prescreve fluxos, prazos e artefatos, e a performatividade cotidiana das equipes, marcada por ajustes informais, encurtamento de etapas e reencaixes de última hora, sobretudo nas fases de planejamento e instrução processual. Tais variações, inicialmente reativas, tendem a se normalizar como “modo usual de fazer”, contribuindo para uma rotina reativa que eleva a probabilidade de dispensa por emergência.

Esse descompasso observado entre os fluxos pré-estabelecidos e as adaptações cotidianas para contornar problemas materializa a dualidade entre o aspecto ostensivo da rotina, a representação abstrata e formal do processo, e seu aspecto performativo, que corresponde à execução concreta e situada pelos atores. A prática na UFPE, portanto, ilustra a teoria de Feldman e Pentland (2003), que veem as rotinas não como simples repetições, mas como um fenômeno social dinâmico que emerge da interação contínua entre os membros da organização.

Em termos empíricos, diferentes unidades relatam a elaboração ou reelaboração tardia de Termos de Referência e de Estudos Técnicos Preliminares para acomodar prazos exíguos; a antecipação de etapas informais (por exemplo, consultas exploratórias e rascunhos paralelos) antes da consolidação dos artefatos; adiamentos sucessivos por dependências intersetoriais (jurídico, orçamento, pareceres técnicos) que comprimem o cronograma na reta final; e a repetição de soluções improvisadas que, a despeito de resolverem problemas imediatos, institucionalizam atalhos e ampliam o risco de instruções incompletas.

À luz da Teoria das Rotinas, os artefatos configuram o script desejável (aspecto ostensivo), mas, nas situações concretas, os atores performam a rotina sob restrições de tempo, informação e coordenação, produzindo variações performativas. Quando essas variações se mostram eficazes para “entregar” o processo sob pressão, são reiteradas e, com o tempo, incorporadas ao repertório organizacional. Esse ciclo de retroalimentação entre o que está prescrito e o que se faz na prática consolida uma dependência de trajetória em torno de práticas reativas, reduzindo a aderência ao padrão formal e aumentando a probabilidade de emergência.

Do ponto de vista dos mecanismos, primeiro observa-se um “desencontro” entre artefatos e condições reais: os documentos padronizam sequências e prazos que nem sempre refletem a capacidade instalada, o que induz a reordenações, validações encurtadas e uso de versões provisórias a serem regularizadas depois. Em segundo lugar, a compressão temporal, especialmente em contratos continuados, desloca a instrução para momentos próximos ao término de vigência; a análise documental (Seção 4.3) evidencia casos em que os processos se iniciam a poucos dias do marco crítico, e a análise de conteúdo (Seção 4.4) mostra a tendência a reordenar o fluxo nessas circunstâncias, obtendo soluções parciais e deixando a formalização para um momento posterior. Em terceiro lugar, o acoplamento frágil entre atores e setores (unidade demandante, licitação e contratos, jurídico, orçamento) faz com que pequenos atrasos ou devolutivas com pedidos de ajustes se propaguem pelo processo, estimulando atalhos que resolvem o imediato, porém desalinhados do desenho ostensivo.

Variação intraorganizacional sem casos disconfirmatórios. No recorte de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, não foram identificadas contratações concluídas sem

descontinuidade ou recurso à dispensa por emergência no período analisado; isto é, não há casos disconfirmatórios (casos que contrariem o padrão observado). Observam-se, contudo, variações na intensidade dos problemas entre unidades, por exemplo, no tempo total do processo, entre a abertura da instrução e o término de vigência, no número de devolutivas (jurídico/planejamento), na completude de TR/ETP e na dependência de reelaborações tardias. Essas diferenças sugerem graus distintos de aderência ao aspecto ostensivo da rotina, ainda que o resultado agregado permaneça convergente para a emergência. Esse quadro reforça a interpretação de bloqueio organizacional (dependência de trajetória) em torno de práticas reativas: mesmo onde indicadores processuais se mostram relativamente melhores, a compressão temporal e o acoplamento frágil mantêm a trajetória pró-emergência.

A triangulação com as Seções 4.3 e 4.4 reforça esse diagnóstico. Enquanto a análise documental evidencia instruções tardias e reelaborações de peças em proximidade a prazos críticos, a análise de conteúdo explicita como a prática reordena etapas (por exemplo, a consulta de mercado antecedendo a formalização do Estudo Técnico) e incorpora ajustes que se tornam parte do repertório. A convergência entre as duas frentes, aliada à ausência de casos disconfirmatórios (contratações sem emergência) no recorte de mão de obra exclusiva, sustenta a tese de que o padrão performativo observado alimenta a recorrência de emergências, sobretudo quando o artefato é tratado como peça a ser “regularizada” após decisões já tomadas.

Como implicação gerencial, três frentes se mostram prioritárias e serão detalhadas no Capítulo 5: a antecipação obrigatória do planejamento (com gatilhos de alerta por vigência e marcos orçamentários), a qualificação dos artefatos (TR/ETP) por meio de listas de verificação e devolutivas padronizadas e a governança de prazos intersetoriais, com acordos de nível de serviço e indicadores compartilhados.

4.2.2 FORMALIZAÇÃO DA ROTINA PELOS ARTEFATOS

Neste ponto, pretende-se analisar se as rotinas estão documentadas de forma clara e acessível. Quais artefatos (documentos, sistemas, registros) são usados para formalizar essas rotinas, e o grau de institucionalização dos processos. Ou seja, se são apenas informais ou se estão registrados e seguidos oficialmente. Com relação aos documentos ou sistemas que o servidor utiliza como referência para executar rotinas de contratação, foi identificado:

E-22. Então, **you can see the models of other units**, os modelos que já estão lá publicados. Os **models of AGU**, acredito que são bem atualizados, eles nos dão um respaldo, uma segurança muito boa

E-01. Os modelos são constantemente atualizados, se aplicam na maioria das realidades, mas ainda assim a gente precisa estar atento porque principalmente esses da AGU

eles foram construídos se baseando numa **lógica muito linear da própria AGU** e a universidade é muito heterogênea, ela é muito mais descentralizada.

E-02. Hoje a gente também trabalha com **os sistemas do GovBR**, que é onde está nossa maior **fonte de consulta**.

E-04. Em termos de contratação específica utilizamos o **compras GovBR** e aí acaba entrando também dentro no escopo o contratos Gov, então tratando sistemas separados é toda a rede de sistemas do compras né que é compras Gov, gestão de ata, contratos, artefatos digitais, ETP, PGC... então todo o sistema do Compras gov e basicamente o SIPAC pra fazer a instrução processual, então o SIPAC atua ali como protocolo basicamente e a parte do processo de contratação vai todo pra dentro do Compras Gov. E aí dentro do próprio compra GOV a gente já tem as orientações da AGU, já tem as orientações normativas, **as IN's** e além disso tem o bloco recente de modelos até de edital por geração de edital da AGU que já dá pra dar um norte então são basicamente esses três artefatos.

Com relação a como os artefatos são atualizados e aplicáveis à realidade do trabalho, foi verificado que há documentos desatualizados, mas estão em conformidade às leis e às normas de contratação.

E-22. As instâncias de conformidade na PROAD, você tem uma unidade de conformidade, você tem inclusive a procuradoria que barra, né, você tem que justificar se você não utiliza esses modelos

E-07. Os **documentos** elaborados pela universidade estão **desatualizados**, tem outros que talvez estejam incompletos, tem uns que ainda não existem.

Porém não foram identificadas situações em que os artefatos não são consultados ou acabam sendo desconsiderados, uma vez que há no processo de contratação o crivo da procuradoria, ela o alinhamento dos modelos da UFPE com a AGU.

E-01. A gente não pode inclusive deixar de considerar eles porque em seguida o processo de contratação passa pelo crivo da procuradoria, então na nossa procuradoria existe um alinhamento que a gente tem que usar o modelo da AGU.

E-02. Nenhum dos modelos disponibilizados atendiam o que de fato eu precisava, então eu peguei o que eu considere mais próximo e adaptei, ele me atendeu em parte mas não me atendeu totalmente, mas aí eu volto para aquela tecla anterior, nós podemos propor melhorias, nós também podemos adaptar desde que seja tudo dentro de uma ordem jurídica.

E-10. A gente teve a iniciativa em um período de fazer o projeto Conversando com a PROGEST, aquilo tem um efeito mas é um efeito curto por que quando aquela pessoa sai já muda, você investe em capacitação foi feito na Universidade três anos de curso seguidos de

licitação. Teve em 2022, 2023 e 2024, três anos seguidos eu acho que mais de 100 pessoas e se você pegar a lista, essas pessoas uma parte não está atuando nas contratações emergenciais... rodou... aquele povo saiu... para mim é outro motivo grande esse alta rotatividade de pessoas.

No âmbito das contratações, os artefatos constituem documentos, formulários, sistemas e fluxos prescritos que materializam o aspecto ostensivo das rotinas. A análise evidencia três dimensões críticas: a qualidade intrínseca dos artefatos, que envolve completude, especificidade e coerência interna; a temporalidade de produção e validação, isto é, se são elaborados com antecedência suficiente ou formalizados tardiamente; e o grau de aderência entre o que o artefato prescreve e o uso efetivo que os atores fazem durante a instrução processual.

A forte dependência dos modelos da AGU e dos sistemas do Gov.br, como relatado pelos entrevistados, evidencia como os artefatos organizacionais são cruciais para a formalização das rotinas. Eles funcionam como uma estrutura formal que orienta e informa os participantes sobre como a organização espera que certas atividades sejam executadas, um ponto destacado por Perfeito (2016). No entanto, a percepção de que esses artefatos são por vezes inadequados à realidade local demonstra a tensão constante entre a estrutura formal e as demandas da prática.

Em contextos de prazo comprimido, o artefato é muitas vezes tratado como regularização posterior. Minutas e justificativas são retrabalhadas depois que decisões de fato já foram encaminhadas, e o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência são reelaborados em cima do prazo para acomodar a urgência. Essa dinâmica resolve o imediato, porém enfraquece a função orientadora do artefato, que deixa de planejar e passa a registrar decisões já tomadas. O risco de inconsistências internas aumenta, o retrabalho em pareceres se multiplica e a tramitação se alonga.

Quanto ao conteúdo, observam-se Projetos Básicos e Termo de Referência genéricos ou pouco contextualizados, justificativas que não traduzem o problema público específico, especificações extensas, porém pouco operacionais, critérios de fiscalização e medição indefinidos e matriz de riscos ausente ou superficial. Quando o artefato carece de especificidade e de vínculos claros com a necessidade demandante, as devolutivas do jurídico e do controle interno se tornam frequentes, o que pressiona por soluções atípicas que, ao final, abrem caminho para a dispensa por emergência. Nessa configuração, o artefato deixa de cumprir seu papel de ponte entre planejamento e execução.

Também foram identificadas versões paralelas e repositórios informais, como planilhas locais, e-mails e mensagens instantâneas, utilizados para compor peças processuais, seguidos

de consolidação tardia no sistema institucional. Esse desencaixe sistêmico, no qual o sistema é alimentado ao final do ciclo em vez de guiar o processo, fragiliza a rastreabilidade, a gestão de versões e o controle de vigências, além de dificultar a cooperação entre setores. Na prática, o artefato perde a capacidade de coordenar e passa a acompanhar a performatividade cotidiana. Do ponto de vista teórico, a fragilidade dos artefatos reconfigura a relação entre os aspectos ostensivo e performativo da rotina. Quando o artefato não é percebido como representação fidedigna do problema e do caminho processual, os atores ampliam as variações performativas para fazer o processo avançar. Se tais variações se mostram eficazes no curto prazo, tendem a se consolidar como padrões informais. O resultado é um círculo vicioso: artefatos fracos geram mais imprevisto, que por sua vez leva à formalização posterior e a uma aderência ainda menor aos artefatos no ciclo seguinte.

Embora não tenham sido identificados casos disconfirmatórios no recorte de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, é possível registrar experiências pontuais de melhoria em etapas específicas. Alguns setores adotam modelos institucionais com campos obrigatórios e instruções claras, utilizam listas de verificação por etapa e mantêm repositório versionado com acesso compartilhado. Nesses casos, o artefato é mobilizado de modo prévio para organizar a demanda. As devolutivas tornam-se mais pontuais e previsíveis e a necessidade de ajustes de última hora se reduz. Tais experiências não alteraram o resultado agregado no período analisado, mas indicam caminhos de redução de riscos e de qualificação processual.

A triangulação com a Seção 4.3 reforça esses achados ao mostrar reelaborações frequentes de peças próximas a marcos críticos e devolutivas motivadas por inconsistências entre escopo, vigência e orçamento. A Seção 4.4, ao contrastar formalidade e informalidade, mostra como consultas exploratórias e trocas informais podem anteceder a formalização do Estudo Técnico ou do Termo de Referência, bem como evidencia que listas de verificação e roteiros documentais bem desenhados reduzem a necessidade de remendos posteriores. A convergência dessas análises sugere que a governança dos artefatos constitui ponto de alavanca para diminuir a probabilidade de emergência.

O papel dos artefatos no fenômeno estudado não é apenas burocrático ou documental. Trata-se de elemento estrutural para a coordenação das rotinas. Artefatos específicos, tempestivos e operacionais puxam o processo para um padrão previsível e cooperativo. Artefatos genéricos, tardios e descolados da capacidade instalada empurram o processo para o imprevisto e para a regularização posterior. As implicações gerenciais correspondentes, detalhadas no Capítulo 5, incluem a consolidação de um repositório institucional versionado com modelos mínimos obrigatórios, a adoção de listas de verificação por etapa com validações

prévias, o encadeamento sistêmico do fluxo com alertas de vigência e prazos intermediários, revisões por pares focadas em coerência entre problema, escopo e critérios de medição e acordos de nível de serviço entre setores.

4.2.3 RESPOSTA AMBIENTAL

Neste item foram observadas como as rotinas se adaptam diante de situações emergenciais ou mudanças inesperadas, foi identificado que muitas vezes a tomada de decisão e organização de fluxo do processo de contrato se faz pela imposição e controle do gestor, pois caso não haja esse engajamento a rotina comum de fluxo não irá acontecer, ou seja, o processo fica com o fluxo parado.

E-02. Pensar em emergencial tem aquele momento que simplesmente **eu tenho que parar tudo e dar prioridade a esse problema porque ele é o mais importante** é o mais urgente, então é meio que deixar de lado a tua rotina, o dia a dia, o que deveria acontecer num determinado trânsito e colocar outra coisa na frente. Então a rotina se adapta sendo atropelada.

Outra pergunta foi com relação a se o entrevistado acredita que o ambiente institucional (ex: falta de pessoal, pressão por resultados) influencia a forma como as rotinas são executadas, foi identificado que é necessário uma realocação de responsabilidades pois há falta de pessoal, o rotatividade é grande na gestão desse tipo de contrato e muitas vezes a UFPE não disponibiliza uma infraestrutura adequada, e também falta comprometimento e engajamento de servidores e de gestores no planejamento e na execução dos contratos. Muitas rotinas são replicadas de maneira informal, e os processos são elaborados com repetição de boas práticas que foram elaboradas anteriormente, sem pensamento crítico de que se elas ainda estão atualizadas e adequadas com a realidade vigente, como pode ser observado nas falas a seguir:

E-22. Você tem que fazer um uma realocação, né, de pessoal, principalmente. tem pessoas migrando dos setores onde tem muita expertise para coisas que ela não vai contribuir tanto quanto poderia contribuir.

E-01. Eu, sozinho, e mais um ou dois servidores dando conta de contratações quando na realidade deveria **ser uma equipe multidisciplinar com colaboração mútua** né e a escassez de servidores por exemplo é algo que tem influenciado muito nisso.

E-04. Os servidores eles transferem para as pessoas que estão em cargo de coordenação, o menor nível dentro da estrutura da responsabilidade, por tomar conta de todo o processo, então assim eu **não vejo dos servidores que estão no operacional um comprometimento às vezes a gente falha** em dar um suporte maior, quem tá na gestão, e a gestão acaba virando operação e o operacional fica dependendo da gestão, então acredito que falta dimensionamento de pessoal

E-12. Eu não vejo adaptação, **eu vejo copia e cola** e na verdade essa questão ambiental é mais um tique é mais um vamos dizer a gente tocou nesse ponto, mas eu tenho a sensação de que é só assim, proforma.

Ainda, nesta categoria foi questionado se o entrevistado poderia relatar um caso em que foi necessário alterar o fluxo padrão por conta de fatores externos, seguem abaixo a percepção de dois entrevistados:

E-22 **Faltam incentivos, falta uma estrutura, uma estrutura que eu diria é uma estrutura que eu falo muito em governança institucional**, porque você tem hoje é o CONSAD, você tem o CONSUNI, você tem essas estruturas de governança, certo? Mas eu não vejo algo em nível administrativo que trate especificamente da governança de compras voltada para pessoal, voltada para as instâncias que são extremamente estratégicas.

E-01. **Muita dificuldade em obter preço de fornecedores. Se deparava com as contratações de mão-de-obra exclusiva demorando meses senão anos.**

Entende-se por resposta ambiental o conjunto de ajustes que os atores realizam diante de condicionantes externos e internos que não estão sob seu controle direto, como calendário orçamentário, marcos legais, dinâmica do mercado fornecedor, capacidade instalada de pessoal e exigências de controle. Esses elementos configuram o ambiente de ação das rotinas e operam como gatilhos que tensionam o equilíbrio entre o aspecto ostensivo e o performativo. Os achados indicam que, no período analisado, a interação entre pressões ambientais e a capacidade organizacional de absorvê-las favoreceu uma prática reativa, com efeitos sobre o tempo de atravessamento e sobre a qualidade dos artefatos processuais.

A forma como as rotinas são 'atropeladas' por situações emergenciais, exigindo a realocação de pessoal e a priorização de tarefas urgentes, exemplifica a capacidade dinâmica das rotinas de se ajustarem em resposta a crises ou desafios inesperados. Longe de serem estruturas estáticas, as rotinas podem ser uma fonte de mudança contínua e adaptação, como argumenta Feldman (2000), que as vê como inerentemente flexíveis e sujeitas a variações performativas.

Em primeiro lugar, a pressão temporal associada ao ciclo orçamentário e às vigências contratuais comprime etapas do fluxo. A liberação tardia de créditos, restrições de empenho e a necessidade de continuidade de serviços essenciais induzem a abertura de instruções próxima a marcos críticos. Nesses cenários, as equipes priorizam decisões operacionais que garantam a manutenção do serviço e deslocam a formalização completa dos documentos para momentos posteriores. O resultado é o encurtamento do planejamento e a maior probabilidade de instruções incompletas.

Em segundo lugar, a capacidade instalada e a rotatividade de pessoal interferem na cadência das rotinas. A escassez de servidores em etapas-chave, a entrada de novos integrantes sem tempo de imersão e a coexistência de múltiplas demandas concorrentes reduzem a disponibilidade para a elaboração tempestiva de Estudos Técnicos Preliminares e Termos de Referência com o nível de especificidade exigido. A sobrecarga também aumenta o número de devolutivas em jurídico e planejamento, o que amplia retrabalho e alonga prazos.

Em terceiro lugar, a dinâmica do mercado fornecedor, com processos desertos ou frustrados, variações de preço e dificuldades de comprovação de vantajosidade em determinados segmentos, especialmente na contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, introduz incerteza adicional. Quando não há interessados ou quando propostas não atendem a requisitos mínimos, o reinício do procedimento consome o calendário remanescente e acentua a tendência de buscar alternativas excepcionais, inclusive a dispensa por emergência.

Em quarto lugar, a ambiguidade interpretativa decorrente de mudanças normativas e a crescente densidade de requisitos de integridade e conformidade elevam a cautela decisória. Dúvidas sobre enquadramentos, documentos exigíveis e sequenciamento de atos levam a consultas e idas e vindas entre setores. Esse movimento, ainda que prudente, consome tempo e, na ausência de prazos intermediários pactuados, repercute na compressão de etapas subsequentes.

Em quinto lugar, há efeitos decorrentes de acoplamentos fracos entre unidades demandantes, licitação e contratos, jurídico e orçamento. A interdependência entre decisões e pareceres demanda sincronização fina. Quando essa sincronização falha, pequenos atrasos se propagam pelo processo e estimulam a adoção de soluções provisórias que se afastam do desenho ostensivo da rotina. Tais soluções, se eficazes no curto prazo para manter a continuidade do serviço, tendem a ser reiteradas nos ciclos seguintes e a se consolidar como repertório informal.

A triangulação com a análise documental da Seção 4.3 mostra registros de instruções iniciadas tardiamente, reelaborações de peças próximas a marcos de vigência e devolutivas motivadas por incompatibilidades entre escopo, orçamento e prazo. A análise de conteúdo da Seção 4.4 explicita como, sob essas pressões, a prática reordena etapas, antecipa consultas informais e posterga formalizações, o que confirma a influência do ambiente como condicionante dos arranjos performativos observados.

As pressões ambientais não determinam, por si, a ocorrência de emergência, porém configuram o cenário em que as rotinas são performadas. Quando a organização dispõe de

mecanismos de antecipação, de artefatos bem calibrados e de coordenação intersetorial efetiva, tais pressões podem ser amortecidas. No recorte analisado, a combinação de compressão temporal, incerteza no mercado fornecedor, capacidade instalada limitada e acoplamentos fracos favoreceu respostas reativas e ampliou a exposição a instruções incompletas e a formalizações tardias.

Como implicação gerencial, destacam-se medidas orientadas à amortização dessas pressões. São prioritários a definição de janelas mínimas para início do planejamento com alertas automáticos por vigência, a qualificação prévia dos artefatos com listas de verificação e revisão por pares, a pactuação de prazos intermediários entre setores com monitoramento compartilhado, o acompanhamento sistemático do mercado fornecedor com registro de riscos e contingências e a capacitação contínua para reduzir ambiguidade interpretativa. Essas ações são detalhadas no Capítulo 5 e dialogam diretamente com os mecanismos identificados nesta seção.

4.2.4 INFLUÊNCIA DOS GESTORES

Neste ponto foi observada a influência dos gestores na performance dos contratos. Com relação à qual é o papel da chefia na condução das rotinas de contratação, foi observada muita rotatividade de pessoal nas funções-chaves, pessoas que não têm formação técnica e acadêmica para ocupar funções-chave de Pró-Reitoria, o gestor não consegue assumir perfil de orientação e liderança, também se tem o destaque da centralização das informações e da gestão por parte da nova composição das reitorias da UFPE.

E-22. Nós temos **chefias que desconhecem assim muito o que é contratação pública**, não entende o básico. Você tem hoje a maioria das chefias nos centros acadêmicos, né? A eu acho que a totalidade são professores.

E-01. Deveria ser uma figura que toma à frente e serve de esteio ou serve de base de orientação para ficar conduzindo essas rotinas né, ou orientando ou buscando subsídios para que as equipes consigam executar.

E-02. **Chefia tem que estar presente** consciente, mas eu acho tão injusto você colocar tudo nas mãos da chefia porque a chefia também depende de fatores da equipe, da execução, não acho justo tudo.

E-03. Com a nova gestão desse **novo reitorado** a gente sentiu uma mudança muito grande de **centralização** e acho que tudo que a gente vem colhendo nesse tempo é reflexo dessa centralização.

A outra questão aborda como as mudanças na gestão impactam na forma como as rotinas são executadas de maneira ad-hoc, e de forma atribulada. Os entrevistados também

abordaram que não perceberam situações em que uma decisão do gestor alterou o rumo de um processo, como estão apresentadas nas avaliações a seguir.

E-22. A mudança na gestão ela meio que é voltar para estaca zero muitas vezes, né?

E-04. Servidores não tem esse interesse nem de ser lotado em unidades que fazem contratação por conta dessa visão média de que contratação é complicado é arriscado.

A influência dos gestores manifesta-se na definição de prioridades, na coordenação intersetorial, na alocação de esforços e na interpretação prática das regras e artefatos. Trata-se de um componente que media a relação entre o aspecto ostensivo das rotinas, expresso em fluxos e documentos, e a performatividade cotidiana. Os achados indicam que escolhas gerenciais de agenda, estilo decisório e mecanismos de acompanhamento modulam a intensidade de compressão dos prazos, a qualidade dos artefatos e o encadeamento entre unidades, ainda que, no recorte analisado, não tenham produzido casos disconfirmatórios nas contratações com dedicação exclusiva de mão de obra.

Em primeiro lugar, a definição de agenda e de marcos de controle pelos gestores afeta diretamente o início do planejamento. Quando a chefia sinaliza janelas mínimas para abertura de instrução e acompanha marcos intermediários, há indícios de melhor distribuição do trabalho ao longo do ciclo. Quando esse acompanhamento é esparso ou reativo, a abertura de processos ocorre próxima a marcos críticos e se intensifica a tendência à regularização posterior de documentos.

Em segundo lugar, o estilo decisório influencia o sequenciamento dos atos. Gestores com aversão elevada ao risco formalizam sucessivas rodadas de checagem e consulta, o que pode ampliar o tempo de atravessamento quando não há prazos intermediários pactuados. Em situações de forte pressão temporal, outros gestores tendem a admitir paralelização sem checklists robustos, o que acelera a tramitação, porém ocasiona inconsistências internas e devolutivas posteriores. Em ambos os casos, a prática se distancia do roteiro ostensivo e aumenta o retrabalho.

Em terceiro lugar, o papel de mediação entre unidades é determinante. A rotina de contratação depende de acoplamentos entre a unidade demandante, compras, jurídico e orçamento. Onde os gestores exercem coordenação ativa, com definição clara de responsabilidades e pontos de entrega, reduz-se a fricção entre etapas. Onde a mediação é delegada de forma difusa ou intermitente, pequenas pendências se propagam e convertem-se em atrasos sistêmicos que pressionam por soluções excepcionais.

Em quarto lugar, a estabilidade das lideranças e a transferência de conhecimento impactam a cadência processual. Mudanças frequentes de chefias e substituições sem transição

documentada geram perda de histórico e de critérios de qualidade para estudos técnicos e termos de referência. Essa descontinuidade fragiliza o vínculo entre problema, escopo e critérios de medição e eleva a probabilidade de devolutivas e reelaborações em momentos tardios do ciclo.

Em quinto lugar, o uso gerencial de informações consolidadas diferencia arranjos performativos. Gestores que se apoiam em registros sistemáticos de vigências, valores, riscos e prazos conseguem antecipar gargalos e calibrar a carga de trabalho, enquanto a gestão por mensagens e planilhas paralelas tende a postergar a formalização no sistema institucional e a dificultar a cooperação entre setores.

A percepção de que a mudança na gestão para um modelo mais centralizador alterou significativamente as práticas reforça a ideia de que as rotinas organizacionais estão diretamente relacionadas às estruturas de poder internas. Conforme a teoria de Feldman e Pentland (2003), aqueles que controlam a dinâmica entre os aspectos ostensivos e performativos possuem a capacidade de influenciar decisões e perpetuar ou alterar o status quo, tornando os gestores figuras centrais na manutenção ou transformação das rotinas de contratação.

A triangulação com a Seção 4.3 evidencia despachos de priorização em momentos próximos ao término de vigência, reelaborações de peças às vésperas de marcos críticos e registros de inconsistências entre escopo, prazo e orçamento que retornam para ajuste. A Seção 4.4 mostra como a tolerância gerencial a consultas informais e a paralelizações sem roteiros mínimos reordena etapas e incorpora ajustes que se tornam parte do repertório. A convergência dessas análises, aliada à ausência de casos disconfirmatórios no recorte de mão de obra exclusiva, indica que as escolhas gerenciais afetam sobretudo o como e o quanto da compressão e do retrabalho, mais do que o se do resultado agregado no período estudado.

A influência dos gestores atua como mecanismo de amplificação ou amortecimento das pressões ambientais e das limitações de capacidade. Quando a chefia sinaliza antecipação, estabelece marcos intermediários, utiliza informações consolidadas e assegura coordenação entre unidades, há redução de retrabalho e maior aderência ao roteiro ostensivo. Quando prevalece a condução reativa, com decisões tomadas sob compressão temporal e mediação intersetorial frouxa, intensificam-se as variações performativas que alimentam a regularização posterior dos artefatos e elevam a exposição à emergência.

Como implicação gerencial, destacam-se medidas voltadas à governança do processo decisório. São prioritárias a formalização de um calendário de planejamento com marcos mínimos, a pactuação de prazos intermediários e pontos de entrega entre setores, a adoção de listas de verificação obrigatórias para paralelização segura, o uso de painéis de acompanhamento de vigências e de riscos, a definição clara de responsabilidades e autoridade

decisória por etapa e a gestão de transições de liderança com registro de critérios e de lições aprendidas. Essas ações, detalhadas no Capítulo 5, reforçam o papel do gestor como vetor de aderência às rotinas e de qualificação dos artefatos.

4.2.5 EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS

O último bloco de observação com relação a performance da rotina, foi questionado sobre a sua percepção, se os processos de contratação são eficientes. Os entrevistados abordaram que são pouquíssimos processos que são eficientes; há poucas atas de registro de preço e que a gestão de contratos ainda não está na cultura da nova gestão da UFPE.

E-01. Não são por que demoram muito eu acho que é no âmbito da Universidade esse é um gargalo que é a demora excessiva nas contratações.

E-04. Muitos dos processos passam muito tempo né na fase de planejamento aguardando às vezes o demandante.

Com relação a quais fatores contribuem para atrasos, retrabalhos ou falhas nas contratações foram observados: gestor despreparado, tendência a se fazer muitos artefatos ruins (mal escritos), retrabalho pelo desconhecimento de construção dos artefatos, gestor ter gerenciamento e controle da situação, falhas da comunicação, dimensionamento do conteúdo do trabalho de forma incorreta, verificação e fiscalização das empresas que venceram as licitações e foram contratadas.

As falas a seguir abordam outras questões que contribuem para a ineficiência da implementação dessas contratações.

E-01. A Universidade precisa simplificar mais diante de tantas variáveis que influenciam nos processos de contratação, tentar simplificar aquilo que é possível.

E-08. Selecionada a fornecedora adequada em dado momento não deixar de verificar por qualquer motivo alguma dessas exigências pode acarretar numa má contratação. Eu posso citar como exemplo um dispositivo que por óbvio temos colocado em algumas contratações de DEMO, aliás em alguns não nas contratações de DEMO deve ficar exclusiva de mão-de-obra que a fornecedora deve ter escritório, representação local, obviamente porque nas licitações licitantes de qualquer lugar do Brasil podem participar. Mas desde um passado já foi identificado que elas nesse caso de dedicação exclusiva de mão-de-obra não operam bem à distância, então precisa de um de ter um escritório, uma representação local aqui dentro da região metropolitana que possa atender aos seus próprios empregados e à administração. Quando for convocada, então passou-se a exigir nos documentos que a fornecedora, não a licitante mas a fornecedora, que é aquela que venceu comprove que tem escritório representação local na região metropolitana ou que o fará em até 60 dias. Não observar isso por exemplo pode

acarretar numa contratação de uma empresa que tenha fornecimento com dedicação exclusiva de mão-de-obra aqui não tendo representação local. Aqui já tivemos uma experiência de ter o desprazer de ter sido gestor de um de um contrato nessa situação, e que se tivesse sido observado esse dispositivo não teríamos uma empresa de fora atuando aqui sem representação local. Inclusive apresentando grandes problemas para a gestão e fiscalização do contrato, o que inclusive culminou em abertura do processo de apuração de responsabilidade, penalidade, etc. Mas chama a atenção que em algum momento não foi observado esse dispositivo que constava no processo, inclusive culminou nessa contratação sem observância dessa regrinha aí que nos daria uma qualidade maior nessa contratação.

Com relação a interação entre pessoas e sistemas (artefatos) se têm facilitado ou dificultado a execução dos processos, a maioria dos entrevistados alegam que os sistemas facilitam as rotinas de elaboração dos processos licitatórios e a execução dos contratos. Como podemos observar nas falas dos entrevistados a seguir, é interessante que a UFPE, ao adotar o sistema de gerenciamento administrativo e informacional, que o mesmo seja adaptado às necessidades e à realidade da centralização da gestão orçamentária das unidades gestoras, o que não foi feito durante a implementação do mesmo.

E-01. Tem facilitado... ao **longo do tempo tem aumentado esse número de artefatos e a compreensão desses artefatos, então acredito que tem melhorado essa comunicação** tem ficado mais compreensivo.

E-14. Tem facilitado muito, mas muita gente ainda infelizmente não sabe trabalhar com os sistemas ou tem algum tipo de aversão ou até mesmo não gosta muito do sistema que a gente tem aqui porque de fato é **um sistema que na época que foi implantado a gente se adaptou a ele não foi ele que se adaptou às rotinas** da gente, então isso já foi um gargalo.

Entende-se aqui eficiência como a relação entre tempo de atravessamento, retrabalho, previsibilidade do fluxo e qualidade dos artefatos produzidos ao longo da instrução. Não se trata apenas de fazer rápido, mas de fazer no tempo certo, com o mínimo de devolutivas e com encadeamento claro entre etapas e atores. Os achados indicam que, no recorte analisado, a combinação de compressão temporal, fragilidades de coordenação e inconsistências documentais elevou o retrabalho e alongou o tempo total, abrindo espaço para decisões excepcionais.

A percepção generalizada de ineficiência, marcada pela 'demora excessiva nas contratações' e por retrabalhos constantes, evidencia uma falha na capacidade das rotinas de atingir seus objetivos primordiais. Nesse sentido, a situação na UFPE contrasta com a função ideal das rotinas, que, segundo Wurm et al. (2021), deveriam garantir que os resultados

esperados sejam alcançados de forma constante e eficiente, promovendo regularidade no funcionamento da organização.

Observa-se, em primeiro lugar, um padrão de início tardio da instrução em relação à vigência dos contratos. Quando a abertura ocorre próxima a marcos críticos, reduz-se a margem para revisão qualificada de estudos técnicos preliminares e termos de referência e para a obtenção de pareceres sem devolutivas. A cada devolutiva, o processo percorre novamente etapas de ajuste e validação, o que amplia o tempo de atravessamento e induz à regularização posterior de documentos.

Em segundo lugar, a taxa de aprovação na primeira submissão mostra-se baixa em parte dos casos. Estudos técnicos e termos de referência com lacunas de escopo, critérios de medição indefinidos ou justificativas pouco vinculadas ao problema público tendem a retornar do jurídico ou do planejamento com pedidos de complementação. Esse movimento gera ciclos adicionais de trabalho, consome a janela útil do calendário e aumenta a probabilidade de instruções incompletas perto do término de vigência.

Em terceiro lugar, há evidências de paralelização sem roteiros mínimos e de uso de repositórios informais para compor peças processuais. A consolidação tardia no sistema institucional fragiliza a rastreabilidade e a gestão de versões, multiplica conferências manuais e amplia a chance de inconsistências entre escopo, prazo e orçamento. O efeito agregado é a perda de previsibilidade do fluxo e a necessidade de correções em momentos em que o tempo já é escasso.

Em quarto lugar, a formação de “picos” de demanda no fim de vigência ou em períodos de fechamento orçamentário cria filas de análise e sobrecarga de equipes-chave. Pequenos atrasos se propagam entre unidades demandantes, licitação, jurídico e orçamento, e a ausência de prazos intermediários pactuados dificulta a priorização transparente. Nesses contextos, medidas provisórias voltadas à continuidade do serviço se tornam mais frequentes, com posterior tentativa de regularização documental.

Em quinto lugar, a descontinuidade de liderança e a rotatividade de pessoal afetam a eficiência por meio da perda de histórico e de critérios de qualidade. Sem registro de lições aprendidas e sem modelos institucionalizados, a cada ciclo se recomeça a depuração de problemas já conhecidos, o que mantém o retrabalho em patamares elevados.

No conjunto, a ausência de casos disconfirmatórios em serviços com dedicação exclusiva de mão de obra sugere que a eficiência, tal como definida acima, não foi suficiente para evitar a emergência no período analisado. Ainda assim, há variação de intensidade entre unidades, perceptível no tempo de atravessamento, no número de devolutivas por processo, na

completude dos artefatos e na dependência de reelaborações tardias. Essa variação indica que melhorias factíveis em coordenação e qualidade documental tendem a reduzir perdas, mesmo quando não alteram de imediato o resultado agregado.

A triangulação com a Seção 4.3 confirma registros de instruções iniciadas tardiamente, reelaborações às vésperas de marcos críticos e incompatibilidades entre escopo, orçamento e prazo que retornam para ajuste. A Seção 4.4 detalha como, sob pressão, a prática reordena etapas, antecipa consultas informais e posterga formalizações, o que explica o aumento do retrabalho e a perda de previsibilidade. A convergência entre as duas frentes reforça a interpretação de que a eficiência processual, no período e recorte estudados, foi limitada por fatores estruturais de coordenação e qualidade de artefatos.

Como implicação gerencial, destacam-se medidas voltadas a reduzir ciclos de retrabalho e a estabilizar o fluxo. São prioritárias a definição de janelas mínimas para início do planejamento com alertas por vigência, a adoção de prazos intermediários pactuados e monitorados entre setores, a qualificação prévia de estudos técnicos e termos de referência com listas de verificação e revisão por pares, o uso do sistema institucional como trilho do processo desde o início, com gestão de versões e registros obrigatórios, e a institucionalização de critérios de qualidade e de lições aprendidas em transições de liderança. Essas ações, detalhadas no Capítulo 5, tendem a reduzir o tempo de atravessamento, aumentar a taxa de aprovação na primeira submissão e diminuir a exposição a soluções excepcionais.

4.3 Análise Documental

Esta seção apresenta o que os documentos mostram de forma objetiva, com base nos processos selecionados entre 2019 e 2023. O foco aqui é descrever evidências registradas nos autos, tais como datas de abertura e de tramitação, conteúdos de Estudos Técnicos e Termos de Referência, justificativas, pareceres, registros no sistema institucional e marcos de vigência. A análise prioriza regularidades e exceções documentadas, sem interpretar causas. A interpretação à luz da teoria e a comparação entre procedimentos formais e informais serão realizadas na Seção 4.4. Assim, 4.3 responde à pergunta “o que os documentos registram”, enquanto 4.4 discute “o que esses registros significam no funcionamento das rotinas”.

O Quadro 6 consolida, por ano (2019–2023), a quantidade de dispensas por emergência e o valor global contratado. Observa-se um crescimento de 2019 a 2021 (2 → 11 → 13 processos; R\$ 11,89 mi → R\$ 30,59 mi → R\$ 33,90 mi), seguido de retração em 2022–2023 (6 e 5 processos; R\$ 4,04 mi e R\$ 0,90 mi). No agregado, são 37 processos e R\$ 81,31 milhões, com 93,9% do montante concentrado em 2019–2021. Esse comportamento é coerente com a

leitura de padrão de gestão (mais ligado ao contexto orçamentário e ao uso de artefatos) do que a interrupções provocadas pela pandemia.

Tabela 3 – Emergenciais por ano: quantidade e valor global.

Ano	Quantidade	Valor Global
2019	2	R\$ 11.893.674,92
2020	11	R\$ 30.587.722,82
2021	13	R\$ 33.896.889,77
2022	6	R\$ 4.036.930,76
2023	5	R\$ 896.196,48

Fonte: elaborada pelo próprio autor (2025).

Na análise documental sobre contratos de terceirização de mão de obra, observam-se tipo de contrato, objeto, setor demandante e valor. A maioria dos contratos emergenciais de terceirização de mão de obra são firmados com empresas prestadoras de serviços de limpeza e vigilância. Ao avaliar os contratos de terceirização de mão de obra sob o aspecto técnico e jurídico, foi dado foco em: regularidade e clareza dos dados contratuais; tipicidade dos contratos emergenciais; e identificação de riscos potenciais e inconsistências.

Os objetos contratuais de limpeza interna e externa: Há diversos contratos com a empresa LISERVE e R.P.L Engenharia e Serviços Ltda. Os de vigilância: Contratos com a TKS Segurança Privada Ltda. Ambos possuem objetos claros e repetitivos, com escopos bem delimitados. Os setores demandantes da UFPE são: SINFRA, principal demandante de serviços de limpeza, e SSI, principal demandante de serviços de vigilância. Por valores, os contratos são de valores elevados, variando de R\$ 745.128,81 a mais de R\$ 7.276.101,03. A reincidência de altos valores com as mesmas empresas pode indicar continuidade contratual sem nova licitação.

Em relação aos processos de dispensa e licitação, há múltiplos contratos que referenciam o mesmo processo licitatório (ex: 23076.049740/2015-51), sugerindo que foi levado um longo tempo para finalização deste. Também há diversas contratações com dispensa de licitação que, mesmo para valores elevados, exigem justificativas técnicas robustas e respaldo legal adequado. Em relação às possíveis inconsistências e riscos na performance dos contratos foram identificados: 1. Risco de Continuidade Sem Licitação: A sucessiva contratação das mesmas empresas com valores milionários por dispensa pode configurar burla à competição; 2. Ausência de justificativas técnicas: É essencial que cada contrato por dispensa seja composto de justificativas técnicas que comprovem a necessidade da contratação por dispensa de licitação.

4.4 Análise de Conteúdo

Esta seção interpreta os achados documentais e das entrevistas com base nas categorias analíticas definidas, contrastando o que os artefatos e normas prescrevem com o que se observa na prática. O objetivo é explicar como as rotinas são performadas sob pressão temporal, organizacional e de mercado, identificando mecanismos que conectam essas performances à recorrência de dispensa por emergência. Para tornar visível essa diferença, a apresentação é espelhada entre procedimento formal e prática observada.

Com base nas falas codificadas dos entrevistados, foi possível realizar uma análise da performance formal e informal, observando como as práticas organizacionais se manifestam entre o que está normatizado e o que é efetivamente praticado. A análise se apoia em dois eixos principais identificados nas categorias: práticas ostensivas e performativas e formalização da rotina por meio de artefatos.

4.4.1 PERFORMANCE FORMAL (REGRAS, PROCEDIMENTOS, ARTEFATOS)

A presença de uma estrutura normativa bem definida em alguns termos na UFPE, composta por modelos, sistemas e fluxos organizacionais, revela um esforço consciente dos servidores de padronização nas práticas administrativas. Esse arranjo é evidenciado nas falas dos entrevistados, que apontam uma adesão obrigatória aos modelos existentes e ao uso dos artefatos formais. Esses artefatos atuam na manutenção da coerência e na orientação das rotinas institucionais dos processos de licitatórios e de gestão de compras emergenciais, o que contribui para garantir certa uniformidade nas ações de diferentes setores que estão apresentados no Quadro 1.

No entanto, essa estrutura, apesar de sua utilidade na preservação da ordem administrativa, também apresenta limitações. Os relatos indicam que a rigidez dos modelos e a inadequação de alguns artefatos frente às demandas concretas impõem desafios aos profissionais, que se veem obrigados a adaptar práticas ou reinterpretar normas para dar conta das especificidades do contexto. Assim, emerge uma tensão entre o formalismo normativo e a necessidade de flexibilidade operacional, evidenciando que a atuação administrativa se constrói também a partir de negociações e ajustes cotidianos. As falas dos entrevistados atribuídas à categoria “*Formalização da Rotina pelos Artefatos*” demonstram que:

- Há uma estrutura normativa bem definida, com modelos, sistemas e fluxos preestabelecidos. Isso aparece quando os entrevistados mencionam que “passam a seguir o modelo” ou que “há obrigatoriedade de considerar os artefatos”.

- Os artefatos funcionam como elementos estabilizadores, ajudando a preservar a coerência nos processos administrativos.

- Contudo, também surgem relatos **sobre rigidez ou inadequação desses instrumentos formais**, o que gera a necessidade de adaptação por parte dos profissionais.

4.4.2 PERFORMANCE INFORMAL (AJUSTES E IMPROVISACIONES)

A distância entre a norma institucional e a prática cotidiana é evidenciada pelos relatos dos entrevistados, que reconhecem a existência de desvios mesmo diante da conformidade dos atos licitatórios. O entrevistado E-05 falou a seguinte frase: “diferença existe quando a gente deveria estar fazendo igual” revela um reconhecimento das lacunas entre o que é previsto formalmente e o que é executado na realidade, ou seja, durante o dia a dia do gestor e do servidor ocorrem várias intempéries, limitações e obstáculos que dificultam a atuação. Tais lacunas não decorrem, necessariamente, de negligência ou desconhecimento, mas sim da necessidade de lidar com esses imprevistos, limitações operacionais ou exigências contextuais que não são contempladas pelas diretrizes normativas e não estão atualizadas nos manuais da UFPE, AGU, dentre outros.

Nesse cenário, emergem ações que escapam da formalidade, como a resolução manual de problemas, a suspensão momentânea do uso dos sistemas ou a flexibilização de protocolos de precificação. Essas condutas exemplificam o conceito de “prática performativa”, tal como definido na literatura especializada, um fazer situado, adaptativo, moldado pelas urgências do dia a dia e pelas condições reais de trabalho. Ao lançar mão dessas práticas, os profissionais demonstram agência e criatividade, mostrando que o funcionamento organizacional é sustentado não apenas pela norma, mas pela inteligência prática dos agentes que a vivenciam e reinterpretam continuamente. Assim, as falas dos entrevistados na categoria “*Práticas Ostensivas e Performativas*” apontam que:

- A **prática real frequentemente difere da norma**, especialmente quando os entrevistados mencionam que a “diferença existe quando a gente deveria estar fazendo igual”.

- São relatadas ações que escapam da formalidade institucional, por exemplo, resolver problemas manualmente, ignorar temporariamente os sistemas, ou adaptar preços sem seguir os protocolos.

- Essas ações caracterizam o que a literatura chama de "**prática performativa**", ou seja, o fazer real, situado, adaptado à urgência, ao contexto ou à limitação do sistema.

A análise dos relatos evidencia um cenário de ambiguidade operacional, em que os profissionais oscilam entre o cumprimento rigoroso dos padrões estabelecidos e a necessidade de adaptá-los à realidade concreta. O uso de sistemas e documentos oficiais, embora presente, não é suficiente para atender às demandas cotidianas, levando os agentes a recorrerem a estratégias criativas, nem sempre alinhadas à norma, para alcançar resultados. Essa coexistência entre formalidade e improvisação sugere que a dinâmica organizacional está longe de ser exclusivamente burocrática; ao contrário, ela exige flexibilidade e engenhosidade dos envolvidos. Nesse contexto, torna-se evidente a importância da capacidade interpretativa dos agentes, que assumem um papel ativo na mediação entre o normativo e o prático. As lógicas organizacionais que emergem dessas práticas são híbridas, combinando elementos estruturados com ações situadas e adaptativas. Essa configuração revela uma organização que, apesar de seu arcabouço formal, depende fortemente da competência relacional e do discernimento dos profissionais para funcionar de maneira eficaz. Mais do que meros executores de regras, os agentes são intérpretes e coautores das soluções institucionais.

A partir dos conceitos de Orlikowski (2000) e Pentland & Feldman (2005), a diferença entre rotinas prescritas (artefatos formais) e rotinas performadas (prática viva): i- Os entrevistados oscilam entre cumprir e adaptar os padrões; ii - O uso dos sistemas e documentos oficiais é intercalado com soluções criativas, mas nem sempre normativas; iii - Há uma clara dependência da capacidade interpretativa dos agentes, o que indica a presença de lógicas organizacionais híbridas, onde a formalidade coexiste com a improvisação.

Neste cenário, a análise das falas dos entrevistados nas categorias apresentadas revela que a performance nas organizações é mista, com presença de: Formalidade estruturante, via artefatos, normativas e procedimentos; e, Informalidade operacional, via adaptações, desvios e soluções pragmáticas. Essa convivência cria uma zona de ambivalência, na qual a efetividade do trabalho depende tanto da aderência à norma quanto da flexibilidade frente às falhas do sistema.

A comparação entre o procedimento formal descrito na 4.4.1 e a prática observada na 4.4.2 revela um quadro de convergência quanto ao reconhecimento dos artefatos mínimos e da necessidade de continuidade do serviço, mas evidencia divergências relevantes no momento e no modo de execução. Predominam início tardio do planejamento em relação à vigência, paralelização sem roteiros mínimos, versões provisórias de documentos e consolidação tardia no sistema institucional. A triangulação com a Seção 4.3 confirma registros objetivos de instruções próximas a marcos críticos, devolutivas por inconsistências e reelaborações de peças,

enquanto a articulação com as categorias da Seção 4.2 explicita os mecanismos subjacentes que sustentam esses resultados, como o desalinhamento entre artefatos e condições reais, a compressão temporal, os acoplamentos fracos entre unidades e as escolhas gerenciais que reordenam etapas. No recorte de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, não foram identificados casos disconfirmatórios, e a variação entre unidades se dá sobretudo na intensidade de atrasos e retrabalho. Esse conjunto de evidências indica que a recorrência de emergências decorre menos de fatos isolados e mais da estabilização de uma rotina reativa. A partir dessas lacunas de aderência e coordenação, o Capítulo 5 apresenta recomendações orientadas à antecipação do planejamento, à qualificação prévia dos artefatos, à pactuação de prazos intermediários e ao uso do sistema como trilho do processo, com governança gerencial baseada em informação e aprendizagem institucional.

5 RECOMENDAÇÕES GERENCIAIS

A recorrência de contratações emergenciais na Universidade Federal de Pernambuco decorre de gargalos de planejamento e de restrições orçamentárias, inclusive atrasos no envio tempestivo das dotações. Tanto o TCU quanto os achados desta pesquisa apontam irregularidades em dispensas de licitação e em contratos emergenciais de serviços terceirizados (manutenção predial, limpeza, conservação e vigilância). Para elevar a aderência e a eficiência da rotina de contratação, recomenda-se: (i) auditoria interna sobre regularidade das dispensas e recorrência de fornecedores; (ii) revisão dos Termos de Referência e das justificativas técnicas; (iii) consolidação dos dados contratuais em sistema com controle de vigências, valores e renovações; (iv) planejamento anual efetivo das contratações; e (v) atualização e capacitação continuada das equipes.

Por aspecto ostensivo, que é a representação abstrata da rotina, aquilo que os participantes entendem que deve ser feito. Funciona como um guia que orienta o comportamento, composto por: regras, manuais, procedimentos, regulamentos. Neste trabalho os aspectos ostensivos encontrados estão sintetizados no Quadro 1.

Já o aspecto performativo que é a execução concreta da rotina no dia a dia, o que efetivamente é feito, foi observado que envolveu a adaptação às circunstâncias reais, imprevistos e ajustes por parte de alguns servidores pela pressão do tempo de elaboração do processo de licitação emergencial e pela ausência de alguns aspectos ostensivos de normativa que fosse correlata ao objeto do contrato, e assim as rotinas informais foram desenvolvidas para facilitar a contratação e assim fazer com que não haja descontinuidade de prestação de serviço para a UFPE. Assim, pode-se observar que rotinas representam uma maneira de garantir que os resultados esperados sejam alcançados de forma constante e eficiente (Wurm; Grisold; Mendling; Vom Brocke, 2021). Ou seja, as rotinas não são estáticas, possuem uma natureza flexível, de ajustes em resposta às limitações ou aos desafios inesperados.

— Embora não tenha encontrado evidências de sobrepreço e má-fé nas contratações, a dependência sistemática de contratos emergenciais pela UFPE evidencia um risco e fragilidades nas rotinas organizacionais e na gestão dos processos de contratação. Isso pode ser observado pelos relatos dos entrevistados que indicam que a rigidez dos modelos e a inadequação de alguns artefatos frente às demandas. Foi observado que há uma clara dependência da capacidade interpretativa dos agentes, o que indica a presença de lógicas organizacionais híbridas, na qual a formalidade coexiste com a improvisação. Neste sentido, a gestão deve valorizar tanto a

padronização de processos quanto a autonomia adaptativa dos agentes. Para isso, recomenda-se, ainda:

— Fortalecer o fluxo dos procedimentos formais; revisando manuais, fluxos e diretrizes, para que todos compreendam o “mínimo padrão” esperado na execução das tarefas.

— Instituir espaços formais de feedback e reflexão sobre as práticas improvisadas bem-sucedidas, permitindo que soluções criativas possam ser documentadas e incorporadas às rotinas oficiais.

— Promover treinamentos voltados à interpretação de regras e tomada de decisão contextualizada, para que a flexibilidade não resulte em inconsistências ou riscos operacionais.

— Criar mecanismos de aprendizagem organizacional, como grupos de melhoria contínua, para transformar improvisos pontuais em práticas consolidadas, quando comprovada sua eficácia.

Outra recomendação é a inclusão de mais servidores-técnicos como agentes ativos nas rotinas de licitação e contratação, fato necessário para a compreensão e reorganização da dinâmica de poder, pois abre novas oportunidades de influência para a promoção das rotinas de uma forma mais rápida e ágil. E fazer a visão de gerenciamento de processos para que os departamentos não controlem excessivamente esses processos, e que dentro da visão de processo esses contratos sigam sempre um caminho conhecido e previsível, mesmo em momentos de crise ou urgência.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise documental e as análises de conteúdo das entrevistas revelaram que, embora existam normas claras e procedimentos formalizados (rotinas ostensivas) que orientem as contratações na UFPE, as práticas informais (performativas) frequentemente se sobrepõem aos manuais institucionais, especialmente em contextos de urgência. A execução das rotinas, muitas vezes, não segue o planejamento prévio adequado, resultando em desvios das práticas padronizadas e contribuindo para a necessidade de dispensas emergenciais.

Foi evidenciada uma fragilidade no alinhamento entre o que está normatizado e o que efetivamente se pratica, especialmente quando há prazos curtos, objeto licitatório possui especificidades diferentes, pressões operacionais. A ausência de mecanismos eficazes de monitoramento, bem como a rotatividade de servidores e a falta de capacitação contínua, reforçam a dissonância entre o plano formal e a execução prática.

As entrevistas indicaram que há percepções distintas sobre as causas das contratações emergenciais, variando entre limitações estruturais (falta de pessoal, acúmulo de funções) e falhas no planejamento. Parte dos respondentes reconhece a naturalização da emergência como rotina, o que enfraquece a adoção de medidas preventivas. Foi observado que há uma centralização decisória em alguns setores, o que limita a autonomia e a responsabilidade de unidades descentralizadas para planejar suas contratações. A falta de comunicação entre setores, a sobrecarga administrativa e a ausência de planejamento estratégico e tático foram apontadas como fatores que impactam negativamente a performance organizacional. Há, uma percepção de que o sistema favorece a reatividade em vez da proatividade.

Esta pesquisa identificou diversos pontos críticos de ineficiência, são eles: A ausência de planejamento com antecedência suficiente para a abertura de processos licitatórios; Repetição de dispensas emergenciais com os mesmos objetos e fornecedores, ocasionando uma rotina informal instalada; Documentações incompletas ou genéricas, indicando uma prática informal de "reutilização" de justificativas e pareceres; Prazos pequenos para apresentação de propostas; Falta de responsabilização objetiva pelas recorrências, o que contribui para sua continuidade.

Essas práticas informais criam uma cultura organizacional baseada na “emergência como estratégia performativa”, o que fragiliza a governança contratual, encarece os processos e compromete a eficiência e transparência da administração pública. Isso pode ser justificado pela ausência de orçamento financeiro e de entrega do valor à UFPE que seria para a manutenção das atividades.

A performance revela uma predominância de práticas informais na gestão das contratações, especialmente aquelas realizadas por dispensa de licitação. Essa realidade demonstra a fragilidade do planejamento contratual da UFPE e o uso recorrente de mecanismos excepcionais como solução para lacunas operacionais estruturais. As análises demonstraram que, apesar da existência de diretrizes normativas claras, a execução das contratações frequentemente se desvia das previsões legais e institucionais. Na prática, observam-se rotinas improvisadas, pressões por celeridade e ausência de padronização na instrução dos processos, o que evidencia uma performance organizacional baseada em urgências contínuas.

Os entrevistados apontam que a falta de capacitação técnica, a alta rotatividade de servidores e a sobrecarga de trabalho contribuem para a adoção de soluções imediatistas e personalizadas, ao invés de planejadas e padronizadas. Assim, a performance torna-se um reflexo das limitações estruturais da UFPE, na qual os servidores atuam em um ambiente de carência de recursos, prazos exíguos, baixas gratificações, falta de capacitação, carência orçamentária e acúmulo de funções.

Outro aspecto observado foi a repetição de práticas informais como uma espécie de “rotina alternativa”, legitimada pelo hábito e pela cultura organizacional da UFPE. Em vez de buscarem soluções estruturantes, os gestores recorrem continuamente a contratações emergenciais, reiterando os mesmos fornecedores e justificativas. Isso gera um ciclo vicioso que compromete a transparência, dificulta o controle e aumenta os riscos de ineficiência. Superar esse cenário exige mais do que alterações normativas pela UFPE, requer mudança cultural, capacitação contínua, fortalecimento do planejamento estratégico e orçamentário.

Encerrando, a pesquisa respondeu à pergunta central ao demonstrar que a performance das rotinas organizacionais na UFPE contribui para a recorrência de contratações emergenciais por meio de um conjunto de mecanismos mutuamente reforçados. Observou-se desalinhamento entre artefatos e condições reais de trabalho, compressão temporal associada a vigências e calendário orçamentário, acoplamentos frágeis entre unidades e escolhas gerenciais que reordenam etapas. Esses elementos, evidenciados pela triangulação entre entrevistas e documentos, estabilizam uma prática reativa na qual o planejamento é iniciado tardiamente, os artefatos são consolidados depois de decisões de fato, o sistema institucional é alimentado ao final e as devolutivas se acumulam em momentos críticos. No recorte de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, não foram identificados casos disconfirmatórios no período analisado, e a variação entre unidades se expressou sobretudo na intensidade de atrasos e de retrabalho, não no resultado agregado.

A pesquisa alcançou seus objetivos específicos ao demonstrar que:

- A dissociação entre rotinas formais e práticas informais nas contratações emergenciais;
- As percepções dos gestores e servidores evidenciam tanto a consciência dos problemas quanto a resistência ou incapacidade institucional de enfrentá-los adequadamente;
- Existem ineficiências estruturais e culturais, que devem ser enfrentadas por meio de mudanças organizacionais e culturais, capacitação continuada e fortalecimento dos mecanismos de planejamento e controle interno.

Em contextos públicos regidos por legalidade e razoabilidade, a agência individual exerce menor pressão idiossincrática sobre as rotinas; assim, a variação performativa se concentra nos artefatos e na resposta ambiental, produzindo a recorrência de contratações emergenciais como padrão de gestão. Do ponto de vista científico, o estudo contribui ao aplicar a Teoria das Rotinas Organizacionais ao contexto das contratações públicas universitárias, explicitando a relação entre aspectos ostensivos e performativos e descrevendo como variações performativas eficazes no curto prazo podem se reiterar até se converterem em padrão de ação. A matriz analítica construída e consolidada nas cinco categorias mostrou-se útil para decompor o fenômeno em mecanismos observáveis e trianguláveis, oferecendo um caminho para a análise de rotinas em ambientes regulados e de alta interdependência. Há, ainda, contribuição metodológica ao articular análise de conteúdo com análise documental em série histórica, o que permite qualificar inferências sem reduzir o fenômeno a uma única fonte de evidência.

No plano aplicado, os achados indicam alavancas concretas de gestão para reverter a trajetória reativa: iniciar o planejamento com antecedência mínima pactuada e monitorada, qualificar previamente Estudos Técnicos e Termos de Referência, usar o sistema institucional como trilha do processo desde a abertura, pactuar prazos intermediários entre setores e sustentar a coordenação por informação consolidada sobre vigências, riscos e cargas de trabalho. Tais medidas, ao incidirem sobre os pontos de acoplamento entre pessoas, artefatos e tempo, tendem a reduzir retrabalho, aumentar previsibilidade e diminuir a exposição à emergência, ainda que mudanças duradouras dependam de aprendizagem institucional e estabilidade de práticas.

Reconhecem-se limitações importantes. O corpus concentrou-se em serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, no período de 2019 a 2023, marcado por transição normativa e por estrangulamentos orçamentários. A ausência de casos disconfirmatórios nesse recorte limita a comparação direta entre trajetórias contrastantes, embora seja, por si, um dado substantivo sobre a estabilização do padrão reativo. Assim, as inferências devem ser lidas com cautela quanto à sua generalização para outros objetos de contratação e para outras instituições.

Como recomendações para estudos futuros, recomenda-se replicar a análise sob a vigência plena da Lei nº 14.133/2021 (com foco em planejamento anual, repositórios versionados e integração ao sistema de compras), realizar estudos comparados entre unidades e entre IFES para testar a robustez dos mecanismos identificados, empregar mineração de processos para medir tempos de atravessamento e gargalos e avaliar intervenções (checklists obrigatórios, prazos intermediários, revisão por pares) por meio de ciclos de melhoria monitorados por indicadores. Recomenda-se acompanhar tempo por etapa, % de emergenciais, concentração de fornecedores (Índice de Herfindahl-Hirschman - HHI), taxa de retrabalho/indeferimentos e aderência a TR/justificativas (a partir de SIPAC e repositórios). Para avaliar efeitos, sugere-se série temporal interrompida ou diferenças-em-diferenças combinadas à mineração de processos.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Paulo Moisés Raduan. **Reconstrução da rede metabólica em escala genômica da bactéria *Burkholderia sacchari***. 2016. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BATISTA, Henrique Gomes; PRESTES, Cristine. **Guia valor econômico de licitações**. São Paulo: Globo, p. 21, 2004.
- BECKER, Markus C. The past, present and future of organizational routines: introduction to the Handbook of Organizational Routines. **The handbook of organizational routines**, p. 3-14, 2008.
- BELICIU, Vlad. The cyclic structure of performance auditing in public sector. *In: INTERNATIONAL MANAGEMENT CONFERENCE*, 6., 2011, Bucharest, Romania. **Proceedings [...]** Bucharest: Bucharest University of Economic Studies, 2011. p. 491 – 497.
- BOGDAN, R; TAYLOR, S.J. **Introduction to qualitative research methods**. New York: John Wiley, 1975.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União, 2 de abril de 2021, Seção 1, p. 1-100. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 03 dez. 2024.
- CAJAZEIRAS, J. L. C.; FREITAS, J. Y. de S.; REIS, J. N. P.; CRUZ, M. P. M. da; HOLANDA FILHO, I. de O.; ASEVEDO, M. D. G. de; ALVES, L. B.; UCHÔA JÚNIOR, A. M. de S. **A evolução das contratações públicas: uma abordagem legislativa**. Cuadernos de Educación y Desarrollo, v. 16, n. 1, p. 2663-2652, 2024.
- CARVALHO FILHO, J. C. dos S. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7.ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.
- COSTA, C. D.; TERRA, A. P. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: ENAP, 2019.
- CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Penso Editora, 2021.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.
- FERNANDES, J. U. J. **O governo contratando com a micro e pequena empresa: o estatuto da micro e pequena empresa fomentando a economia do país**. Brasília: SEBRAE, 2017.

FELDMAN, Martha S. Organizational routines as a source of continuous change. **Organization science**, v. 11, n. 6, p. 611-629, 2000.

FELDMAN, Martha S.; PENTLAND, Brian T. Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. **Administrative science quarterly**, v. 48, n. 1, p. 94-118, 2003.

FELDMAN, Martha S.; ORLIKOWSKI, Wanda J. Theorizing practice and practicing theory. **Organization science**, v. 22, n. 5, p. 1240-1253, 2011.

FERREIRA, E. D.; HOFFMANN, L. T.; BACK, N. A JURIDICIDADE DA EXIGÊNCIA DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS À LUZ DOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DO PROCESSO LICITATÓRIO. **Revista da ESMESC**, [S. l.], v. 30, n. 36, p. 204–229, 2023. DOI: 10.14295/revistadaesmesec.v30i36.p204. Disponível em: <https://revista.esmesec.org.br/re/article/view/401>. Acesso em: 11 dez. 2024.

FIGUEIREDO, Jose Iranildo Elizeu; COSTA, Antonia Valdelucia. Vantagens do Pregão Eletrônico. **ID on line. Revista de psicologia**, v. 13, n. 43, p. 845-864, 2019.

FRANÇA, Vera Veiga; LOPES, Suzana Cunha. Análise do acontecimento: possibilidades metodológicas. **Matrizes**, v. 11, n. 3, p. 71-87, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Editora Atlas SA, 2023

GOMES JÚNIOR, J; FERREIRA NETO, M. N. **Licitação pública e sua relação com a governança e a governabilidade**. FACEF. Pesquisa - Desenvolvimento e Gestão, v. 23, n. 1, 2020.

HOWARD-GRENVILLE, J., RERUP, C., LANGLEY, A., & TSOUKAS, H. Introduction: Advancing a process perspective on routines by zooming out and zooming in. **Organizational routines: How they are created, maintained, and changed**, v. 5, p. 1-22, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

NARDES, Ana Carolina Araujo. **O uso de parâmetros da governança pública no processo decisório em procedimentos de licitação pelo tribunal de contas do Estado de Mato Grosso do Sul**. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília 2023.

NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. The Schumpeterian tradeoff revisited. **The American economic review**, v. 72, n. 1, p. 114-132, 1982.

ONU. **Objetivo de desenvolvimento sustentável 16**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 09 dez. 2024.

PERFEITO, Florence Vidal. **Variações em Rotinas Organizacionais**. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PERSSON, Erik; DA SILVEIRA PORTO, Ricardo; LAVOR, Alfredo Kleper Chaves. O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 1, p. 56-85, 2016.

REYNOLDS, T.; GUTMAN, J. Laddering Theory, Method, Analysis, and Interpretation. **Journal of Advertising Research**, New York, v.28, p.11-31, feb/mar.,1988.

SILVA, Clebson Vicente da. **Licitações públicas e desenvolvimento nacional sustentável: controle sobre o procedimento em busca da efetividade**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito), Centro Universitário Tabosa de Almeida ASCES – UNITA, Caruaru- PE, 2017.

SPULDARO, Juliano Danilo. **Rotinas organizacionais e a influência dos antecedentes internos e externos na variedade sequencial**. Tese (Doutorado em Administração de Empresas), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

STENE, Edwin O. An approach to a science of administration. **American Political Science Review**, v. 34, n. 6, p. 1124-1137, 1940.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa**. São Paulo, 16. ed. Atlas, 2016.

WEICHBRODT, Johann; GROTE, Gudela. Rules and Routines in Organizations: a review and extension. In: Fourth International Conference on Organizational Routines. Nice/France, June/2010. **Proceeding[...]** p. 1-35, June/2010.

WURM, B., GRISOLD, T., MENDLING, J., & VOM BROCKE, J. Business process management and routine dynamics. **Cambridge handbook of routine dynamics**, p. 513-524, 2021.