

**A IMPROPRIEDADE CADASTRAL NO SICAF COMO FATOR DE INEFICIÊNCIA
DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: UM ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO AGRESTE DE PERNAMBUCO EM 2025**

**LAND REGISTRATION IMPROPERTY IN SICAF AS A FACTOR OF
INEFFICIENCY IN BUDGET EXECUTION: A CASE STUDY AT THE FEDERAL
UNIVERSITY OF THE AGRESTE OF PERNAMBUCO IN 2025**

**LA INDEBIDIDAD CATRAL EN EL SICAF COMO FACTOR DE INEFICIENCIA EN
LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA: UN ESTUDIO DE CASO EN LA
UNIVERSIDAD FEDERAL DEL AGRESTE DE PERNAMBUCO EN 2025**

DOI: 10.23900/artefactum.v25i8.3974

Submitted on: 8.10.2026

Accepted on: 8.31.2026

Luis Alves da Nóbrega Neto

Mestre em Gestão Pública

Instituição: Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

Diego Gomes de Lima

Mestre em Gestão Pública

Instituição: Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

Paloma Rodrigues Duarte da Nóbrega

Mestre em Gestão Pública

Instituição: Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

Patrícia Maria Viana de Castro

Pós-Graduada em Contabilidade

Instituição: Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE)

RESUMO

A eficiência da Administração Pública contemporânea transcende a estrita legalidade, exigindo capacidade institucional para a execução tempestiva, transparente e racional de suas atividades. No âmbito das contratações públicas, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) desempenha papel central como instrumento essencial de gestão documental e segurança jurídica. Todavia, a inércia persistente dos fornecedores na atualização de seus dados cadastrais e certidões fiscais pode desencadear recorrentes interrupções no fluxo processual e retardar significativamente a execução orçamentária. Este estudo tem por escopo analisar detalhadamente como as falhas cadastrais no SICAF e as pendências em certidões fiscais impactaram diretamente a eficiência das contratações públicas na Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE) durante o exercício de 2025. O recorte temporal adotado é altamente estratégico, visto que o ano de 2025 marcou formalmente o primeiro ano de execução orçamentária autônoma da instituição, consolidado após o

seu desmembramento administrativo da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) ocorrido no final de 2024. A pesquisa possui natureza aplicada, descritiva e documental, desenvolvida por meio de um rigoroso estudo de caso com abordagem quali-quantitativa. Para mensurar com precisão os efeitos temporais das impropriedades identificadas, utilizou-se o indicador de Tempo de Paralisação Administrativa (TPA). A análise demonstra empiricamente que a inércia dos fornecedores, embora não inviabilize definitivamente a realização da despesa, gera custos administrativos ocultos substanciais, evidenciados por reanálises constantes, diligências burocráticas e interrupções indesejadas no cronograma de empenhos. Conclui-se, portanto, que a regularidade documental deve ser compreendida de forma ampla como uma variável crítica de desempenho gerencial. Busca-se, por conseguinte, implementar e supervisionar políticas públicas de conscientização e educação direcionadas aos fornecedores envolvidos nas contratações públicas, visando mitigar eficazmente os impactos negativos dessas impropriedades sobre a governança e a celeridade institucional.

Palavras-chave: SICAF; execução orçamentária; contratações públicas; eficiência administrativa; empenho.

ABSTRACT

The efficiency of contemporary Public Administration transcends strict compliance with the law, requiring institutional capacity for the timely, transparent, and rational execution of its activities. Within the scope of public procurement, the Unified Supplier Registration System (SICAF) plays a central role as an essential instrument for document management and legal certainty. However, the persistent failure of suppliers to update their registration data and tax clearance certificates may lead to recurrent interruptions in procedural workflows and significantly delay budget execution. This study aims to provide a detailed analysis of how registration deficiencies in SICAF and outstanding tax clearance certificates directly affected the efficiency of public procurement at the Federal University of Agreste of Pernambuco (UFAPE) during fiscal year 2025. The selected period is particularly relevant, as 2025 formally marked the institution's first year of autonomous budget execution, following its administrative separation from the Federal Rural University of Pernambuco (UFRPE) at the end of 2024. This is an applied, descriptive, and documentary study conducted through a rigorous case study using a mixed-methods approach. To accurately measure the temporal effects of the identified irregularities, the Administrative Interruption Time (AIT) indicator was employed. The analysis empirically demonstrates that supplier inertia, although it does not ultimately prevent the expenditure from being incurred, generates substantial hidden administrative costs, evidenced by repeated reanalyses, bureaucratic follow-up procedures, and undesirable interruptions in the schedule for commitment of expenditures. It is therefore concluded that documentary compliance should be broadly understood as a critical management performance variable. Accordingly, the study advocates for the implementation and monitoring of public policies aimed at raising awareness and providing guidance to suppliers involved in public procurement, with the purpose of effectively mitigating the negative impacts of such deficiencies on institutional governance and procedural timeliness.

Keywords: SICAF; budget execution; public procurement; administrative efficiency; commitment of expenditures.

RESUMEN

La eficiencia de la Administración Pública contemporánea va más allá del mero cumplimiento de la ley, ya que requiere capacidad institucional para llevar a cabo sus actividades de forma oportuna, transparente y racional. En el ámbito de la contratación pública, el Sistema Unificado de Registro de Proveedores (SICAF) desempeña un papel fundamental como instrumento esencial para la gestión documental y la seguridad jurídica. Sin embargo, el hecho de que los proveedores no actualicen sus datos de registro ni sus certificados de regularidad fiscal puede provocar interrupciones recurrentes en los flujos de trabajo procedimentales y retrasar significativamente la ejecución presupuestaria. El presente estudio tiene como objetivo ofrecer un análisis detallado de cómo las deficiencias en el registro en el SICAF y los certificados de regularidad fiscal pendientes afectaron directamente a la eficiencia de la contratación pública en la Universidad Federal de Agreste de Pernambuco (UFAPE) durante el ejercicio fiscal 2025. El período seleccionado reviste especial relevancia, ya que 2025 marcó formalmente el primer año de ejecución presupuestaria autónoma de la institución, tras su separación administrativa de la Universidad Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) a finales de 2024. Se trata de

un estudio aplicado, descriptivo y documental, llevado a cabo mediante un riguroso estudio de caso con un enfoque de métodos mixtos. Para medir con precisión los efectos temporales de las irregularidades identificadas, se empleó el indicador de Tiempo de Interrupción Administrativa (AIT). El análisis demuestra empíricamente que la inercia de los proveedores, aunque en última instancia no impide que se realice el gasto, genera importantes costes administrativos ocultos, que se manifiestan en repetidos reanálisis, procedimientos burocráticos de seguimiento e interrupciones indeseables en el calendario de compromiso de gastos. Por lo tanto, se concluye que el cumplimiento documental debe entenderse en sentido amplio como una variable crítica del rendimiento de la gestión. En consecuencia, el estudio aboga por la implementación y el seguimiento de políticas públicas destinadas a sensibilizar y orientar a los proveedores que participan en la contratación pública, con el fin de mitigar de manera efectiva los impactos negativos de dichas deficiencias en la gobernanza institucional y la puntualidad de los procedimientos.

Palabras clave: SICAF; ejecución presupuestaria; contratación pública; eficiencia administrativa; compromiso de gastos.

1 INTRODUÇÃO

A contratação pública constitui um dos principais instrumentos utilizados pela Administração Pública para viabilizar a implementação de políticas públicas, assegurar o funcionamento das instituições e atender às demandas da sociedade. Em razão do expressivo volume de recursos movimentados anualmente, a legislação brasileira tem buscado aperfeiçoar os mecanismos de controle, transparência e governança das contratações, especialmente após a promulgação da Lei nº 14.133/2021, que consolidou um novo paradigma voltado ao planejamento, à gestão de riscos e à obtenção de maior eficiência administrativa.

Nesse contexto, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores consolidou-se como um importante instrumento de apoio às contratações públicas federais, centralizando informações cadastrais e documentais dos fornecedores interessados em contratar com a Administração Pública. A utilização do sistema busca conferir maior segurança jurídica, reduzir a burocracia documental e simplificar a verificação das condições necessárias à contratação e à execução das despesas públicas.

Todavia, a experiência prática da Administração Pública demonstra que a eficiência proporcionada pelo SICAF depende diretamente da adequada manutenção cadastral realizada pelos próprios fornecedores. A ausência de cadastro válido, o vencimento do registro ou a falta de atualização das certidões verificadas no sistema podem impedir a continuidade regular dos procedimentos administrativos, especialmente na fase de emissão da nota de empenho, ocasionando atrasos na execução orçamentária e aumento do retrabalho das unidades responsáveis pela instrução processual.

Na Universidade Federal do Agreste de Pernambuco, observou-se, no primeiro ano de autonomia administrativa, recorrente ocorrência de processos administrativos cuja emissão do empenho foi retardada em decorrência da ausência ou do vencimento do SICAF, bem como da inexistência de Certidões Negativas de Débitos Estadual e Municipal válidas. Essas situações exigiram sucessivas diligências administrativas junto aos fornecedores, interrompendo o fluxo regular dos processos e comprometendo a tempestividade da execução orçamentária.

Embora tais ocorrências sejam frequentemente enfrentadas pelos órgãos da Administração Pública Federal, a literatura especializada tem concentrado suas análises na fase de seleção dos fornecedores, dedicando menor atenção aos impactos operacionais decorrentes das impropriedades documentais verificadas durante a execução orçamentária da despesa. Assim, permanece pouco explorada a relação entre a regularidade cadastral dos fornecedores e a eficiência administrativa sob a perspectiva da gestão do empenho.

Diante dessa lacuna, este estudo busca responder à seguinte questão de pesquisa: em que medida a ausência ou o vencimento do SICAF e das Certidões Negativas de Débitos Estadual e Municipal comprometem a eficiência da execução orçamentária das contratações públicas da Universidade Federal do Agreste de Pernambuco?

Parte-se da hipótese de que tais impropriedades documentais constituem importante fator de ineficiência administrativa, na medida em que retardam a emissão de empenhos, aumentam o retrabalho das equipes técnicas e comprometem a tempestividade da execução orçamentária.

Assim, o objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar os impactos dessas impropriedades sobre a execução orçamentária das contratações públicas da UFAPE, no ano de 2025. Especificamente, pretende-se identificar a frequência das ocorrências, mensurar seus reflexos sobre a tramitação processual e propor medidas preventivas voltadas ao aperfeiçoamento da gestão documental dos fornecedores.

A relevância do estudo reside na possibilidade de ampliar a compreensão acerca dos efeitos administrativos das impropriedades documentais verificadas no SICAF, contribuindo para o desenvolvimento de práticas gerenciais capazes de reduzir atrasos, racionalizar procedimentos e fortalecer a eficiência das contratações públicas federais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O SISTEMA DE CADASTRAMENTO UNIFICADO DE FORNECEDORES COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A modernização das contratações públicas brasileiras está intimamente relacionada ao fortalecimento dos mecanismos de governança, transparência e controle administrativo. Nesse contexto, a utilização de sistemas eletrônicos passou a desempenhar papel estratégico na padronização dos procedimentos, na redução da burocracia documental e no aumento da confiabilidade das informações utilizadas pelos gestores públicos. Entre esses instrumentos destaca-se o Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores, concebido para centralizar e gerenciar as informações cadastrais das pessoas físicas e jurídicas interessadas em contratar com a Administração Pública Federal.

Mais do que um simples cadastro de fornecedores, o SICAF constitui uma base integrada de informações destinada a subsidiar a tomada de decisão administrativa, permitindo a verificação da situação cadastral, jurídica e fiscal dos particulares que mantêm ou pretendem manter relações contratuais com o Poder Público. Conforme disciplina a Instrução Normativa SEGES/MP nº 3, de 26 de abril de 2018, e como observa Fenili, a centralização dessas informações reduz a necessidade de apresentação repetitiva de documentos, simplifica procedimentos administrativos e fortalece os mecanismos de controle preventivo exercidos pelos órgãos públicos.

Sob a perspectiva da governança pública, o SICAF contribui para a padronização dos processos administrativos e para a mitigação de riscos associados às contratações governamentais. A manutenção atualizada do cadastro dos fornecedores proporciona maior segurança jurídica à Administração, reduz o tempo destinado à conferência documental e favorece a uniformização dos procedimentos adotados pelos diversos órgãos federais. Nessa direção, o sistema não apenas simplifica a fase de habilitação, mas acompanha toda a execução contratual, constituindo importante instrumento de apoio à gestão pública, em linha com os princípios da reforma gerencial orientada para resultados (Bresser-Pereira, 1998; Osborne; Gaebler, 1994) e da teoria geral da administração.

Entretanto, a eficiência desse modelo depende da atuação colaborativa dos próprios fornecedores. A atualização tempestiva das informações cadastrais e das certidões exigidas representa condição indispensável para que o sistema cumpra sua

finalidade. Quando essa manutenção deixa de ocorrer, o SICAF deixa de atuar como elemento facilitador da gestão administrativa e passa a representar um fator de interrupção dos fluxos processuais, exigindo novas diligências, reanálises documentais e repetidas consultas pelos servidores responsáveis pela instrução dos processos — configuração que se pode denominar, à luz da literatura de controladoria pública, um custo administrativo oculto absorvido pela Administração.

Sob essa ótica, verifica-se que a efetividade do SICAF não está condicionada apenas à robustez tecnológica da plataforma, mas também ao comportamento dos fornecedores e à adoção de práticas preventivas de gestão documental. A ausência dessa cultura preventiva tende a transferir para a Administração Pública os custos administrativos decorrentes da regularização documental, na esteira do que a teoria da administração identifica como atividades que não agregam valor ao processo, ampliando o retrabalho e reduzindo a eficiência das atividades relacionadas à execução da despesa pública.

2.2 A REGULARIDADE DOCUMENTAL COMO REQUISITO PARA A EMISSÃO DO EMPENHO E PARA A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A execução orçamentária da despesa pública compreende um conjunto de atos administrativos que asseguram a adequada utilização dos recursos públicos, observando os princípios da legalidade, eficiência, planejamento e responsabilidade fiscal. No âmbito das contratações públicas, a emissão da nota de empenho representa um dos momentos mais relevantes desse processo, pois formaliza a reserva orçamentária necessária ao cumprimento das obrigações assumidas pela Administração.

Embora tradicionalmente a literatura jurídica concentre suas análises na fase de habilitação dos fornecedores, a prática administrativa demonstra que a verificação da regularidade documental permanece relevante durante a execução contratual. Na rotina administrativa da UFAPE, a conferência da situação do fornecedor imediatamente antes da emissão do empenho constitui procedimento de controle destinado a reduzir riscos e assegurar que a contratação seja executada em conformidade com os requisitos legais e regulamentares.

Nesse cenário, impropriedades relacionadas ao SICAF, especialmente a ausência ou o vencimento do cadastro, bem como a inexistência de Certidões Negativas de Débitos Estadual e Municipal válidas, impedem a continuidade regular

da instrução processual. Como consequência, o processo administrativo permanece suspenso até que o fornecedor promova a regularização documental, retardando a emissão do empenho e afetando o planejamento da execução orçamentária.

Importa destacar que essas impropriedades, embora frequentemente percebidas como meras pendências documentais, produzem efeitos administrativos significativamente mais amplos. Cada processo interrompido demanda novas consultas ao SICAF, comunicação com os fornecedores, reanálise documental e nova conferência das certidões apresentadas, atividades que consomem tempo da equipe técnica e ampliam o custo administrativo da contratação.

Assim, o impacto das impropriedades documentais transcende a esfera da conformidade legal e alcança diretamente a eficiência administrativa. O atraso na emissão do empenho pode comprometer o cronograma de execução das despesas, dificultar o planejamento financeiro da instituição e reduzir a capacidade operacional das unidades responsáveis pela gestão orçamentária.

2.3 EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A eficiência constitui um dos princípios estruturantes da Administração Pública contemporânea e orienta a atuação estatal no sentido da obtenção dos melhores resultados possíveis com a utilização racional dos recursos disponíveis. Sob essa perspectiva, não basta que os atos administrativos observem a legalidade; exige-se também que sejam praticados com economicidade, tempestividade, qualidade e capacidade de produzir resultados efetivos para a sociedade.

No contexto das contratações públicas, a eficiência administrativa pressupõe que os procedimentos de aquisição e contratação sejam conduzidos de forma planejada, contínua e integrada, evitando interrupções desnecessárias e reduzindo desperdícios de tempo e de recursos humanos. Sistemas informatizados, como o SICAF, foram concebidos justamente para contribuir com esse objetivo, permitindo maior padronização dos procedimentos e reduzindo a burocracia associada à análise documental.

Entretanto, quando os fornecedores deixam de manter atualizadas as informações exigidas pelo sistema, parte dos ganhos proporcionados pela transformação digital é perdida. Em vez de simplificar os processos, a Administração passa a concentrar esforços na realização de diligências, na conferência repetitiva de

documentos e no acompanhamento da regularização cadastral dos fornecedores, desviando recursos humanos de atividades de maior valor agregado.

Sob essa ótica, a impropriedade documental deixa de representar apenas uma falha administrativa isolada e passa a configurar um indicador de ineficiência organizacional, na medida em que interfere diretamente na fluidez dos processos e compromete a tempestividade da execução orçamentária. Dessa forma, a análise dos atrasos provocados pela ausência ou pelo vencimento do SICAF e das certidões estadual e municipal permite compreender como fatores aparentemente simples podem produzir impactos relevantes sobre o desempenho institucional.

Ao deslocar o foco da conformidade documental para seus efeitos sobre a eficiência administrativa, este estudo propõe uma abordagem ainda pouco explorada na literatura especializada, aproximando o debate jurídico das perspectivas contemporâneas de governança pública, gestão por resultados e melhoria contínua dos processos administrativos.

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa caracteriza-se como aplicada, por buscar compreender um problema concreto observado na rotina administrativa da Universidade Federal do Agreste de Pernambuco e propor medidas que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão das contratações públicas. Quanto aos objetivos, classifica-se como descritiva, uma vez que procura identificar, registrar e analisar a ocorrência de impropriedades documentais relacionadas aos fornecedores contratados e seus reflexos sobre a execução orçamentária.

No que se refere aos procedimentos técnicos, trata-se de um estudo de caso, desenvolvido no âmbito do Setor de Contabilidade e Execução Orçamentária e Financeira da UFAPE. A escolha dessa unidade de análise decorre da atuação direta, à época, do pesquisador como Coordenador de Execução Financeira do órgão, incumbido da conferência da regularidade documental dos fornecedores antes da emissão das notas de empenho, etapa em que foram observadas as ocorrências que constituem o objeto desta pesquisa.

A abordagem metodológica é quali-quantitativa. A dimensão quantitativa é utilizada para mensurar a frequência das impropriedades documentais, os atrasos ocasionados na emissão dos empenhos e o tempo necessário para regularização das

pendências identificadas. A abordagem qualitativa permite interpretar os efeitos dessas ocorrências sobre os procedimentos administrativos, considerando a experiência institucional da unidade responsável pela execução orçamentária.

A coleta de dados compreendeu a análise documental dos processos administrativos de contratação tramitados entre janeiro e dezembro de 2025. Foram examinados os registros constantes dos processos administrativos e os documentos comprobatórios da regularidade dos fornecedores, restringindo-se a investigação às seguintes impropriedades:

- I. I – ausência de cadastro ativo no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores;
- II. II – cadastro no SICAF com prazo de validade expirado;
- III. III – Certidão Negativa de Débitos Estadual vencida ou inexistente;
- IV. IV – Certidão Negativa de Débitos Municipal vencida ou inexistente.

A delimitação dessas variáveis decorre da observação de que tais impropriedades constituíram as principais causas de interrupção da emissão de notas de empenho na unidade analisada, sendo, portanto, representativas do fenômeno investigado.

Para cada processo administrativo foram coletadas, sempre que possível, as seguintes informações:

- número do processo administrativo;
- modalidade da contratação;
- objeto contratado;
- data da solicitação do empenho;
- tipo de impropriedade documental identificada;
- data da comunicação ao fornecedor;
- data da regularização documental;
- data da emissão da nota de empenho;
- tempo de paralisação do processo;
- necessidade de nova análise documental.

Com base nesses dados, foram construídos indicadores destinados a avaliar os reflexos das impropriedades documentais sobre a eficiência da execução orçamentária. O principal indicador proposto nesta pesquisa é o Tempo de Paralisação Administrativa, definido como o intervalo, em dias corridos, compreendido

entre a identificação da impropriedade documental e a efetiva emissão da nota de empenho após a regularização do fornecedor. Além desse indicador, são analisadas as seguintes métricas, com a correspondente operacionalização adotada neste estudo:

Percentual de processos com impropriedades documentais: razão entre o número de processos que apresentaram ao menos uma das impropriedades listadas e o total de processos analisados; operacionalizado a partir dos registros documentais do período.

Distribuição das impropriedades por tipo: frequência absoluta e relativa de cada uma das quatro categorias investigadas.

Tempo médio de regularização documental: média, mediana e amplitude dos tempos observados entre a identificação da impropriedade e a regularização aferida nos processos.

Frequência de reanálise processual: quantidade de processos nos quais a equipe técnica teve de reiniciar a conferência documental após a complementação ou substituição de documentos pelo fornecedor. No recorte deste estudo, a reanálise associou-se diretamente à ocorrência de impropriedade documental, uma vez que cada processo irregular demandou nova conferência antes da autorização do empenho.

Impacto mensal das impropriedades sobre a emissão dos empenhos: indicador concebido para associar o quantitativo de impropriedades identificadas em cada mês à respectiva emissão de empenhos no mesmo período. Por se tratar de estudo de caso com coleta documental agregada por processo, a série temporal mensal não foi desagregada no recorte adotado, sendo remetida como desdobramento em pesquisas futuras.

Os dados foram organizados em planilhas eletrônicas e submetidos à análise estatística descritiva, utilizando medidas de frequência, média, mediana, valores mínimo e máximo e distribuição percentual das ocorrências. Os resultados são apresentados por meio de tabelas, permitindo identificar padrões de comportamento e avaliar a influência das impropriedades documentais sobre a eficiência da execução orçamentária.

Por se tratar de pesquisa documental baseada em processos administrativos e informações institucionais, sem identificação individual de pessoas físicas ou divulgação de dados sensíveis, foram observados os princípios éticos aplicáveis às

pesquisas envolvendo informações administrativas, assegurando-se a confidencialidade dos dados e a utilização das informações exclusivamente para fins científicos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DA AMOSTRA E DAS IMPROPRIEDADES DOCUMENTAIS

No recorte temporal compreendido entre janeiro e dezembro de 2025, foram analisados 352 processos administrativos de contratação tramitados na UFAPE, com a emissão de 348 notas de empenho. Em 138 desses processos (39,20% da amostra total) foi identificada ao menos uma das impropriedades documentais previamente delimitadas.

Tabela 1 – Caracterização dos processos administrativos analisados

Exercício Processos analisados Empenhos emitidos Processos com impropriedades			
2025	352	348	138

Fonte: Dados da pesquisa (2026)

As impropriedades documentais verificadas antes da emissão da nota de empenho concentraram-se em quatro situações específicas: ausência de cadastro ativo no SICAF; vencimento do cadastro no SICAF; Certidão Negativa de Débitos Estadual vencida ou inexistente; e Certidão Negativa de Débitos Municipal vencida ou inexistente.

Embora essas ocorrências possuam natureza documental, seus efeitos extrapolam a simples necessidade de complementação de documentos. Na prática administrativa, cada impropriedade identificada implicou a interrupção da tramitação processual, a realização de diligências junto ao fornecedor, nova conferência documental e reanálise do processo antes da autorização para emissão do empenho — de modo que os 138 processos identificados mobilizaram 138 reanálises documentais.

Esse resultado evidencia que pequenas falhas documentais podem produzir impactos administrativos significativamente superiores ao seu custo aparente,

comprometendo a tempestividade da execução orçamentária e reduzindo a eficiência operacional da unidade responsável pela gestão da despesa.

Tabela 2 – Frequência das impropriedades documentais

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

Fonte: Dados da pesquisa (2026)

4.2 REFLEXOS SOBRE A EMISSÃO DA NOTA DE EMPENHO

A emissão da nota de empenho representa um dos principais marcos da execução orçamentária da despesa pública, formalizando a reserva do crédito orçamentário necessário ao cumprimento das obrigações assumidas pela Administração.

Nos processos analisados verificou-se que nenhuma das impropriedades identificadas impediu definitivamente a contratação — todas as 348 notas de empenho foram, ao final, emitidas. O que se observou, contudo, foi a introdução sistemática de atrasos decorrentes da necessidade de regularização documental pelos fornecedores.

O aspecto mais relevante do ponto de vista gerencial não reside na impossibilidade de contratar, mas na perda de eficiência administrativa verificada no interregno entre a identificação da impropriedade e a regularização. Enquanto a documentação permanece irregular, o processo administrativo deixa de produzir valor para a Administração Pública e permanece aguardando providências externas, consumindo recursos humanos sem qualquer avanço efetivo da execução orçamentária. Essa constatação aproxima o estudo dos conceitos contemporâneos de gestão por processos, segundo os quais atividades que não agregam valor devem ser reduzidas ou eliminadas (Osborne; Gaebler, 1994).

4.3 O CUSTO ADMINISTRATIVO OCULTO DAS IMPROPRIEDADES DOCUMENTAIS

Este estudo propõe que as impropriedades verificadas no SICAF e nas certidões estadual e municipal produzem um fenômeno ainda pouco explorado pela literatura especializada em compras públicas, aqui denominado custo administrativo oculto.

Esse conceito pode ser articulado com os fundamentos da controladoria pública e da governança administrativa, com a tradição da reforma gerencial orientada para resultados (Bresser-Pereira, 1998; Osborne; Gaebler, 1994) e com a teoria geral da administração. Em diálogo com essa literatura, o custo administrativo oculto representa o conjunto de atividades que não agregam valor direto à execução da despesa, mas que consomem recursos humanos e tempo institucional em razão de pendências imputáveis à conduta do fornecedor.

Diferentemente do custo financeiro da contratação, esse custo não é registrado contabilmente nem considerado nas planilhas de formação de preços. Manifesta-se, no entanto, em dimensões mensuráveis:

- tempo adicional despendido pelos servidores;
- necessidade de novas consultas ao SICAF;
- contatos reiterados com os fornecedores;
- reabertura de processos administrativos;
- reanálise documental;
- reorganização da programação de empenhos;
- postergação da execução orçamentária.

Embora individualmente essas atividades pareçam de pequena relevância, sua repetição contínua no cotidiano administrativo produz perda significativa de produtividade organizacional. Sob essa perspectiva, a impropriedade documental deixa de ser um problema exclusivamente jurídico e passa a configurar variável diretamente relacionada ao desempenho institucional, na linha do que Slomski identifica como custos não capturados pelos sistemas tradicionais de controle.

4.4 TEMPO DE PARALISAÇÃO ADMINISTRATIVA

Um dos principais resultados desta pesquisa consiste na proposição do indicador denominado Tempo de Paralisação Administrativa, formalizado por:

TPA = Data da emissão do empenho – Data da identificação da impropriedade

A operacionalização do TPA por tipo de impropriedade é apresentada na Tabela 3.

Tabela 3 – Tempo de Paralisação Administrativa (TPA)

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

Fonte: Dados da pesquisa (2026)

O TPA apresenta três vantagens operacionais relevantes. Primeiro, permite mensurar objetivamente os impactos administrativos provocados pelas impropriedades documentais. Segundo, possibilita a comparação entre diferentes exercícios financeiros e entre diferentes unidades organizacionais. Terceiro, pode ser utilizado por qualquer órgão da Administração Pública Federal sem necessidade de adaptação metodológica.

Os dados indicam que o SICAF ausente é a impropriedade que produz o maior impacto médio (25 dias), seguida pelo SICAF vencido (15 dias). As certidões Estadual e Municipal apresentam o menor TPA (10 dias cada), refletindo, em parte, a maior facilidade de emissão dessas certidões pelos fornecedores. A média geral ponderada de 14,8 dias expressa, em números, o custo administrativo oculto médio incorrido pela unidade responsável pela execução orçamentária a cada processo irregular.

Assim, o TPA deixa de ser apenas um indicador estatístico e passa a representar um instrumento de gestão da eficiência administrativa, alinhado à função da controladoria pública de mensurar e evidenciar custos não capturados pelos sistemas tradicionais.

4.5 UMA NOVA PERSPECTIVA PARA AVALIAÇÃO DO SICAF

Os resultados sugerem que o desempenho do SICAF não deve ser avaliado exclusivamente sob a ótica tecnológica. Na realidade, a eficiência do sistema depende da atuação conjunta de dois agentes: a Administração Pública, que disponibiliza infraestrutura tecnológica, procedimentos padronizados e mecanismos de controle; e o fornecedor, ao qual cabe manter atualizadas as informações exigidas pelo sistema.

Quando essa responsabilidade não é observada, os custos administrativos da regularização são transferidos para o órgão público. Consequentemente, o desempenho institucional deixa de depender exclusivamente da qualidade dos processos internos e passa a sofrer influência direta do comportamento dos particulares contratados.

Essa constatação amplia a compreensão tradicional do SICAF e demonstra que sua efetividade está vinculada à gestão compartilhada da conformidade documental, em consonância com os princípios da governança pública e da gestão por resultados (Slomski, 2019; Osborne; Gaebler, 1994; Bresser-Pereira, 1998).

5 CONCLUSÕES

Os resultados deste estudo evidenciam que as impropriedades documentais relacionadas ao cadastro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores e às Certidões Negativas de Débitos Estadual e Municipal produzem impactos que extrapolam a esfera da conformidade documental, repercutindo diretamente sobre a eficiência da execução orçamentária das contratações públicas.

Embora tais ocorrências não impeçam, em caráter definitivo, a realização da despesa pública, verificou-se que a necessidade de regularização documental interrompe o fluxo processual, retarda a emissão da nota de empenho e exige a realização de sucessivas diligências administrativas, aumentando o tempo de tramitação dos processos e ampliando o retrabalho das equipes responsáveis pela execução orçamentária.

Sob essa perspectiva, constatou-se que o principal impacto das impropriedades analisadas não reside na irregularidade documental em si, mas na transferência dos custos administrativos de sua regularização para a Administração Pública. Cada processo interrompido demanda novas consultas ao SICAF, comunicação com os

fornecedores, conferência de documentos atualizados e reanálise processual, atividades que consomem tempo institucional sem agregar valor direto à execução da despesa.

Esses resultados reforçam a compreensão de que a eficiência administrativa não depende exclusivamente da observância da legislação ou da existência de sistemas informatizados de controle, mas também do comportamento colaborativo dos fornecedores na manutenção tempestiva de sua documentação cadastral. Assim, a efetividade do SICAF está diretamente relacionada ao compromisso dos particulares em manter atualizadas as informações exigidas para contratação com o Poder Público.

Do ponto de vista científico, este estudo propõe uma mudança de enfoque na análise da regularidade documental dos fornecedores. Tradicionalmente tratada como requisito jurídico para a contratação, a conformidade documental passa a ser compreendida como variável capaz de influenciar o desempenho da execução orçamentária. Essa perspectiva amplia o debate sobre eficiência nas contratações públicas ao demonstrar que falhas aparentemente simples podem produzir reflexos relevantes sobre a gestão dos recursos públicos.

Como contribuição metodológica, o artigo propõe a utilização do Tempo de Paralisação Administrativa como indicador para mensurar os impactos decorrentes das impropriedades documentais sobre a emissão de empenhos. Trata-se de um indicador simples, objetivo e replicável, que pode ser utilizado por outros órgãos públicos para monitorar a eficiência dos processos administrativos e subsidiar ações de melhoria contínua.

No plano gerencial, os resultados sugerem que parte dos atrasos observados poderia ser mitigada mediante a adoção de medidas preventivas voltadas ao acompanhamento periódico da situação documental dos fornecedores. Entre essas medidas destacam-se a implementação de alertas automáticos para vencimento do SICAF e das certidões, a comunicação preventiva aos fornecedores, a elaboração de checklists padronizados para instrução processual e o monitoramento contínuo dos indicadores de desempenho relacionados à emissão de empenhos.

Por fim, reconhece-se que esta pesquisa apresenta limitações inerentes ao estudo de caso, uma vez que sua análise se concentrou na realidade administrativa da Universidade Federal do Agreste de Pernambuco. Dessa forma, os resultados não podem ser generalizados automaticamente para toda a Administração Pública

Federal. A metodologia proposta, no entanto, poderá ser aplicada em outros órgãos e entidades, permitindo estudos comparativos que ampliem a compreensão dos impactos das impropriedades documentais sobre a eficiência da execução orçamentária.

Como agenda para pesquisas futuras, recomenda-se a realização de estudos multicêntricos envolvendo diferentes instituições federais de ensino e outros órgãos da Administração Pública, bem como a investigação da relação entre a regularidade documental dos fornecedores, os custos administrativos das contratações e os indicadores de desempenho da gestão orçamentária.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, 1964.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, 2000.
- BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 2021.
- BRASIL. **Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.** Instrução Normativa SEGES/MP nº 3, de 26 de abril de 2018. Estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores, 2018.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: Editora 34, 1998, 1998.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 38. ed. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2025, 2025.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração.** 10. ed. 10. ed. Barueri: Atlas, 2021, 2021.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 37. ed. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, 2024.
- FENILI, Renato. **Governança em contratações públicas: teoria e prática à luz da Lei nº 14.133/2021.** Belo Horizonte: Fórum, 2023, 2021.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, 2021.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** Atualizado por José Emmanuel Burle Filho. 49. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo.** 13. ed. 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025, 2025.
- OSBORNE, David.; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo.** Brasília: MH Comunicação, 1994, 1994.
- PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública.** 9. ed. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2023, 2023.

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

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas comentadas**. 16. ed. 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2024, 2024.

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

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