

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

LEILA MILANI

**O PLANEJAMENTO DA FASE PREPARATÓRIA DO PREGÃO ELETRÔNICO NA
TRANSIÇÃO PARA A LEI Nº 14.133/2021: AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE NA
UTFPR**

CURITIBA

2025

LEILA MILANI

**O PLANEJAMENTO DA FASE PREPARATÓRIA DO PREGÃO ELETRÔNICO NA
TRANSIÇÃO PARA A LEI Nº 14.133/2021: AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE NA
UTFPR**

Planning the Preparatory Phase of Electronic Auctions in the Transition to Law N°. 14.133/2021: Conformity Assessment at UTFPR

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Orientadora: Profª Drª Fernanda Cavicchioli Zola.

Coorientadora: Drª Leslie de Oliveira Bocchino.

CURITIBA

2025



Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos. Conteúdos elaborados por terceiros, citados e referenciados nesta obra não são cobertos pela licença.



LEILA MILANI

**O PLANEJAMENTO DA FASE PREPARATÓRIA DO PREGÃO ELETRÔNICO NA TRANSIÇÃO PARA A LEI
Nº 14.133/2021: AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE NA UTFPR**

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre Em Administração Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Administração Pública.

Data de aprovação: 26 de Novembro de 2025

Dra. Fernanda Cavicchioli Zola, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Igor Jose Botelho Valques, Doutorado - Universidade Estadual de Maringá (Uem)

Dra. Leslie De Oliveira Bocchino, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dra. Marcia Maria Dos Santos Bortolucci Espejo, Doutorado - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Ufms)

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 26/11/2025.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela oportunidade de realizar este mestrado e por me conceder forças, sabedoria e serenidade ao longo desta jornada.

À minha família — ao meu pai, à minha mãe (in memoriam), cuja partida ocorreu durante a realização deste curso, e à minha irmã. O apoio, mesmo que muitas vezes indireto, foi essencial. Agradeço a Deus pela vida de cada um de vocês.

À professora Fernanda, minha orientadora, pela paciência, compreensão e dedicação constantes, que foram fundamentais para a construção deste trabalho.

À Dra. Leslie, coorientadora, pelo apoio, pelos esclarecimentos sempre pertinentes e pela disponibilidade em cada etapa do percurso.

Aos colegas do PROFIAP, pelo compartilhamento de experiências, desafios e aprendizados que tornaram essa caminhada mais leve e enriquecedora.

Aos professores do PROFIAP/UTFPR, pelo conhecimento transmitido e pelas contribuições que ampliaram minha formação e fortaleceram minha compreensão sobre a Administração Pública.

Aos chefes e colegas de trabalho da UTFPR, pelo incentivo e pela compreensão diante das demandas conciliadas entre estudo e trabalho.

À Reitoria da UTFPR, pelo apoio institucional e pela confiança ao permitir o desenvolvimento desta pesquisa no âmbito da própria Universidade.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo avaliar a conformidade do planejamento da fase preparatória dos processos de contratação de serviços realizados por Pregão eletrônico na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), em relação às mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, no contexto da transição normativa que revogou as Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002 e instituiu o regime atual de contratações públicas. Nesse regime o Pregão eletrônico consolidou-se como modalidade central das contratações, e o planejamento de sua fase preparatória tornou-se determinante para o êxito das etapas subsequentes e para a obtenção de resultados mais vantajosos, com a governança atuando como elemento integrador entre ambos. Destaca-se a complexidade da gestão da UTFPR decorrente de sua estrutura orçamentária descentralizada e da atuação dos Núcleos Regionais de Compras. A pesquisa adota abordagem qualitativa e análise documental de processos registrados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da UTFPR. A avaliação de conformidade em relação às diretrizes de mudança foi conduzida com base em uma Lista de Verificação, aplicando-se o Princípio de Pareto (80/20) para a seleção da amostra e a Matriz GUT para a priorização das não conformidades e deficiências identificadas. Os resultados evidenciam que a UTFPR apresenta níveis expressivos de aderência a determinadas diretrizes de mudança, como a segregação de funções, a racionalização das contratações e a prevenção do fracionamento. No entanto, também são revelados desafios persistentes relacionados à análise de mercado, à gestão por competências e à integração entre os Núcleos Regionais de Compras. A aplicação da Matriz GUT permitiu hierarquizar as não conformidades e deficiências tratadas como problemas, identificando pontos críticos que comprometem a efetividade do planejamento e orientando a proposição de mecanismos de controle interno. Propõem-se ações voltadas à padronização de roteiros, à criação de bancos de competências, à formalização de fluxos de trabalho e à instituição de comitês de governança, com destaque para a gestão por competências como eixo estratégico transversal. Essas proposições estão alinhadas ao PDI 2023-2027 e à Política de Governança, Integridade, Riscos e Controle da UTFPR, reforçando a importância de uma governança institucional robusta e integrada aos mecanismos de controle interno. Conclui-se que o aprimoramento do planejamento da fase preparatória é essencial para assegurar contratações mais vantajosas e alinhadas ao interesse público, contribuindo para o fortalecimento da governança e da efetividade da gestão das contratações públicas.

Palavras-chave: Administração Pública; Contratações públicas; Planejamento da fase preparatória; Pregão eletrônico; Lei nº 14.133/2021.

ABSTRACT

This research aims to assess the compliance of the preparatory phase planning for service procurement processes carried out by electronic auction at the Federal Technological University of Paraná (UTFPR), in relation to the changes introduced by Law No. 14.133/2021, in the context of the regulatory transition that repealed Laws No. 8.666/1993 and No. 10.520/2002 and instituted the current public procurement regime. Under this regime, electronic auctions have become the main method of procurement, and planning the preparatory phase has become crucial to the success of subsequent stages and to obtaining more advantageous results, with governance acting as an integrating element between the two. The complexity of UTFPR's management stands out due to its decentralized budget structure and the activities of the Regional Procurement Centers. The research adopts a qualitative approach and documentary analysis of processes registered in the National Public Procurement Portal (PNCP) and the Electronic Information System (SEI) of UTFPR. The assessment of compliance with the change guidelines was conducted based on a Checklist, applying the Pareto Principle (80/20) for sample selection and the GUT Matrix for prioritizing identified non-conformities and deficiencies. The results show that UTFPR has significant levels of adherence to certain change guidelines, such as segregation of duties, rationalization of hiring, and prevention of fragmentation. However, persistent challenges related to market analysis, competency management, and integration between Regional Procurement Centers are also revealed. The application of the GUT Matrix allowed for the prioritization of non-conformities and deficiencies treated as problems, identifying critical points that compromise the effectiveness of planning and guiding the proposal of internal control mechanisms. Actions are proposed aimed at standardizing roadmaps, creating competency banks, formalizing workflows, and establishing governance committees, with an emphasis on competency-based management as a cross-cutting strategic axis. These proposals are aligned with the 2023-2027 PDI and the UTFPR Governance, Integrity, Risk, and Control Policy, reinforcing the importance of robust institutional governance integrated with internal control mechanisms. It is concluded that improving planning in the preparatory phase is essential to ensure more advantageous contracts that are aligned with the public interest, contributing to the strengthening of governance and the effectiveness of public procurement management.

Keywords: Public Administration; Public Procurement; Preparatory Phase Planning; Electronic Auction; Law No. 14.133/2021.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapeamento Normativo.....	37
--------------------------------------	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação dos Processos da amostra para análise documental	70
Tabela 2 – Resumo das informações dos processos localizados e tamanho da amostra	71
Tabela 3 – Representatividade dos Núcleos Regionais de Compras na amostra dos processos homologados.....	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Instrumentos Infralegais e suas Aplicações.....	35
Quadro 2 – Classes de Avaliação e seus Respectivos Critérios	38
Quadro 3 – Critérios de Pesquisa no PNCP	39
Quadro 4 – Escala de valores e variáveis para aplicação da Matriz GUT.....	41
Quadro 5 – Síntese das Diretrizes de Mudança do Regime Atual.....	65
Quadro 6 – Lista de Verificação	68
Quadro 7 – Composição dos Núcleos Regionais de Compras da UTFPR	70
Quadro 8 – Resultados da Classificação dos Processos da Amostra.....	72
Quadro 9 – Objetos de contratação e número de processos homologados.....	77
Quadro 10 – Distribuição Percentual das Classes de Avaliação	79
Quadro 11 – Priorização dos problemas com a utilização da Matriz GUT	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
AP	Administração Pública
APF	Administração Pública Federal
ART	Artigo
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CGU	Controladoria-Geral da União
COPLAD/UTFPR	Conselho de Planejamento e Administração da UTFPR
DEMAP	Departamento de Materiais e Patrimônio
DFD	Documento de Formalização da Demanda
DIRMAP	Diretoria de Materiais e Patrimônio
DIRPLAD	Diretoria de Planejamento e Administração
EGD	Estratégia Nacional de Governo Digital
ETP	Estudo Técnico Preliminar
IN	Instrução Normativa
ME	Ministério da Economia
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PAC	Plano Anual de Contratações
PCA	Plano de Contratações Anual
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDTIC	Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PROPLAD	Pró-reitoria de Planejamento e Administração
PTT	Produto Técnico Tecnológico
SEDEP	Secretaria de Desenvolvimento de Pessoas
SEDGG	Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
SEGES	Secretaria de Gestão
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SGD	Secretaria de Governo Digital
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SINAPI	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
TIC	Tecnologia da informação e comunicação
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência
UN	United Nations
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 PROBLEMÁTICA	16
3 OBJETIVOS.....	17
3.1 OBJETIVO GERAL.....	17
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	17
4 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA.....	18
5 REFERENCIAL TEÓRICO.....	20
5.1 LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	20
5.2 PREGÃO ELETRÔNICO	23
5.3 PLANEJAMENTO DA FASE PREPARATÓRIA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA....	24
5.4 CENTRALIZAÇÃO E GOVERNO DIGITAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS ...	27
5.5 DA GOVERNANÇA CORPORATIVA À GOVERNANÇA PÚBLICA: GESTÃO E CONTROLES INTERNOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	28
6 METODOLOGIA.....	34
6.1 Etapa 1	34
6.2 Etapa 2	37
6.3 Etapa 3	41
6.4 Etapa 4	42
7 RESULTADOS E DISCUSSÕES	43
7.1 MAPEAMENTO NORMATIVO PARA A IDENTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS	43
7.1.1 A Evolução Normativa do Planejamento da Fase Preparatória das Contratações Públicas.....	43
7.1.2 Mapeamento dos Elementos Fundamentais	46
7.1.2.1 Documento de Formalização da Demanda – DFD e Plano de Contratação Anual – PCA	47
7.1.2.2 Estudo Técnico Preliminar	49
7.1.2.2.1 Análise de mercado: Soluções disponíveis e Definição da melhor Alternativa	51
7.1.2.2.2 Parcelamento do objeto da contratação	53
7.1.2.3 Termo de Referência	54
7.1.2.3.1 Estimativa do valor da contratação por meio de pesquisa de preços.....	55
7.1.2.3.2 Critérios de Habilitações	58
7.1.2.3.3 Sanções administrativas e hipóteses de descumprimento e infrações	59

7.1.2.4 Análise de Riscos.....	61
7.1.2.5 Agentes públicos: atribuições e responsabilidades.....	63
7.1.3 Síntese das Diretrizes de Mudança do Regime atual e Correspondentes do Regime anterior.....	65
7.2 A CONFORMIDADE DO PLANEJAMENTO DA FASE PREPARATÓRIA.....	68
7.2.1 Lista de Verificação.....	68
7.2.2 Contratações da UTFPR: Núcleos Regionais de Compras e Amostra de Processos.....	69
7.2.3 Análise documental e Avaliação de Conformidade	72
7.2.3.1 Análise de Mercado, itens 1 a 5.....	73
7.2.3.2 Viabilidade do Parcelamento, item 6.....	74
7.2.3.3 Atualização Monetária, item 7.....	74
7.2.3.4 Pesquisa direta com Fornecedores, itens 8 e 9	74
7.2.3.5 Capacidade Técnica, item 10.....	75
7.2.3.6 Percentual de Multas, item 11	75
7.2.3.7 Princípio da Segregação de Funções, item 12	75
7.2.3.8 Gestão por Competência, item 13.....	75
7.2.3.9 Objetivos do PCA, item 14.....	76
7.2.3.10 Síntese das Avaliações de Conformidade.....	77
7.2.3.11 Análise Comparativa das Avaliações de Conformidade	78
7.3 NÃO CONFORMIDADES E DEFICIÊNCIAS: PRIORIZAÇÃO DE PROBLEMAS PELA MATRIZ GUT.....	80
8 CONCLUSÃO.....	83
REFERÊNCIAS.....	85
APÊNDICE A – RELAÇÃO DE PROCESSOS LOCALIZADOS NO PNCP	95
APÊNDICE B – PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO – PTT	99

1 INTRODUÇÃO

As necessidades da Administração Pública (AP) quanto ao fornecimento de bens ou à prestação de serviços são, em geral, atendidas por meio de contratações públicas. Ao realizar uma licitação para formalizar uma contratação pública, os órgãos e entidades da AP cumprem determinação constitucional, ressalvadas as exceções referentes a valores limites, notoriedade, exclusividade, entre outras hipóteses que permitem a contratação sem licitação prévia.

A execução indireta de serviços pela Administração Pública Federal (APF) autárquica é regulamentada pelo Decreto nº 9.507/2018 (Brasil, 2018), que prevê a contratação pública de pessoa física ou jurídica. Esse decreto ampliou as possibilidades de execução indireta em comparação ao Decreto nº 2.271/1997 (Brasil, 1997). A necessidade de tais contratações decorre, conforme Justen filho (2014), da falta de conhecimento técnico, estrutura operacional ou pessoal suficiente para a execução direta de determinados serviços pela própria AP.

Esse modelo operacional permite que a AP concentre esforços em suas atividades finalísticas voltadas à promoção do interesse público. Contudo, amplia significativamente as responsabilidades dos órgãos e entidades contratantes, exigindo que os agentes públicos e os processos de contratação sejam capazes de gerar resultados efetivos para o atendimento das demandas institucionais.

Os procedimentos formais de contratação estão subordinados aos princípios constitucionais, e mais especificamente, àqueles previstos na lei geral de licitações e contratos. O regime instituído pela Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), vigente até 31/12/2023, caracterizou-se pelo excesso de burocracia e pela morosidade nas contratações públicas.

Uma importante inovação nesse período ocorreu com a Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b), que instituiu o Pregão como uma modalidade alternativa às previstas na lei geral de licitações, conferindo maior agilidade aos processos. Posteriormente, decretos regulamentaram o uso do Pregão em sua forma eletrônica e estabeleceram diretrizes procedimentais para o planejamento das contratações. Esse avanço incentivou os órgãos e entidades a estruturarem os processos contemplando as diversas etapas e a participação dos agentes públicos responsáveis (*stakeholders*) em cada uma dessas etapas, incluindo demandantes, setor técnico da área, servidores da área administrativa, pregoeiro, autoridade competente, fiscal e gestor de contrato.

As Leis nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b) vigoraram simultaneamente com a atual lei geral de licitações e contratos, a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), promulgada em 1º de abril de 2021, até 31 de dezembro de 2023. A Lei nº 14.133/2021

(Brasil, 2021b) incorporou práticas já consolidadas, como o uso obrigatório do Pregão para bens e serviços comuns, e introduziu mudanças relacionadas à preocupação com os resultados das contratações. Nesse contexto, a seleção da proposta mais vantajosa deixou de estar focada intensamente no menor preço, passando a valorizar a melhor solução disponibilizada pelo mercado.

A Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) também destacou a importância do planejamento da fase preparatória das contratações, acompanhada da edição de normas complementares e orientações ministeriais voltadas à sua execução, em alinhamento com as plataformas do Governo Digital. O fortalecimento dessa fase decorre de sua relevância para a mitigação de riscos, como licitações desertas, fracassadas ou contratos inexecutados, que podem gerar custos adicionais e prejuízos à Administração com a não disponibilização do atendimento das demandas internas, custos esses de difícil medição, mas arcados como prejuízos pela AP. O planejamento, portanto, constitui o alicerce das etapas subsequentes da contratação, desde a seleção da proposta à fiscalização do contrato, e passou a demandar significativa reestruturação em sua elaboração.

De modo geral, as contratações públicas abrangem tanto a aquisição de bens quanto a prestação de serviços. A formalização do processo para contratação de serviços, entretanto, apresenta um desafio maior para os agentes públicos, em razão da diversidade de naturezas envolvidas, e que podem ser: contínuos ou temporários; por quantidade certa por ou por demanda; de engenharia; soluções de tecnologia da informação e comunicação (TIC). Esses serviços exigem especificações técnicas detalhadas, definição de critérios qualitativos para a seleção de fornecedores e conhecimento sobre modelos de negócios e soluções de mercado, o que impacta diretamente a execução e a fiscalização contratual.

Dados do Painel de Compras do Governo Federal indicam que, em 2024, os valores homologados pela APF para a prestação de serviços na modalidade Pregão totalizaram R\$ 49,49 bilhões, e na UTFPR esse valor foi de R\$ 27,62 milhões (Brasil, 2025). Parte desses valores, contudo, referem-se a estimativas de contratação sujeitas à disponibilidade orçamentária e à efetiva necessidade do órgão ou entidade.

Dessa forma, esta pesquisa propõe-se a avaliar a conformidade do planejamento da fase preparatória dos processos de contratação de serviços realizados por Pregão eletrônico na UTFPR, uma instituição pública de ensino superior *multicampi*, com estrutura de gestão e orçamento descentralizados, em relação às mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), em razão da obrigatoriedade legal dessa conformidade. Ressalta-se que o contexto normativo de transição, que revogou as Leis nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e nº

10.520/2002 (Brasil, 2002b) e instituiu o regime atual de contratações públicas, permanece recente e em processo de consolidação, demandando esforços de adaptação institucional para sua plena implementação.

2 PROBLEMÁTICA

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), que revogou as Leis nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b), instituiu o atual regime de contratações públicas no Brasil, reforçando o planejamento da fase preparatória das contratações e introduzindo mudanças significativas para sua elaboração.

O cenário de transição normativa impõe aos órgãos e entidades públicas a necessidade de adequar seus procedimentos de gestão, de modo a assegurar a conformidade com o atual regime. Nesse contexto, a UTFPR configura-se como um caso relevante de análise, por ser uma instituição *multicampi*, com estrutura de gestão e orçamento descentralizados, e contratações públicas realizadas pelos Núcleos Regionais de Compras, compostos pelos *Campi*. Esse arranjo acentua a complexidade da coordenação e da padronização dos processos de contratação, devido à variabilidade operacional decorrente da autonomia relativa dos *Campi*.

Diante desse cenário, torna-se pertinente investigar como a UTFPR tem conduzido o planejamento da fase preparatória das contratações públicas realizadas por Pregão eletrônico, considerando as mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b).

Assim, a pesquisa busca responder à seguinte questão-problema:

No contexto da transição normativa, em que medida o planejamento da fase preparatória dos processos de contratação de serviços realizados por Pregão eletrônico na UTFPR está em conformidade com as mudanças introduzidas pelo regime atual?

3 OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GERAL

O objetivo dessa pesquisa consiste em avaliar a conformidade do planejamento da fase preparatória dos processos de contratação de serviços realizados por Pregão Eletrônico na UTFPR, em relação às mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), no contexto da transição normativa que revogou as Leis nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b), instituindo o regime atual de contratações públicas, tendo em vista o dever legal da referida conformidade.

Para alcançar esse objetivo, serão trabalhados os objetivos específicos descritos no item 3.2.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para a geração de resultados em relação ao objetivo geral, foram trabalhados os seguintes objetivos específicos:

- 1) Identificar as mudanças no planejamento da fase preparatória dos processos de contratação de serviços realizados por Pregão eletrônico, introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) em relação às Leis nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e 10.520/2002 (Brasil, 2002b).
- 2) Analisar o planejamento da fase preparatória dos processos de contratação de serviços realizados por Pregão eletrônico para classificar sua conformidade em relação as mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b).
- 3) Avaliar os resultados da classificação de conformidade do planejamento da fase preparatória dos processos analisados.
- 4) Propor a implantação de mecanismos de controle interno orientados pela avaliação dos resultados da classificação de conformidade do planejamento da fase preparatória dos processos analisados.

4 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

A pesquisa apresenta aderência aos objetivos do PROFIAP, que incluem a capacitação de profissionais para o exercício da prática administrativa nas organizações públicas, a contribuição para a produtividade e a efetividade dessas organizações e o desenvolvimento de instrumentos e metodologias de apoio à melhoria da gestão pública. Nesse sentido, a pesquisa fortalece a formação da autora, servidora da UTFPR, ao proporcionar conhecimentos aplicáveis às atividades de planejamento da fase preparatória das contratações, permitindo a construção de uma proposta voltada ao aprimoramento dos processos e da gestão das contratações na instituição.

A necessidade do estudo decorre da transição normativa imposta pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), que exige a adaptação e a conformidade dos processos de planejamento da fase preparatória das contratações. A área impactada envolve a governança das contratações, especialmente a gestão e o controle interno, com reflexos diretos para contratações mais vantajosas para atender às demandas da comunidade acadêmica e, de maneira mais ampla, ao interesse público.

O levantamento da problemática aborda um tema atual e de impacto para a tomada de decisão e a execução de atividades administrativas que envolvem a aplicação de recursos públicos. Tais atividades exigem mecanismos de controle interno bem definidos para prevenir práticas incompatíveis com a legislação e garantir a regularidade dos atos administrativos.

No campo teórico, a pesquisa contribui ao evidenciar, por meio do mapeamento dos dois regimes normativos, a existência de um processo evolutivo, sem ruptura, que demanda a assimilação das mudanças introduzidas pelo regime atual para assegurar a conformidade dos processos de contratação, e em específico, as contratações de serviços realizadas por Pregão eletrônico na UTFPR. Essa contribuição reforça a compreensão das mudanças normativas e sua aplicação prática, oferecendo referenciais que fortalecem o debate acadêmico sobre controle interno e aprimoramento institucional nas contratações públicas.

As proposições apresentadas nesta dissertação demonstram alinhamento direto com as políticas institucionais da UTFPR, em especial com os seguintes instrumentos:

- (i) Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2023–2027), Capítulo 5 – Políticas de Gestão, cujas diretrizes e objetivos descritos nas letras “b” e “e” orientam a “implementação de processos no apoio às decisões estratégicas, de forma integrada e padronizada, aperfeiçoando os níveis de desempenho e de governança

institucionais” e a “capacitação dos servidores da instituição para os novos desafios da gestão universitária no contexto da governança pública” (Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2023, p. 279). Ademais, o PDI estabelece como macro-objetivos institucionais nº 53, “implantar a gestão por competências”, e nº 58, “promover melhorias nos modelos, processos e procedimentos para compras e contratações compartilhadas” (Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2023, p. 353).

- (ii) Política de Governança, Integridade, Riscos e Controle da UTFPR (Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2019), que define o controle interno da gestão como “processo que engloba o conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada, destinados a minimizar os riscos e favorecer com que os objetivos organizacionais sejam alcançados” (art. 2º, inc. V).

Dessa forma, entende-se que as proposições resultantes da pesquisa convergem com o direcionamento estratégico da instituição e oferecem subsídios concretos para o aprimoramento das práticas de governança institucional, fortalecendo a capacidade administrativa da UTFPR e contribuindo para o alcance dos resultados estratégicos previstos.

No plano internacional, a pesquisa se relaciona com a Agenda 2030 da United Nations (UN) (United Nations, 2025), especialmente ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16, que busca instituições eficazes, ao reforçar a importância de práticas públicas voltadas para contratações que assegurem resultados vantajosos e o atendimento do interesse público, em especial com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16, que busca instituições eficazes, ao reforçar a importância de práticas públicas voltadas para contratações que assegurem resultados vantajosos e o atendimento do interesse público.

Por fim, a avaliação da conformidade do planejamento da fase preparatória das contratações alinha-se para o alcance dos objetivos legais da contratação pública previstos no art. 11 da Lei nº 14.133/202 (Brasil, 2021b), e traz benefícios para todas as etapas subsequentes do processo, reduzindo a ocorrência de falhas que possam comprometer prazos, execução contratual ou a correta aplicação dos recursos orçamentários.

5 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico apresenta os fundamentos conceituais e normativos que sustentam a presente pesquisa. Abordam-se as finalidades e bases legais da licitação e da contratação pública, destacando o caráter sequencial dos procedimentos e a centralidade do planejamento da fase preparatória. Analisa-se a consolidação do Pregão, especialmente em sua forma eletrônica, decorrente em grande parte da evolução das ações de centralização e do uso de tecnologias, que no regime atual culminaram na criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Examina-se, ainda, a relevância da governança, da gestão e dos controles internos para práticas eficientes e efetivas no atendimento ao interesse público.

5.1 LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

O art. 37, inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF) determina a obrigatoriedade de licitação para toda a AP na contratação de bens, serviços, obras e alienações junto a empresas fornecedoras, garantindo a isonomia entre as interessadas em participar dos certames (Brasil, 1988). A lei de licitações e contratos administrativos estabelece as normas gerais aplicáveis a esses processos, sendo atualmente vigente a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b).

A licitação e a contratação pública podem ser compreendidas como processos estruturados e fundamentais para a gestão pública, conforme elucidado por Mello (2014), Meirelles (2016) e Justen Filho (2016). Mello (2014) define a licitação como uma sequência de atos interligados que culmina na formalização de um contrato administrativo, o qual deve ser executado e fiscalizado de acordo com as condições pactuadas. O objetivo principal, segundo Meirelles (2016), é selecionar a proposta mais vantajosa, considerando não apenas o contrato em si, mas também os impactos econômicos e a promoção da eficiência e moralidade nos negócios da AP. Complementarmente, Justen Filho (2016) destaca a competição isonômica entre os interessados, assegurada por critérios objetivos estabelecidos no edital, o que garante a transparência do processo.

A realização da licitação, conforme Mello (2014) está condicionada a alguns pressupostos, sem os quais o procedimento não atenderia aos propósitos de sua concepção. Tais pressupostos dizem respeito à existência de mercado potencialmente concorrencial para o objeto a ser contratado, com empresas dispostas a participar da licitação, e à viabilidade da

licitação como instrumento para alcançar o resultado pretendido, em detrimento das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade.

Conforme descrito por Niebuhr (2024), as Leis nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b), a antiga lei geral de licitações e contratações e a lei do Pregão, respectivamente, vigoraram em paralelo com a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), promulgada em 1º de abril de 2021, até 31 de dezembro de 2023. O autor destaca, contudo, a proibição do uso combinado das normas no mesmo processo de contratação.

Os princípios norteadores das licitações e contratações públicas são de natureza constitucional e, sob a égide da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), se encontram expressos, ainda que implicitamente, no texto legal. Tanto a AP quanto as empresas licitantes ou contratadas estão vinculadas a esses princípios por força normativa (Saddy, 2022). O art. 5º da referida lei dispõe:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

O propósito final das contratações públicas está diretamente vinculado à satisfação do interesse público (Santos, 2023), o qual deve ser formalmente demonstrado para que a legitimidade do processo seja assegurada. Essas contratações atendem às demandas da AP que se originam das necessidades coletivas dos cidadãos (Silva, 2023). Tal demonstração ocorre pela explicitação dos pressupostos motivacionais que fundamentam as decisões administrativas, de acordo com os parâmetros legais, garantindo que cada decisão seja devidamente justificada (Pires, 2021; Santos, 2023).

Os objetivos da licitação estão elencados no art. 11 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), transcritos a seguir:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

A Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), em seu art. 28, estabelece as seguintes modalidades de licitação: Pregão, Concorrência, Concurso, Leilão e Diálogo Competitivo. A

escolha da modalidade deve observar a natureza do objeto a ser contratado, bem como as permissões para as contratações diretas (Di Pietro, 2024), as quais não exigem a realização da licitação.

As fases sequenciais do processo de licitação, comuns a todas as modalidades, estão previstas no art. 17 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), transcritas a seguir:

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação.

A Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 (Brasil, 2021d) também detalha a composição do processo de contratação e define o metaprocesso de contratação pública como o “rito integrado pelas fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato, e que serve como padrão para que os processos específicos de contratação sejam realizados” (art. 2º, IV).

Santana (2023) caracteriza a gestão das contratações públicas como um fenômeno multifacetário, no qual se estabelecem conexões entre o mercado fornecedor e os destinatários finais dos bens e serviços, revelando as contratações públicas como instrumentos de atendimentos às demandas sociais, que não é propriamente governamental, mas expressão do interesse coletivo. Para Santos (2023), o processo de contratação deve ser compreendido sob uma perspectiva sistêmica, na qual as fases se interligam e se influenciam mutuamente, sendo na etapa preparatória definidas as condições que orientam as demais, as quais, por sua vez, condicionam as subsequentes. O autor destaca que o processo de contratação é influenciado por fatores endógenos, como o planejamento estratégico, o orçamento e as normas internas, e por fatores exógenos, decorrentes da CF (Brasil, 1988), das leis orçamentárias e das dinâmicas do mercado; ressaltando que o art. 11 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) estabelece a necessidade de alinhamento do planejamento das contratações a esses elementos.

No que concerne à execução e à gestão estratégica das contratações, Costa e Terra (2019) apontam a existência de uma estrutura complexa, dada a necessidade de observância aos princípios legais e às normas disciplinadoras das atividades administrativas. Segundo os autores, os desafios enfrentados pela Administração Pública são constantes, revelando tanto oportunidades de inovação quanto a necessidade de conciliar eficiência e legalidade no atendimento ao interesse público.

Uma contratação pública de qualidade, conforme Santana (2015), requer atuação preventiva, baseada em previsão, análise e elaboração de mecanismos capazes de minimizar as probabilidades de falhas decorrentes de contratações mal planejadas. Freitas e Maldonado (2013) acrescentam que muitos problemas decorrem de práticas empresariais inadequadas, como a apresentação de preços artificialmente baixos ou a participação em licitações além da capacidade operacional, resultando, não raro, em inexecuções parciais ou totais dos contratos.

Pires (2021) e Santos (2023) concordam que a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) trouxe um avanço significativo nas contratações públicas, ao priorizar a qualidade e a busca pela proposta mais vantajosa para a AP, superando o enfoque tradicional do menor preço da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993). Ambos ressaltam que a nova legislação foca na obtenção do resultado mais eficiente, com a melhor relação custo-benefício no fornecimento de bens e na prestação de serviços, configurando um novo paradigma orientado a resultados. Santos (2023) acrescenta que, por vezes, a contratação pautada apenas no menor preço resulta em entregas não dotadas de qualidades minimamente suficientes, e que se tornam inservíveis para os fins que levaram à contratação, provocando prejuízo para a AP, e que tais prejuízos nunca foram analisados oficialmente, mas as constatações empíricas apontam que são de grande monta.

5.2 PREGÃO ELETRÔNICO

A criação da modalidade de licitação denominada Pregão teve como objetivo superar os entraves decorrentes do formalismo burocrático e da morosidade que, historicamente, caracterizaram os procedimentos licitatórios sob a égide da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), ele é implementado como um modelo mais ágil, competitivo e adaptado às necessidades contemporâneas da AP (Bento, 2021; Cavalcante Filho e Monteiro Neto, 2021).

A Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b) instituiu o Pregão como uma nova modalidade licitatória, de uso facultativo em relação às modalidades já existentes, aplicável à aquisição de bens e serviços comuns. Posteriormente, o Decreto nº 5.450/2005 (Brasil, 2005) tornou obrigatória a utilização do Pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da APF.

Essas determinações, aliadas à ampla gama de bens e serviços aos quais a modalidade se aplica, foram determinantes para consolidar o Pregão eletrônico como a forma de licitação predominante na APF (Fonsêca, 2006; Costa; Terra, 2019). A ampliação do seu uso foi reforçada pela inclusão dos serviços comuns de engenharia, introduzida pelo Decreto nº

10.024/2019 (Brasil, 2019c), que revogou o Decreto nº 5.450/2005 (Brasil, 2005) e atualizou a regulamentação da modalidade. Conforme observa Santos (2023), essa ampliação possibilitou a utilização do Pregão também para bens e serviços tecnicamente mais elaborados.

A metodologia do Pregão impulsiona a eficiência na AP por meio de simplificação de procedimentos e da otimização de tempo e recursos, especialmente pela inversão de fases de julgamento e habilitação (Costin, 2010; Oliveira; Amorim, 2020; Santana, 2020).

Conforme apontam Fonsêca (2006) e Freitas e Maldonado (2013), o uso de ambiente virtual permite também a ampliação da competitividade por meio do aumento do número de empresas licitantes, eleva a probabilidade de redução dos valores homologados em favor da AP, principalmente pela possibilidade de lances sucessivos de redução, e inibe práticas de corrupção.

A Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), atual lei geral de licitações e contratos, manteve o Pregão como modalidade obrigatória para a contratação de bens e serviços comuns (art. 6º, inciso XLI), determinando que ocorra preferencialmente sob a forma eletrônica. A forma presencial é admitida apenas em situações excepcionais devidamente motivadas, devendo a sessão pública ser gravada e juntada ao respectivo processo (art. 17, §2º).

A definição de bens e serviços comuns estabelecida pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) é mais clara e objetiva do que a prevista na Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b). Além de caracterizá-los como ‘aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado’ (art. 6º, inc. XIII), ela também detalha os casos de restrição à utilização do Pregão, a saber, para bens e serviços especiais, cuja natureza apresente heterogeneidade ou complexidade que impeçam sua descrição dentro dos critérios estabelecidos para os bens e serviços comuns, são exemplo os serviços com predominância intelectual e obras e serviços de engenharia complexos (art. 29, parágrafo único).

5.3 PLANEJAMENTO DA FASE PREPARATÓRIA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

O planejamento, como princípio fundamental das atividades da APF, foi instituído pelo Decreto-Lei nº 200/1967 (Brasil, 1967), que estabeleceu diretrizes para a racionalização de procedimentos e a eliminação de controles meramente formais ou desproporcionais aos riscos inerentes a cada atividade administrativa. A eficiência, por sua vez, foi incorporada à

Constituição Federal (Brasil, 1988), em seu art. 37, caput, pela Emenda Constitucional nº 19/1998 (Brasil, 1998), como princípio norteador da atuação estatal.

Marrara (2011) destaca que planejar é uma atividade obrigatória ao Estado enquanto autor da ação administrativa, pois a aleatoriedade, a desorganização e a ineficiência na execução da missão pública são incompatíveis com sua legitimidade e com o dever de garantir o exercício da democracia. Para o autor, o alcance da eficiência, demonstrado pela capacidade de concretizar, em nível macro, os interesses públicos, deve ser precedido por um adequado planejamento. Nesse sentido, Di Pietro (2024) reforça que o princípio da eficiência está diretamente relacionado ao desempenho do agente público no cumprimento de suas atribuições e à estruturação da Administração, de modo a produzir resultados otimizados e efetivos. No âmbito das contratações públicas, Justen Filho (2021) reconhece o planejamento como elemento essencial para mitigar a ineficiência.

Constata-se unanimidade nos posicionamentos de autores sobre a relevância que o planejamento da fase preparatória das contratações, e de seus elementos constitutivos, a saber, procedimentos e documentos preparatórios, recebem no texto legal da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) (Niebuhr *et al.*, 2021; Pozzo *et al.*, 2022; Rodrigues, 2023; Di Pietro, 2024). Pozzo *et al.* (2022) acrescentam que essa fase deve estar em conformidade com o Plano de Contratações Anual (PCA), regulamentado pelo Decreto nº 10.947/2022 (Brasil, 2022a), e com as leis orçamentárias vigentes.

Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), o planejamento passou a integrar expressamente o texto da lei geral de licitações e contratos, acompanhado de diretrizes para a regulamentação de seus procedimentos pelos órgãos competentes (Justen Filho, 2024). Para Rodrigues (2023), essa previsão legal introduziu um novo paradigma ao vincular a contratação pública à sua motivação e aos resultados esperados, reforçando a conexão entre a finalidade do ato administrativo, a preparação dos documentos e a efetividade da execução contratual.

Contudo, como observam Niebuhr *et al.* (2021), a transição normativa não representou uma ruptura completa em relação às práticas anteriores, uma vez que várias diretrizes e instrumentos previstos na nova lei já vinham sendo gradualmente implementados durante a vigência das Leis nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b), por meio de regulamentos e instruções normativas.

Nesse contexto histórico, Santana (2020) analisa o Decreto nº 5.450/2005 (Brasil, 2005), que instituiu a preferência pelo Pregão em sua forma eletrônica, destacando que, embora a racionalização de procedimentos tenha sido evidente na fase externa da licitação, as deficiências

da fase preparatória permaneceram, refletindo fragilidades persistentes na elaboração dos processos de contratação. A superação dessas lacunas começou a ser delineada com a edição das Instruções Normativas SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017) e SEGES/ME nº 40/2020 (Brasil, 2020b), que, conforme Milani *et al.* (2024), estabeleceram etapas e documentos padronizados, conferindo maior efetividade e uniformidade à estrutura da fase preparatória.

Entretanto, a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) acrescentou maior complexidade ao planejamento das contratações públicas, conforme apontam Pires (2021), Pozzo *et al.* (2022) e Oliveira e Castro Neto (2022). Essa complexidade decorre, sobretudo, da obrigatoriedade de análise prévia do mercado fornecedor, destinada a permitir que a Administração conheça as soluções disponíveis e defina adequadamente os requisitos da contratação. De acordo com o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), o planejamento da fase preparatória deve ser orientado por critérios capazes de influenciar a seleção da proposta que melhor atenda ao interesse público, representando a solução mais adequada disponível no mercado.

Nos termos do art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), os órgãos e entidades da APF devem, na elaboração dos documentos previstos no Capítulo II - Da Fase Preparatória, utilizar os modelos padronizados de Termo de Referência (TR), Edital de licitação e contrato elaborados pela Advocacia-Geral da União (AGU), órgão responsável pelo assessoramento jurídico. Além disso, o TR e os demais documentos e procedimentos da fase preparatória, como o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), a pesquisa de preços e a análise de riscos, devem observar regulamentos e instruções normativas emitidos pelo Ministério competente.

De acordo com Niebuhr (2024), as diretrizes e os encaminhamentos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) orientam os agentes públicos sobre os procedimentos a serem seguidos e auxiliam na tomada de decisões. Além disso, o autor coloca que proporcionam segurança jurídica aos *stakeholders* - agentes públicos e empresas licitantes - influenciando diretamente os preços propostos, uma vez que contribuem para a diminuição ou eliminação dos riscos associados à contratação.

A responsabilidade pela execução dos procedimentos e pela elaboração dos documentos pertinentes ao planejamento da fase preparatória deve ser delegada, pela autoridade competente do órgão ou entidade, a agentes públicos observada a gestão por competências, nos termos do *caput* do art. 7º da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b).

5.4 CENTRALIZAÇÃO E GOVERNO DIGITAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

As primeiras ações centralizadas do governo federal voltadas à informatização das licitações e contratações públicas ocorreram com a criação do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), instituído pelo Decreto nº 1.094/1994 (Brasil, 1994), esse sistema foi concebido como uma ferramenta de integração gerencial e de controle, com o propósito de reduzir a burocracia e a repetição de procedimentos nas contratações públicas, com acesso inicialmente restrito a terminais conectados a uma rede interna, representou um marco inicial na modernização administrativa (Brasil, 2002a).

Segundo Fernandes (2008), o SIASG consolidou-se como ferramenta informatizada pioneira e de uso unificado na APF, permitiu explorar de forma mais ampla as potencialidades da tecnologia da informação no campo das contratações públicas. Em continuidade ao processo de aprimoramento tecnológico, foi criado, em 1998, o Portal Comprasnet, cuja implementação representou um avanço significativo nas ações de governo eletrônico, com as seguintes principais macro ações: a disponibilização do SIASG pela internet, a ampliação da transparência das licitações e contratações por meio da divulgação pública das informações, e a operacionalização eletrônica do Pregão, introduzida no ano de 2000 (Brasil, 2002a).

Marrara (2011) observa que tais medidas se inserem em uma tendência centralizadora da regulação e da coordenação das contratações públicas, evidenciada na criação de sistemas setoriais e normas unificadas de planejamento e gestão no âmbito da APF. Essa centralização busca não apenas padronizar procedimentos, mas também fortalecer o controle e a eficiência administrativa.

Diante das atuais demandas de interesse público, cada vez mais complexas e abrangentes, Santana (2023) ressalta a necessidade de que os arranjos organizacionais da Administração Pública incorporem plenamente os recursos de tecnologia da informação. O autor observa que, em cenários de escassez de recursos orçamentários e humanos e diante da crescente exigência por eficiência, os governos estão se voltando para a via digital na prestação dos serviços públicos.

A Instrução Normativa (IN) SEGES/ME nº 40/2020 (Brasil, 2020b) constituiu um passo pioneiro ao estabelecer o registro digital de um dos documentos do planejamento da fase preparatória das contratações, o ETP, no Sistema ETP digital (Brasil, 2020c). Em continuidade a essa agenda de transformação, a Lei nº 14.129/2021 (Brasil, 2021a), que instituiu a Estratégia Nacional de Governo Digital (EGD), reforçou a política de digitalização dos serviços públicos federais e determinou a consolidação de plataformas digitais integradas. Em consonância com

essa diretriz, o antigo Portal Comprasnet foi renomeado, em 1º de outubro de 2021, para Compras.gov.br (Brasil, 2021e), consolidando-se como ambiente único de acesso e gestão das contratações públicas federais.

No âmbito da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), conforme descrito por Pozzo *et al.* (2022) a macro ação do governo digital mais significativa está relacionada ao PNCP, que centraliza informações pertinentes aos processos de contratação promovidos na APF, e em todas as demais esferas públicas e entes públicos sujeitos à aplicação da referida lei. Para Haeberlin e Pasqualini (2021), a instituição do PNCP marca a entrada das contratações públicas no ambiente digital.

5.5 DA GOVERNANÇA CORPORATIVA À GOVERNANÇA PÚBLICA: GESTÃO E CONTROLES INTERNOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A governança corporativa consolidou-se inicialmente no setor privado, em resposta à necessidade de maior transparência e responsabilização das organizações perante seus *stakeholders* e à percepção de que a autorregulação era insuficiente diante da complexidade de arranjos organizacionais que potencializam o conflito de interesses, conforme descrevem Hodges *et al.* (1996). Os autores mencionam o Código Cadbury, publicado em 1992, no Reino Unido, como marco teórico referencial, o qual estabeleceu princípios de boas práticas baseados na equidade, prestação de contas e transparência.

Sousa *et al.* (2017) destacam que a partir da década de 1990, intensificou-se o movimento internacional pela uniformização conceitual e pela adoção de referenciais comuns de controle, favorecendo o aprendizado organizacional e o compartilhamento de experiências, reduzindo a fragmentação e fortalecendo abordagens mais consistentes de gestão de riscos e de controles internos, alinhando práticas corporativas e princípios de governança. Lakis e Giriūnas (2012) acrescentam que o conceito de controle interno, o qual se apresenta em constante evolução, pode ser entendido como um dos principais meios de autodefesa da organização contra ameaças ao seu desempenho e à consecução de seus objetivos; mas que a identificação de suas funções e a avaliação de sua eficácia quanto à conformidade com normas legais e empresariais, enquanto parte integrante do sistema de gestão é fator mais importante que sua definição.

Na transposição da governança para o setor público, Hodges *et al.* (1996) defendem a adoção de metas e indicadores de desempenho como instrumentos para assegurar uma

governança consistente e legitimada democraticamente. Bovaird e Löffler (2003) ressaltam que, embora a busca pela excelência na prestação de serviços públicos, a nível internacional, tenha sido central nas reformas do setor público das décadas de 1980 e 1990, esse enfoque mostrou-se limitado diante das complexidades políticas, ambientais e sociais da gestão pública, e que o baixo desempenho governamental estava frequentemente relacionado a falhas na execução prática das atribuições e a fatores como a falta de honestidade, problemas que devem ser enfrentados por meio da participação dos *stakeholders* e da interação entre órgãos e entidades governamentais, promovendo, em última instância, a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Com base nas políticas públicas, Secchi (2009) define a governança pública como um modelo horizontal de relacionamento com os *stakeholders*, no qual o Estado atua como coordenador e articulador na resolução de problemas coletivos. Matias-Pereira (2018) amplia essa perspectiva ao afirmar que a governança pública se fundamenta na *accountability*, entendida como responsabilidade ética e transparente na condução da coisa pública, incorporando medidas de controle e prevenção de condutas antiéticas como elementos centrais da integridade institucional. Nessa mesma linha, Santos (2023) reforça que a concepção original da governança corporativa é plenamente aplicável à AP, tendo a população como parte principal da relação e os agentes públicos como seus representantes; relação que deve pautar-se em mecanismos que assegurem a conformidade das condutas dos agentes e a obtenção de resultados legítimos e vantajosos para a sociedade, contribuindo para o aprimoramento da gestão e da ação estatal orientada ao interesse público.

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2023), a governança corporativa envolve princípios, regras, estruturas e processos que orientam e monitoram as organizações na geração de valor sustentável para a sociedade. Nesse contexto, os controles internos configuram-se como instrumentos essenciais de governança, destinados a assegurar o alcance dos objetivos organizacionais de forma eficiente, eficaz e em conformidade com as normas. Nas organizações privadas, cabe à diretoria definir políticas e procedimentos que estruturam o sistema de controles internos.

No âmbito do setor público, o Tribunal de Contas da União (TCU) incorporou as bases conceituais da governança corporativa para formular um modelo próprio voltado aos entes sob sua jurisdição. Conforme o TCU (Brasil, 2020e), a governança pública organizacional compreende os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse coletivo. E ainda, enquanto a governança se orienta pela

definição de diretrizes estratégicas, liderança e controle, a gestão é responsável pela execução das ações e pela geração das informações necessárias ao monitoramento das instâncias de governança.

A Instrução Normativa Conjunta nº 1/2016 (Brasil, 2016), aplicável ao Poder Executivo Federal, adota definição semelhante, entendendo a governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados à condução de políticas públicas e à entrega de resultados à sociedade. O mesmo ato normativo define os controles internos da gestão, art. 2º, inc. V, como o conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos e rotinas destinados a enfrentar riscos e fornecer segurança razoável quanto à execução ética, eficiente e eficaz das operações, ao cumprimento das obrigações de *accountability*, das leis e regulamentos, e à salvaguarda dos recursos públicos. Tais controles representam, segundo seu art. 3º, a primeira linha de defesa das organizações públicas, devendo ser proporcionais à natureza, à complexidade e aos riscos das operações e da missão institucional.

Sousa *et al.* (2017) destacam que, apesar dos avanços normativos e das orientações de órgãos de controle, como o TCU e a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, a mera existência de estruturas formais não garante a efetividade dos sistemas de controle interno. A baixa responsabilização dos gestores e a rigidez dos modelos organizacionais ainda constituem barreiras à consolidação de uma cultura de controle orientada à integridade e à boa governança. Os autores defendem que a superação desse quadro exige a profissionalização da gestão de controles e o engajamento decisório das lideranças, de modo que o fortalecimento das capacidades técnicas e institucionais permita às organizações — públicas e privadas — alcançar, com menores riscos, a efetividade de suas ações e o cumprimento sustentável de seus objetivos.

Matias-Pereira (2020) observa que a política de governança pública foi implementada na APF com o propósito de fortalecer a confiança social, integrar iniciativas de aprimoramento institucional e adotar as melhores práticas internacionais sobre o tema. Nesse contexto, destaca-se a governança digital, concebida como instrumento de modernização administrativa e de promoção da eficiência, transparência e integração na gestão pública.

Na Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), a governança das contratações, para ocorrer pela implementação de processos e estruturas necessários, é apresentada no art. 11, o mesmo que descreve os objetivos da licitação, reconhecendo que a eficiência nas contratações públicas depende de uma gestão pautada em princípios de governança. Pela relevância e pelas múltiplas interações entre áreas envolvidas, a governança das contratações é atribuída à alta administração do órgão ou entidade. Complementarmente, o art. 169, inc. I, prevê a necessidade

de controles preventivos baseados em linhas de defesa e gestão de riscos, sendo a primeira linha representada por agentes públicos que exercem atividades vinculadas à estrutura de governança interna.

Tratando especificamente da governança das contratações públicas, Santos (2023) discorre que, ao determinar a implementação de processos e estruturas, a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) orienta a criação de sistemas integrados e intercomunicativos que assegurem previsibilidade, coerência e conexão entre os elementos técnicos e jurídicos da contratação, prevenindo condutas aleatórias e desvinculadas do contexto institucional. Para o autor, tais estruturas, de natureza colaborativa, demandam a atuação articulada dos agentes e setores envolvidos, com intercâmbio contínuo de informações relevantes, de modo a fortalecer a gestão de riscos, o controle interno e a eficiência, eficácia, economicidade e legitimidade das contratações públicas.

A IN TCU nº 84/2020 (Brasil, 2020a), que regula a prestação de contas da aplicação de recursos públicos federais, em seu Anexo I define controle interno como:

Controle interno: processo conduzido pela estrutura de governança, administração e demais profissionais da UPC (Unidades Prestadoras de Contas) desenvolvido para proporcionar segurança razoável quanto ao alcance dos objetivos relacionados ao uso econômico, eficaz e eficiente dos recursos na realização das operações, à confiabilidade das informações financeiras e de desempenho divulgadas e à conformidade com leis e regulamentos.

A Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 (Brasil, 2021d) dispõe sobre a governança das contratações na APF, adotando o conceito de governança pública organizacional do TCU e aplicando-o especificamente à gestão das contratações públicas. Seu art. 2º, inc. III, define que ela deve ser composta por processos e estruturas que incluam controles internos inerentes à prevenção, mitigação e tratamento de potenciais riscos, e mecanismos de monitoramento e avaliação das etapas do processo. A seguir está transcrito o art. 18 da referida Portaria, que descreve a estrutura da área de contratações públicas:

Art. 18. Compete ao órgão ou entidade, quanto à estrutura da área de contratações públicas:

I - proceder, periodicamente, à avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal, de forma a delimitar as necessidades de recursos materiais e humanos;

II - estabelecer em normativos internos:

a) competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos;

b) competências, atribuições e responsabilidades dos demais agentes que atuam no processo de contratações; e

c) política de delegação de competência para autorização de contratações, se pertinente.

- III - avaliar a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações;
- IV - zelar pela devida segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea nas funções mais suscetíveis a riscos;
- V - proceder a ajustes ou a adequações em suas estruturas, considerando a centralização de compras pelas unidades competentes, com o objetivo de realizar contratações em grande escala, sempre que oportuno; e
- VI - observar as diferenças conceituais entre controle interno, a cargo dos gestores responsáveis pelos processos que recebem o controle, e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna.

Lartey *et al.* (2019) ressaltam que, apesar das diferenças entre contextos políticos e econômicos, diversos países incorporaram os princípios de governança e de controle interno formulados pela Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE) em 2004, momento em que tais controles deixaram de ser meras boas práticas administrativas e passaram a desempenhar papel central na condução das organizações públicas na prevenção de fraudes e demais desvios. Thorstensen e Giesteira (2021) destacam que a abordagem da OCDE para as contratações públicas se baseia em princípios de transparência, integridade e *accountability*, reconhecendo-as como instrumentos estratégicos de governança e de política econômica. Ao confrontar esse ideal normativo internacional com a realidade brasileira, os autores reconhecem avanços institucionais importantes, mas que o país enfrenta desafios para alcançar o nível de coordenação e eficiência recomendados pela organização.

A OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2025) destaca que a governança nas contratações públicas deve assegurar eficiência e contribuir para o alcance de objetivos de políticas públicas, como aquelas relacionadas ao bem-estar e inclusão social. Suas recomendações, aplicáveis independentemente da filiação formal do país, orientam: (i) estimular a concorrência para fomentar inovação, qualidade e redução de custos; (ii) ampliar a digitalização para promover eficiência, transparência e *accountability*; (iii) qualificar a força de trabalho e organizar de forma integrada as etapas da contratação, envolvendo controles internos e controles e auditorias externos, garantindo conformidade regulatória e uso eficiente dos recursos; e (iv) promover avaliações independentes acerca do alcance de ganhos para as áreas econômica, social e ambiental com os resultados das contratações, se considerado necessário.

A UTFPR, conforme descrito em seu Relatório de Gestão 2024 (Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2025b), apresenta avanços na consolidação de uma governança institucional voltada ao fortalecimento da gestão administrativa e à promoção de uma cultura organizacional orientada por processos. Essa estrutura de governança vem sendo implementada de forma gradual e sistemática, abrangendo diferentes áreas da instituição, inclusive aquelas relacionadas às contratações públicas, embora o documento não apresente informações

detalhadas sobre essa dimensão. A adoção dessa abordagem evidencia o alinhamento da universidade aos princípios de governança pública.

6 METODOLOGIA

A metodologia utilizada para alcançar os objetivos geral e específicos da pesquisa é detalhada nas etapas e procedimentos apresentados nos itens 6.1 a 6.4.

6.1 ETAPA 1

A pesquisa iniciou-se com a realização de um mapeamento normativo por meio da análise comparativa das Leis nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b), bem como de documentos infralegais aplicáveis. O objetivo dessa etapa foi identificar os dispositivos relacionados ao planejamento da contratação e aqueles que, mesmo de aplicação geral, repercutem na fase preparatória dos processos de contratação de serviços realizados por Pregão eletrônico.

Todos os artigos da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) foram examinados, com ênfase nas disposições relativas à fase preparatória — especialmente no Capítulo II (Da Fase Preparatória), Seções I, III e IV (Subseções II e III), e no Capítulo III. O mesmo procedimento foi aplicado às Leis nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b), buscando termos vinculados a “planejamento” e “fase preparatória”, como “diretrizes preliminares” e “preparação do processo”, ainda que tais expressões não fossem empregadas de forma explícita nas normas anteriores.

Para assegurar a coerência metodológica e a viabilidade da análise, o escopo normativo foi delimitado. Determinadas diretrizes, embora previstas na Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), não foram incluídas por não se aplicarem amplamente às contratações de serviços realizadas por Pregão eletrônico. Foram, portanto, excluídas: (i) as disposições relativas ao Sistema de Registro de Preços (Seção V); (ii) as normas sobre obras e serviços de engenharia (Subseção II da Seção IV); e (iii) as previsões sobre consórcios de empresas licitantes (art. 15).

Também não foram objeto de análise o edital de licitação e a minuta de contrato, embora integrem a fase preparatória, suas análises não se mostram necessárias no confronto entre os regimes jurídicos por duas razões, são elas: (i) tais documentos possuem modelos padronizados elaborados pela AGU, o que confere maior segurança jurídica à sua elaboração; e (ii) o ETP e o TR, ao integrarem os referidos documentos como anexos, já incorporam as principais diretrizes definidas no planejamento da fase preparatória.

Por outro lado, a inclusão dos instrumentos infralegais vinculados às leis analisadas, considerados aqueles em vigor durante o período delimitado para a amostra de processos, no caso do regime atual, e os que permaneceram vigentes até a véspera da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), em 1º de abril de 2021, possibilitou uma análise comparativa mais abrangente. Esses instrumentos, apresentados no Quadro 1, estabelecem os procedimentos operacionais que orientam a aplicação das normas legais, conferindo maior consistência à análise comparativa.

Quadro 1 – Instrumentos Infralegais e suas Aplicações

Instrumento infralegal	Descrição	Aplicação
Instrução Normativa (IN) nº 1/2019 (Brasil, 2019a)	Trata do Plano Anual de Contratações (PAC)	Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002
IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017)	Trata da elaboração dos Estudos Preliminares e TR	Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002
	Trata da elaboração do Mapa de Riscos	Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002. E, Lei nº 14.133/2021, pois devido à ausência de normativa própria ela é utilizada para atender o art. 18, inciso X que determina a análise dos riscos da contratação
Decreto nº 10.024/2019 (Brasil, 2019c)	Revoga o Decreto nº 5.450/2005 (Brasil, 2005), e regulamenta o Pregão eletrônico	Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002
IN SGD/ME nº 01/2019 (Brasil, 2019b)	Trata da contratação de soluções de TIC, dos procedimentos e documentos preparatórios, inclusive do Mapa de Gerenciamento de Riscos	Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002
IN SEGES/ME nº 40/2020 (Brasil, 2020b)	Trata da elaboração do ETP e do Sistema ETP Digital	Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002
IN SEGES/ME nº 73/2020 (Brasil, 2020d)	Trata da realização de pesquisa de preços	Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002
IN SEGES/ME nº 65/2021 (Brasil, 2021c)	Trata da realização de pesquisa de preços	Lei nº 14.133/2021
Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 (Brasil, 2021d)	Dispõe sobre a governança das contratações públicas	Lei nº 14.133/2021
Decreto nº 10.947/2022 (Brasil, 2022a)	Regulamenta o PCA	Lei nº 14.133/2021
IN SEGES/ME nº 58/2022 (Brasil, 2022c)	Trata da elaboração do ETP e do Sistema ETP Digital	Lei nº 14.133/2021
IN SEGES/ME nº 81/2022 (Brasil, 2022d)	Trata da elaboração do TR e do Sistema TR Digital	Lei nº 14.133/2021
IN SGD/ME nº 94/2022 (Brasil, 2022e)	Trata da contratação de soluções de TIC, dos procedimentos e documentos preparatórios, inclusive do Mapa de Gerenciamento de Riscos	Lei nº 14.133/2021
IN SEGES/ME nº 98/2022 (Brasil, 2022f)	Trata da contratação de serviços, e autoriza a aplicação da IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017)	Lei nº 14.133/2021

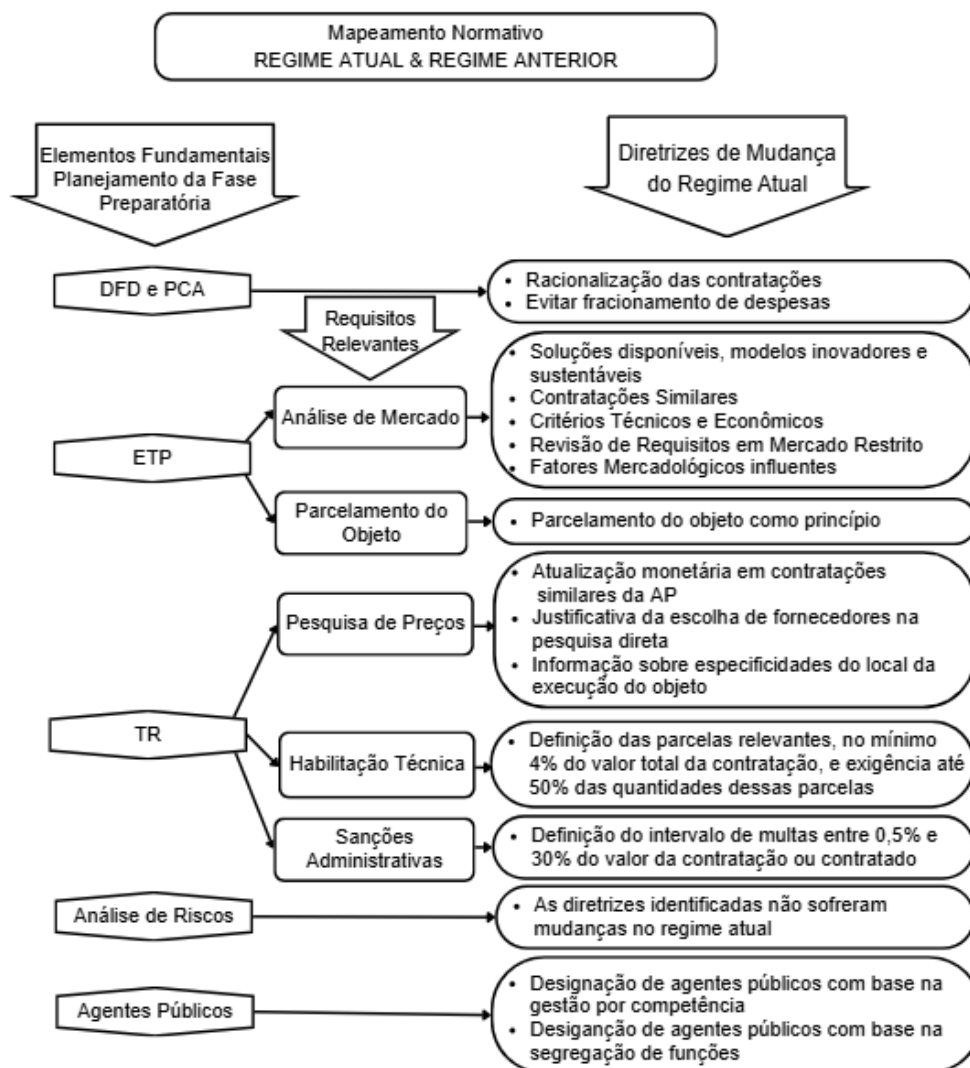
Fonte: Autoria própria, com base nos instrumentos infralegais listados.

A metodologia do mapeamento normativo compreendeu duas etapas complementares: (i) a identificação e organização das normas pertinentes ao planejamento da fase preparatória das contratações públicas, permitindo delinear os elementos fundamentais que compõem esse planejamento em ambos os regimes jurídicos; e (ii) a comparação entre os regimes, com base nos elementos fundamentais identificados e em seus respectivos dispositivos legais, a fim de reconhecer diretrizes normativas que caracterizam mudanças e permanências no regime atual em relação ao anterior.

As etapas de identificação mostraram-se necessárias porque na transição normativa as mudanças introduzidas não são objetivamente demonstradas nas normas. Os resultados obtidos foram consolidados de modo a permitir a comparação entre as diretrizes de mudança do regime atual e suas correspondentes do regime anterior, identificando, ainda, aquelas passíveis de verificação documental nos processos de contratação.

As etapas do mapeamento, desde a identificação dos elementos fundamentais até as diretrizes de mudança que caracterizam o regime atual e que são passíveis de avaliação documental, estão apresentadas na Figura 1, que ilustra as inter-relações entre os componentes analisados.

Figura 1 – Mapeamento Normativo



Fonte: Autoria própria.

As diretrizes de mudança compuseram a base de análise para o desenvolvimento da avaliação de conformidade. Os resultados obtidos por meio do mapeamento são apresentados e discutidos no item 7.1.

6.2 ETAPA 2

Para avaliar a conformidade do planejamento da fase preparatória dos processos de contratação de serviços realizados por Pregão eletrônico, a Etapa 2 foi estruturada em subetapas, elencadas de “a” até “e”, conforme apresentadas a seguir:

a) Elaboração da Lista de Verificação:

A Lista de Verificação foi construída com base nos resultados da Etapa 1. Ela contempla apenas diretrizes de mudança passíveis de comprovação documental na consulta pública do SEI da UTFPR, sendo excluídas aquelas sem essa possibilidade. As duas diretrizes relacionadas ao Plano de Contratações Anual (PCA) foram posicionadas ao final da lista, por demandarem avaliação em nível macro e restrita aos processos homologados.

b) Definição dos critérios de avaliação:

Foram estabelecidas três classes de avaliação - conformidade (CON), não conformidade (NCO) e não avaliável (NAV) - aplicáveis a cada item da Lista de Verificação. A definição dos critérios teve como objetivo uniformizar a análise documental e permitir a quantificação do número de ocorrências em cada classe, além de viabilizar a classificação final de cada item da lista. As classes e respectivos critérios estão apresentados no Quadro 2.

Quadro 2 – Classes de Avaliação e seus Respectivos Critérios

Classes de Avaliação	Sigla	Critérios de Avaliação
Conformidade	CON	O item foi cumprido, com comprovação por evidência documental.
Não Conformidade	NCO	O item foi descumprido ou omitido, sem apresentação de justificativa que fundamentasse tal ocorrência.
Não Avaliável	NAV	O item não pôde ser avaliado devido a uma das seguintes condições: (i) apresentação de justificativa para o não atendimento do item, relacionada à natureza singular do objeto ou necessidade específica da contratação; (ii) dependência direta de outro item da lista, cuja avaliação (conformidade ou não conformidade) suprimiu a necessidade de avaliação isolada deste; ou (iii) o item representa uma condição que não se aplica ao contexto do processo analisado.

Fonte: Autoria própria.

A classe não avaliável (NAV) corresponde às situações em que não há condições documentais que permitam verificar a aderência do item à respectiva diretriz de mudança. Assim, os itens classificados como NAV não representam resultado positivo nem negativo quanto à conformidade às mudanças introduzidas pelo regime atual de contratações, pois decorrem de circunstâncias específicas que inviabilizam a avaliação direta. Por esses motivos, tais ocorrências não foram consideradas nas análises qualitativa e comparativa dos resultados das avaliações de conformidade. Sua inclusão poderia comprometer a precisão interpretativa dos dados, ao mesclar impossibilidades de avaliação com resultados efetivos de aderência ou de não

conformidade. Dessa forma, as referidas análises foram conduzidas com base em dados relativos, e não absolutos.

c) Identificação dos processos para análise documental e definição da amostra:

A identificação dos processos ocorreu em 1º de outubro de 2024, por meio de pesquisa na página de acesso livre do PNCP (Brasil, 2024), uma vez que o SEI não dispõe dessa funcionalidade, observando-se os critérios descritos no Quadro 3.

Quadro 3 – Critérios de Pesquisa no PNCP

Contratações	Editais e Avisos de Contratações
Palavra-chave	Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Status	Todos
Modalidade da Contratação	Pregão – Eletrônico
Data da pesquisa	01/10/2024
Período de realização dos processos	29/03/2023 a 30/09/2024
Quantidade de identificações	118 processos

Fonte: Autoria própria, com base em Brasil (2024).

As opções de pesquisa “Ata de Registro de Preços” e “Contratos” foram descartadas por não atenderem ao objetivo do estudo, enquanto o status “Todos” mostrou-se mais adequado por incluir contratações homologadas e não homologadas. A pesquisa retornou 299 resultados, correspondentes a processos divulgados no PNCP até 30/09/2024 (data anterior à coleta).

Ao ordenar os resultados do mais antigo ao mais recente, verificou-se que o primeiro Pregão eletrônico foi divulgado em 29/03/2023. Do total de processos, 16 ainda estavam em andamento e foram desconsiderados, a fim de assegurar a integridade das análises, uma vez que processos sem resultado podem sofrer alterações documentais. Dentre os 283 restantes, e diante da inexistência de opção de pesquisa que distinguísse contratação de serviços da aquisição de bens, uma análise preliminar identificou 118 processos referentes à contratação de serviços.

A Tabela A1, constante no Apêndice A, apresenta a relação dos processos identificados, os valores totais e individuais homologados, o percentual de participação de cada processo em relação ao universo e os percentuais acumulados. Primeiramente são apresentados os processos não homologados e, na sequência, segue o critério de ordenamento decrescente em relação ao valor total homologado.

Diante do expressivo número de processos, optou-se por trabalhar com uma amostra, procedimento aceito em estudos que buscam representar o todo mediante critérios científicos (Lakatos, 2021). Para a seleção, aplicou-se o Princípio de Pareto (80/20), segundo o qual uma pequena parcela das causas responde pela maior parte dos efeitos (Koch, 2015).

Dentre os 118 foram selecionados os processos de maior valor homologado até atingir 80% do montante, resultando em 20 processos, o que confirma a aplicabilidade dessa metodologia. A esses foram acrescidos 10 processos não homologados, mas considerados relevantes para a verificação da conformidade estudada. Assim, a amostra final é composta por 30 processos. Todos os Núcleos Regionais de Compras foram contemplados na amostra dos processos homologados.

d) Análise documental dos processos da amostra:

A análise documental foi conduzida na pesquisa pública do Sistema Eletrônico de Informações da UTFPR (SEI/UTFPR) (Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2025a), com o objetivo de identificar evidências que comprovassem o atendimento aos itens da Lista de Verificação.

Essa análise combinou duas abordagens complementares:

- (i) análise documental e classificação, em que cada processo foi avaliado nos 13 itens da lista (exceto o item 14) e classificado em conformidade (CON), não conformidade (NCO) ou não avaliável (NAV), permitindo quantificar as ocorrências em cada classe;
- (ii) análise qualitativa dos resultados quantitativos (CON e NCO, excluídos os NAV), voltada à identificação do nível de aderência real às diretrizes de mudança e à discussão das implicações das classificações, considerando que, em alguns casos, a ocorrência de NCO, mesmo que minoritária, levou à classificação qualitativa de não conformidade, isso porque foi considerada a influência de seu resultado sobre outras diretrizes ou da necessidade de observância plena de princípios legais; o item 14 foi avaliado nesse momento, considerando os objetos de contratação dos processos homologados, com o intuito de verificar o atingimento dos objetivos da diretriz correspondente.

e) Análise comparativa das avaliações:

Os resultados das avaliações foram consolidados por processo e nas três classes de avaliação: conformidade (CON), não conformidade (NCO) e não avaliável (NAV),

e organizados por núcleo, calculando-se a proporção relativa de cada classe em relação ao total de avaliações de cada um. Como aspecto adicional, destacou-se a análise dos itens 1 a 5 da Lista de Verificação, que concentraram o maior número de ocorrências por similaridade. Essa sistemática subsidiou a etapa seguinte de interpretação e a aplicação da Matriz GUT, destinada à hierarquização das não conformidades e deficiências, bem como à proposição de mecanismos de correção e aprimoramento.

Os resultados obtidos a partir da Etapa 2 são apresentados e discutidos no item 7.2.

6.3 ETAPA 3

A terceira etapa da metodologia consistiu na aplicação da Matriz GUT como ferramenta de apoio à decisão para o ordenamento das não conformidades e deficiências identificadas na análise documental e comparativa. Desenvolvida por Kepner e Tregoe (1965), essa metodologia classifica os problemas segundo três variáveis – gravidade, urgência e tendência – avaliadas em escala de 1 a 5, sendo 1 o menor e 5 o maior nível. O Quadro 4 apresenta a escala de valores e variáveis para a aplicação da Matriz GUT utilizadas na pesquisa.

Quadro 4 – Escala de valores e variáveis para aplicação da Matriz GUT

Escala de Valores	Gravidade (G)	Urgência (U)	Tendência (T)
5	Extremamente grave	Necessita de ação imediata	Agravar rapidamente se nada for feito
4	Muito grave	É urgente	Agravar em pouco tempo se nada for feito
3	Grave	O mais rápido possível	Agravar
2	Pouco grave	Pouco urgente	Agravar a longo prazo
1	Sem gravidade	Pode aguardar	Não mudar

Fonte: Autoria própria, com base em Kepner e Tregoe (1965).

A soma dos valores atribuídos a cada variável permite determinar o grau de priorização do problema, de modo que quanto maior o resultado, maior a necessidade de intervenção. Segundo os autores, a definição de estratégias eficazes depende da especificação clara de cada problema, ainda que interligados por cadeias de causa e efeito, pois cada um possui origens próprias.

Nesse sentido, na presente pesquisa as não conformidades e deficiências foram previamente identificadas e descritas na Etapa 2, constituindo a base para a hierarquização na

Matriz GUT, onde passam a ser tratadas como problemas. As descrições desses problemas foram elaboradas a partir das próprias não conformidades e deficiências, incorporando simultaneamente sua caracterização e a causa imediata. Essa opção se justifica porque, no contexto do estudo, as causas já se evidenciam nos achados documentais, dispensando investigação específica e garantindo maior precisão e objetividade à aplicação da Matriz GUT.

Na atribuição dos valores aos problemas, consideraram-se os resultados das avaliações de conformidade, tanto documental como comparativa, e a apreciação crítica da pesquisadora, sustentada por sua experiência e pelo conhecimento do contexto do planejamento da fase preparatória das contratações de serviços realizadas por Pregão eletrônico. Procedeu-se então ao cálculo das prioridades, de maneira que quanto maior o resultado da soma, maior o grau de priorização atribuído ao problema em questão.

Os resultados desta etapa constituem subsídios relevantes para o direcionamento de mecanismos de correção dos problemas. Os resultados dessa etapa são apresentados e discutidos no item 7.3 deste trabalho.

6.4 ETAPA 4

Por fim, os procedimentos adotados para a avaliação de conformidade do planejamento da fase preparatória dos processos de contratação de serviços realizados por Pregão eletrônico, bem como os resultados obtidos e as proposições de mecanismos de controle interno destinados à correção das não conformidades e deficiências identificadas, subsidiaram a elaboração de um Relatório Técnico Conclusivo. Esse documento, elaborado com vistas à aplicação prática no âmbito da UTFPR, também constitui requisito para a obtenção do título de mestre no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), sendo apresentado na forma de Produto Técnico Tecnológico (PTT) e disponibilizado integralmente no Apêndice B deste trabalho.

Espera-se que as propostas contribuam para a correção das não conformidades e deficiências identificadas e para o aprimoramento das práticas institucionais de governança das contratações públicas, mediante o aumento da aderência às diretrizes da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) e a melhoria das condições para obtenção de contratações mais vantajosas para a UTFPR, com atendimento do interesse público de forma mais efetiva.

7 RESULTADOS E DISCUSSÕES

7.1 MAPEAMENTO NORMATIVO PARA A IDENTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS

Os resultados do mapeamento estão organizados nos subitens 7.1.1 a 7.1.3. O subitem 7.1.1 apresenta a evolução normativa do planejamento da fase preparatória das contratações públicas, contextualizando os dois regimes jurídicos analisados. O subitem 7.1.2 realiza a análise comparativa dos elementos fundamentais e dos requisitos relevantes do ETP e do TR, evidenciando mudanças e permanências nas diretrizes desses elementos entre os regimes. Por fim, o subitem 7.1.3 sintetiza as diretrizes de mudança do regime atual e suas correspondentes do regime anterior, e a relação entre o mapeamento normativo e os resultados obtidos.

7.1.1 A Evolução Normativa do Planejamento da Fase Preparatória das Contratações Públicas

As Leis nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b) não tratavam do planejamento das contratações em sua essência, mas possuíam artigos que disciplinavam ações ou a elaboração de documentos para o processo de contratação, e estes são objeto da análise comparativa realizada na presente pesquisa. A utilização do termo "fase preparatória" ocorreu pela primeira vez no art. 3º da Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b), com o elenco de diretrizes a serem executadas, mas não se utilizava da palavra "planejamento".

A Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b) não era classificada como uma lei geral de licitações, tendo como objetivo instituir o Pregão como modalidade de contratação. Seu art. 9º determinava que as normas da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) seriam aplicadas de forma complementar nas contratações operadas por Pregão, quando não houvesse disposições específicas sobre determinado aspecto legal. Assim, as contratações operadas por Pregão eletrônico, no regime anterior, estavam subordinadas às Leis nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b), além de todos os instrumentos infralegais a elas pertinentes. Não havia dissociação no uso, indicando interdependência na base legal que deveria ser observada.

No regime anterior, o planejamento das contratações foi introduzido pelas IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017), art. 20, inc. I a III, para contratações de serviços em geral, e pela IN SGD/ME nº 01/2019 (Brasil, 2019b), arts. 9º e 38, § 1º, para as contratações de TIC. Essas normas estabeleciam que a equipe de planejamento da contratação deveria elaborar o ETP, o TR, e o Gerenciamento de Riscos. O DFD, por sua vez, foi previsto inc. I do art. 21

da IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017), sendo classificado como o primeiro documento do planejamento da contratação.

O Decreto nº 10.024/2019 (Brasil, 2019c), que regulamentava o Pregão eletrônico após a revogação do Decreto nº 5.450/2005, estabeleceu diretrizes que não constavam na norma revogada, como o art. 6, inc. I, que previa a necessidade da etapa do planejamento da contratação, e o art. 14, que definia a composição dessa etapa. Essa composição aproximava-se da estabelecida na IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017).

A Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021), em seu art. 5º, caput, assim como a anterior Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), em seu art. 3º, caput, estabelecem, em obediência ao art. 37 da CF 88, que a aplicação de seus preceitos deve observar princípios de caráter constitucional e norteadores para os processos de contratação pública. Mas o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) introduz princípios que não constavam na Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), e cujo objetivo é atender às demandas atuais relacionadas ao planejamento, à transparência, à eficácia, à segregação de funções e à motivação. Esses princípios conferem o fundamento necessário aos documentos e procedimentos preconizados pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), ao mesmo tempo em que delimitam novas diretrizes para a elaboração da fase preparatória das contratações de serviços.

A Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) introduz um enfoque direcionado à otimização dos recursos públicos e à obtenção de melhores resultados para a AP, e, nesse sentido, atribui maior ênfase ao planejamento das contratações. Ela confere ao planejamento da fase preparatória um papel determinante, art. 18, uma vez que as decisões de gestão nessa fase repercutem em todas as demais fases do metaprocesso de contratação. Exemplos disso são o parcelamento ou não do objeto da contratação, a correta elaboração das etapas que a compõem, a centralização ou descentralização das contratações e a racionalização das contratações de objetos semelhantes. Desse modo, a condução da fase preparatória da contratação a ser operada por Pregão eletrônico no regime atual sofre mudanças, com a introdução de procedimentos, diretrizes, requisitos e modernização em comparação ao regime anterior.

Notadamente, o art. 19, nos inc. de I a V, e o art. 174, inc. I, expressam conceitos de padronização e centralização para as contratações públicas. O art. 19, em especial, determina providências aos órgãos centrais responsáveis para que instituem soluções tecnológicas e procedimentos de contratações públicas para os órgãos e entidades que compõem a AP. Dentre as determinações, destaca-se a adoção de modelagem de documentos utilizados na elaboração da fase preparatória da contratação, art. 19, inc. IV, corroborada pelo art. 25, § 1º, que exige a adoção de minutas padronizadas, salvo alguma particularidade do objeto da contratação.

Nesse contexto estão as minutas padronizada da AGU para o edital do Pregão e seus anexos, a saber, o TR e a minuta de contrato. As minutas organizam as diretrizes em procedimentos estruturados contendo itens e subitens, acompanhados de notas explicativas e referências às normas aplicáveis de contratações públicas. As minutas incluem também normas setoriais que precisam ser observadas, como a legislação trabalhista em casos de terceirização de mão de obra. A disponibilização de minuta padronizada já era praticada pela AGU na vigência do regime anterior, e a IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017), arts. 29 e 35, previa a sua adoção.

Outra importante determinação é a criação do PNCP, o sítio eletrônico oficial para a divulgação dos atos exigidos pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), incluindo o edital e a minuta de contrato, conforme seus art. 54 e 174, caput e inc. I. Ele representa a macroimplantação de soluções tecnológicas na gestão das contratações públicas no regime atual. É integrado à plataforma Gov.br do governo federal, e, dessa maneira, segue a linha das políticas do Governo Digital. Os sistemas do SIASG, voltados à elaboração digital das etapas da fase preparatória das contratações realizadas por Pregão eletrônico, incluindo o DFD, o PCA, o ETP, e o TR, são integrados ao PNCP. No entanto, a definição do conteúdo desses documentos permanece sob a responsabilidade dos agentes públicos formalmente designados para essa atribuição.

A integração plena entre os sistemas e o PNCP permite que ele ofereça funcionalidades como a realização das sessões públicas e consultas de resultados de contratações de outros órgãos e entidades, essa última notadamente funciona para a pesquisa de preços de futuras contratações. No regime anterior, os sistemas informatizados eram integrados ao SIASG e tinham acessos específicos, o que não permitia que todas as informações fossem centralizadas.

Para o alcance dos objetivos do processo de contratação, previstos no art. 11, inc. I a IV, da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), que incluem a seleção da proposta mais vantajosa em termos de resultado, a promoção do tratamento isonômico e da competição, a compatibilidade dos preços com o mercado e o estímulo à inovação e do desenvolvimento nacional sustentável, a norma determina a adoção de mecanismos de governança, com processos de gestão de riscos e controles internos. Nesse sentido, o art. 18, inc. X, estabelece que a análise dos riscos capazes de afetar tanto o processo de contratação quanto a execução do objeto deve ocorrer já na fase preparatória.

A Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 (Brasil, 2021d) corrobora essa diretriz ao dispor sobre a governança nas contratações públicas. Em seu art. 6º, são apresentados os instrumentos de governança, com suas respectivas finalidades e atribuições. No regime anterior, embora o

termo “governança” não fosse utilizado expressamente, é possível identificar princípios relacionados à gestão contratual, como no Capítulo V – Da Gestão do Contrato da IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017).

O art. 18, caput e inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), estabelece que a fase preparatória da contratação é caracterizada pelo planejamento, sendo a adequada e eficiente combinação e convergência dos parâmetros definidos pela AP condição indispensável para que o resultado do certame licitatório seja o mais vantajoso. Complementarmente, o art. 34 dispõe que o julgamento da contratação deve favorecer a proposta que represente o menor dispêndio para a AP. Nesse contexto, o PCA consolidou-se, no regime atual, como ponto de partida obrigatório das contratações, assumindo papel estruturante do planejamento da fase preparatória e tendo como base o DFD da área demandante, nos termos do art. 2º, inc. IV do Decreto nº 10.947/2022 (Brasil, 2022a). Essa concepção se reflete em seus objetivos, previstos no art. 5º do referido decreto, que visam, em linhas gerais, à racionalização e centralização das contratações, padronizações das descrições de objetos, à redução de custos processuais e à prevenção do fracionamento de despesas. Diferentemente, no regime anterior, o PAC era tratado majoritariamente como instrumento de apoio à elaboração das propostas orçamentárias, conforme disposto no art. 9º da IN SEGES/ME nº 01/2019 (Brasil, 2019a).

A evolução normativa do planejamento da fase preparatória das contratações realizadas por Pregão eletrônico evidencia a consolidação de elementos fundamentais – DFD e PCA, ETP, TR e Análise de Riscos, e a atuação dos agentes públicos responsáveis por sua condução. Esses elementos, comuns aos dois regimes, demonstram que o atual não introduziu nem suprimiu estruturas dessa natureza, o que possibilita compará-los com vistas à identificação das mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a) no âmbito desses elementos, sem desconsiderar as permanências herdadas do modelo anterior.

7.1.2 Mapeamento dos Elementos Fundamentais

O mapeamento normativo dos elementos fundamentais do planejamento da fase preparatória do processo de contratação de serviços realizado por Pregão eletrônico, identificados na primeira etapa do mapeamento normativo, é apresentado nos subitens 7.1.2.1 a 7.1.2.5. Esses elementos são analisados de forma comparativa entre os dois regimes jurídicos estudados, com o propósito de identificar as mudanças relevantes introduzidas pelo atual regime e de descrever, de maneira complementar, as permanências observadas.

As análises incluem as correspondentes referências normativas que orientam a elaboração do DFD e do PCA, do ETP, do TR, da Análise de Riscos e da atuação dos agentes públicos envolvidos na fase preparatória.

7.1.2.1 Documento de Formalização da Demanda – DFD e Plano de Contratação Anual – PCA

O inc. VII do art. 12 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) determina, para o regime atual, que o DFD deve ser utilizado na elaboração do PCA, remetendo à regulamentação específica o estabelecimento de diretrizes e procedimentos relativos a esses documentos, inclusive quanto à criação de mecanismos de centralização das atividades. Essa regulamentação é estabelecida pelo Decreto nº 10.947/2022 (Brasil, 2022a).

Nos inc. de I a VIII do art. 8º do Decreto nº 10.947/2022 (Brasil, 2022a) estão definidas as informações que devem constar no DFD, tais como: justificativa da necessidade da contratação; descrição do objeto; quantidade; valor estimado preliminar e data pretendida para o início da execução do objeto. O DFD no regime anterior foi previsto inc. I do art. 21 da IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017), classificado como o primeiro documento do planejamento da contratação. As informações previstas para o DFD foram, em grande parte, mantidas no regime atual, com pequenos ajustes. Ressalta-se que a Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e as demais normas específicas para a modalidade pregão, no regime anterior, não tratavam do DFD, exceto a IN SGD/ME nº 01/2019 (Brasil, 2019b).

As IN SGD/ME nº 01/2019 (Brasil, 2019b) e IN SGD/ME nº 94/2022 (Brasil, 2022e), válidas respectivamente para os regimes anterior e atual nas contratações de TIC, estabelecem uma particularidade: exigem que o DFD evidencie o alinhamento da futura contratação com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) do órgão ou entidade, conforme disposto no inc. I do art. 10 de ambas as normas.

No regime anterior, o plano atualmente denominado PCA era chamado de Plano Anual de Contratações - PAC, disciplinado pela IN SEGES/ME nº 01/2019 (Brasil, 2019a). A referida norma instituiu o PGC, um sistema de gerenciamento para a elaboração digital do PAC, integrado ao SIASG, nos termos de seu art. 3º, embora sem plena integração tecnológica entre os sistemas. O PAC devia conter as contratações previstas para o exercício seguinte, nos termos do art. 7º, sendo que os inc. de I a IX do art. 5º detalhavam as informações a serem incluídas, muito semelhantes às exigidas no DFD. Além disso, os inc. I e II do art. 9º e o art. 15 da mesma norma estabeleciam a necessidade de compatibilizar a elaboração e ajustes do PAC com os

prazos das propostas orçamentárias do governo federal, com o propósito de subsidiá-las adequadamente.

No regime atual, o preenchimento e registro digital do DFD são realizados no Sistema PGC, que permanece integrado ao SIASG. Mediante a aprovação pela autoridade competente do órgão ou entidade, o DFD é automaticamente disponibilizado no PNCP, conforme previsto no art. 14 do Decreto nº 10.947/2022 (Brasil, 2022a). Essa integração possibilita o funcionamento articulado dos sistemas tecnológicos envolvidos na fase preparatória da contratação. Os DFDs devem ser elaborados no ano anterior à contratação pelas áreas demandantes, que detêm conhecimento sobre as respectivas necessidades de contratação, nos termos colocados pelo caput do art. 8º do mesmo decreto. O conjunto de DFDs registrados compõem, digitalmente, o PCA do órgão ou entidade, conforme dispõe o inc. VII do art. 12 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b).

A relevância do PCA como instrumento estruturante do planejamento da fase preparatória das contratações, introduzida pelo regime atual, decorre da premissa de que as contratações devem estar previamente incluídas nesse plano como condição para a autuação do processo no exercício subsequente. Ao tornar o PCA a referência inicial obrigatória, o regime atual promove maior integração entre os instrumentos de planejamento, reforçando sua vinculação às diretrizes estratégicas da AP, uma vez que o próprio PCA deve estar alinhado aos instrumentos de governança do órgão ou entidade.

Essa diretriz decorre dos objetivos definidos no art. 5º do Decreto nº 10.947/2022 (Brasil, 2022a), que atribuem ao PCA uma função ampliada e estratégica de promover a racionalização das contratações, fomentar a economia de escala, reduzir custos processuais, assegurar o alinhamento com os instrumentos de gestão e governança, subsidiar a elaboração das leis orçamentárias, evitar o fracionamento de despesas e informar antecipadamente o mercado sobre as demandas públicas. No regime anterior, a finalidade ao então PAC era mais restrita, e consistia em subsidiar a elaboração das propostas orçamentárias, nos termos do art. 9º da IN SEGES/ME nº 01/2019 (Brasil, 2019a).

A racionalização das contratações e a prevenção do fracionamento de despesas, enquanto objetivos do PCA, devem ser operacionalizadas por agentes públicos designados para proceder à agregação dos DFDs elaborados pelas áreas demandantes, sempre que se referirem a objetos de mesma natureza, consolidar o plano, e elaborar calendário com a definição de datas estimadas para o início das contratações referentes às demandas agregadas, nos termos dos incisos I, II e III do art. 11 do Decreto nº 10.947/2022 (Brasil, 2022a). Na sequência, o plano deve ser submetido à aprovação da autoridade competente, conforme previsto no § 3º do mesmo

artigo. O efetivo cumprimento desses objetivos pode ser verificado, na execução dos processos de contratação, pela existência (ou ausência) de contratações centralizadas e compartilhadas e pela não ocorrência de contratações parceladas para atendimento de objetos da mesma natureza.

O alinhamento com instrumentos de governança do órgão ou entidade, outro objetivo do PCA, deve ser analisado pela autoridade competente no momento da aprovação do plano. Os dois últimos objetivos do PCA, a saber, subsidiar a elaboração das leis orçamentárias e informar o mercado sobre as futuras contratações, concretizam-se por meio da própria elaboração e publicização do plano.

7.1.2.2 Estudo Técnico Preliminar

O ETP fornece subsídios para a elaboração do TR, desde que conclua pela viabilidade da contratação pretendida. Essa metodologia é adotada em ambos os regimes, estando determinada no art. 6º, inc. XX da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), no art. 3º inc. I da IN SEGES/ME nº 58/2022 (Brasil, 2022c) e, no regime anterior, no parágrafo único do art. 1º da IN SEGES/ME nº 40/2020 (Brasil, 2020b) e no inc. IV do art. 3º do Decreto nº 10.024/2019 (Brasil, 2019c). A conclusão pela viabilidade indica que o planejamento da fase preparatória está apto a passar para as etapas seguintes, e a inviabilidade demonstra que a demanda poderá ser melhor atendida por outros meios ou que a contratação não deve ser realizada naquele momento.

Na Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), os estudos preliminares eram mencionados uma única vez, no art. 6º, inc. IX, restringindo-se a subsidiar a elaboração do Projeto Básico de obras ou serviço, sem especificar a natureza ou a magnitude dos serviços envolvidos. E o art. 3º da Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b) descrevia a necessidade de definição precisa do objeto, das condições de habilitação e dos critérios de aceitação das propostas para as contratações realizadas por pregão, contudo sem indicar qual documento deveria ser utilizado para tal finalidade.

Inicialmente, a realização de estudos preliminares como etapa do planejamento da contratação foi prevista no art. 20, inciso I, da IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017), no âmbito do regime anterior. Posteriormente diversos dispositivos dessa instrução normativa foram revogados, e a IN SEGES/ME nº 40/2020 (Brasil, 2020b) passou a regulamentar parte da matéria relativa ao ETP, incluindo seus requisitos e registro no Sistema ETP digital. Essa forma de registro é válida para ambos os regimes. O referido sistema é integrado ao SIASG,

conforme o inc. II do art. 3º da IN SEGES/ME nº 58/2022 (Brasil, 2022c) e o § 2º do art. 2º da IN SEGES/ME nº 40/2020 (Brasil, 2020b).

A elaboração do ETP, no regime atual, está condicionada à previsão da contratação no PCA, conforme estabelece o art. 9º da IN SEGES/ME nº 58/2022 (Brasil, 2022c). Essa exigência representa uma mudança em relação ao regime anterior, no qual o ETP era elaborado com base no DFD, nos termos do art. 7º, caput, da IN SEGES/ME nº 40/2020 (Brasil, 2020b). O alinhamento ao PAC era tratado como um dos elementos a serem demonstrados no estudo, conforme previsto no inc. IX do mesmo artigo.

Os requisitos que devem constar no ETP são encontrados no XX do art. 6º e inc. I a XIII do § 1º do art. 18, ambos da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), e inc. I a XIII do art. 9º da IN SEGES/ME nº 58/2022 (Brasil, 2022c), para o regime atual, e envolvem: a motivação para a contratação, caracterizando o interesse público envolvido; a indicação da previsão da contratação no PCA; a descrição completa da solução; a descrição dos requisitos técnicos, de qualidade e de sustentabilidade; o resultado da análise de mercado das soluções disponíveis; a estimativa preliminar do valor da contratação; a justificativa para o parcelamento ou não da solução; a descrição de possíveis impactos ambientais decorrentes e as respectivas medidas mitigadoras; o levantamento de ações a serem providenciadas previamente à celebração contrato; a análise crítica e conclusiva da viabilidade técnica e econômica da contratação, bem como de sua adequação para o atendimento da necessidade. Essa estrutura de requisitos já estava presente no regime anterior, prevista nos inc. I a XIII do art. 7º da IN SEGES/ME nº 40/2020 (Brasil, 2020b), e parcialmente no inc. IV do art. 3º do Decreto nº 10.024/2019 (Brasil, 2019c). Portanto, não representa uma mudança entre os regimes. As demais normas do regime anterior não tratavam do ETP.

Em relação às definições de requisitos de sustentabilidade e impactos ambientais, o regime atual prevê que devem estar alinhadas com o PLS do órgão ou entidade, constando no caput do art. 7º e nos incisos II e XII do art. 9º da IN SEGES/ME nº 58/2022 (Brasil, 2022c). No regime anterior, essa exigência se encontrava no art. 7º, incisos II e XII, da IN SEGES/ME nº 40/2020 (Brasil, 2020b) e no § 1º do art. 2º do Decreto nº 10.024/2019 (Brasil, 2019c).

Para contratações de soluções em TIC, as informações específicas do ETP, que já estavam previstas nos incisos I a V do art. 11 da IN SGD/ME nº 01/2019 (Brasil, 2019b) no regime anterior, foram integralmente reproduzidas nos incisos I a V do art. 11 da IN SGD/ME nº 94/2022 (Brasil, 2022e), no regime atual. Ambas as normas seguem a estrutura geral de requisitos do ETP e acrescentam informações específicas e técnicas para a área de TIC.

Embora a estrutura geral dos requisitos do ETP tenha sido mantida no regime atual, algumas diretrizes foram alteradas em razão da atualização das realidades da AP e do mercado. Entre os requisitos relevantes, a análise de mercado e o parcelamento do objeto da contratação apresentam as mudanças mais significativas, tratadas, respectivamente, nos itens 7.1.2.2.1 e 7.1.2.2.2.

7.1.2.2.1 Análise de mercado: Soluções disponíveis e Definição da melhor Alternativa

No regime jurídico atual o objetivo central da elaboração do ETP consiste em conhecer o mercado por meio da coleta de informações sobre as alternativas de soluções disponíveis para atender ao problema da AP, analisá-las comparativamente e escolher aquela que melhor atende à demanda, tornando-se o objeto da contratação. A Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), art. 18, caput, introduz significativa mudança ao determinar que a AP aborde todas as considerações mercadológicas com potencial de influenciar na contratação pública em questão, e que isso ocorra no planejamento da fase preparatória da contratação. O art. 18, § 1º, inc. V elucida que a determinação seja cumprida no ETP, o qual deve expressamente indicar a melhor solução, com base na análise das alternativas disponíveis no mercado e em condições de atender às necessidades da AP, e a justificativa da escolha deve envolver critérios técnicos e econômicos capazes de identificar aquela apta para gerar o resultado mais vantajoso para a AP.

No regime anterior, a análise de mercado, prevista no art. 7º, inc. III da IN SEGES/ME nº 40/2020 (Brasil, 2020b), consiste na análise das alternativas das soluções disponíveis, com a possibilidade de incluir nessa análise contratações similares de outros órgãos ou entidades, a fim de identificar alternativas implantadas, e que melhor atendam à AP. Mas não aborda objetivamente quais critérios devem ser utilizados para a identificação da melhor solução. As demais normas do regime anterior não tratavam da análise de mercado e das soluções disponíveis.

Em relação ao regime anterior, o regime atual amplia as possibilidades de fontes para a análise de mercado, conforme previsto no art. 9º, inc. III, da IN SEGES/ME nº 58/2022 (Brasil, 2022c). Para contratações realizadas por Pregão eletrônico, aplicam-se a alínea “a”, que admite a consideração de contratações similares realizadas por organizações privadas, nacionais ou internacionais, como soluções implantadas e, portanto, referências para a AP; e a alínea “c”, que estabelece a necessidade de avaliar os custos e benefícios das diferentes formas de atendimento às necessidades, como por demanda ou por terceirização da mão-de-obra, nos

casos de prestação de serviços, e, incluindo, sempre que possível, modelos inovadores no contexto da economia circular, que envolvem estratégias de redução de resíduos, reutilização e reciclagem de materiais. O § 2º do mesmo artigo dispõe que, quando o levantamento de mercado indicar número reduzido de empresas fornecedoras, deve-se examinar a necessidade dos requisitos que restrinjam a participação e realizar ajustes cabíveis, quando viável. Tal previsão guarda certa equivalência com o regime anterior, expresso no art. 3º § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), e no Anexo V, item 1.1, da IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017), onde ambas vedavam a inclusão de qualquer condição restritiva à competitividade, mas não contemplavam de forma específica a situação de mercado restrito.

No regime atual a IN SGD/ME nº 94/2022 (Brasil, 2022e) estabelece, em seu art. 11, incisos I a III, as formas específicas de análise de mercado para a área de TIC, complementares às diretrizes aplicáveis às contratações em geral. Essa análise deve considerar aspectos econômicos e qualitativos e contemplar: as soluções adotadas por outros órgãos ou entidades; as alternativas disponíveis no mercado e políticas governamentais para o ambiente digital; a possibilidade de aquisição ou contratação; a ampliação ou substituição de soluções existentes; e o custo total de propriedade, incluindo aquisição, manutenção, migração e treinamento. Ressalta-se que, no regime anterior a IN SGD/ME nº 01/2019 (Brasil, 2019b) previa, de forma praticamente idêntica, os mesmos critérios nos incisos I a III de seu art. 11.

O regime atual, ao mesmo tempo em que aprimora a metodologia aplicável à análise de mercado, atribui ao resultado dessa análise o papel decisivo para a futura seleção da proposta vencedora da licitação. Embora essa seleção ocorra em fase posterior, o contexto normativo atual estabelece que os critérios de julgamento admitidos para o Pregão eletrônico, o menor preço ou o maior desconto, estejam fundamentados na análise de mercado realizada durante o planejamento da fase preparatória, assegurando a obtenção do resultado mais vantajoso para a AP. Em contraste, algumas previsões no regime anterior, como o art. 45, §1º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), o art. 4º, inc. X da Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b), e o art. 7º, parágrafo único, do Decreto nº 10.024/2019 (Brasil, 2019c) estabeleciam que as contratações deveriam ser celebradas com a proposta de menor preço ou maior desconto, desde que atendidas as especificações do Edital. Contudo, nenhuma norma do regime anterior detalhava procedimentos para avaliar a proposta mais vantajosa para a AP, restringindo-se aos critérios quantitativos de menor preço ou maior desconto.

7.1.2.2.2 Parcelamento do objeto da contratação

No regime atual o parcelamento do objeto da contratação é tratado como um princípio, assim expresso no art. 47, caput, inc. II da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), e como uma obrigação para incrementar a competitividade dos processos de contratações públicas, nos termos do § 1º, inc. III do mesmo artigo. O art. 47, § 1º, inc. I e II, explicita os critérios para avaliar a aplicação ou não do parcelamento. Esses critérios incluem: a existência de impedimentos relacionados à responsabilização técnica caso a execução do objeto seja parcelada entre mais de uma empresa; e a análise se os resultados do parcelamento, considerando os custos de gestão de múltiplas contratações, trazem maior benefício para a AP em comparação com as potencialidades de economia de escala sem o parcelamento do objeto. A fundamentação da decisão deve ser apresentada, conforme determina o do art. 18, §1º, inc. VIII, da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), e do art. 9º, inc. VII, da IN SEGES/ME nº 58/2022 (Brasil, 2022c).

No regime anterior, e se referindo à modalidade do Pregão, o inc. VII do art. 7 da IN SEGES/ME nº 40/2020 (Brasil, 2020b) exigia a justificativa para o parcelamento ou não do objeto, mas não descrevia critérios de viabilidade. Os §§ 1º e 3º do art. 8 da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) expressavam uma conotação diferente para o parcelamento do objeto nas contratações de serviços e obras em relação às encontradas na Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b). Eles inicialmente tratavam da totalidade do objeto para então abordar seu parcelamento em processos de contratações distintas, mantida a modalidade de licitação, mediante a comprovação da viabilidade técnica e econômica, e para o melhor aproveitamento das condições no mercado, aumento da competitividade, e sem perda da economia de escala.

Em ambos os regimes, os parcelamentos abordados não se referem ao procedimento auxiliar do sistema de registro de preços, através do qual é permitida a execução parcelada do objeto pela mesma empresa contratada, e demais disposições contidas no Decreto nº 11.462/2023 (Brasil, 2023), para o regime atual, e no Decreto nº 7.892/2013 (Brasil, 2013a), para o regime anterior.

A abordagem do parcelamento do objeto da contratação como um princípio, associada aos critérios de avaliação de sua viabilidade, em específico sobre a economia de escala que não deve ser perdida, representa uma mudança introduzida pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b).

7.1.2.3 Termo de Referência

A base para a elaboração do TR é fornecida pelo ETP, conforme disposto no inc. XX do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) e no art. 6º, caput, da IN SEGES/ME nº 81/2022 (Brasil, 2022d). Essa metodologia já estava prevista no art. 28 da IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017) e no inc. XI do art. 3º do Decreto nº 10.024/2019 (Brasil, 2019c), aplicáveis ao regime anterior. Dessa forma, o ETP e o TR se apresentam como elementos fundamentais complementares.

Os requisitos que devem constar no TR, no regime atual se encontram descritos no inc. XXIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) e no art. 9º da IN SEGES/ME nº 81/2022 (Brasil, 2022d). Os principais são representados por: definição completa do objeto da contratação incluindo o prazo inicial da contratação e as possibilidade de sua prorrogação; adequação orçamentária; critério de julgamento pelo menor preço ou maior desconto; estimativa do valor da contratação por meio de pesquisa de preços; modelo de execução do objeto; modelo de gestão do contrato, critérios de medição e de pagamento; critérios de habilitações; sanções administrativas e hipóteses de descumprimento e infrações.

A mesma estrutura de requisitos vigorava no regime anterior, prevista no inc. I do art. 9º do Decreto nº 5.450/2005 (Brasil, 2005), nos inc. de I a XI do art. 30 da IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017), e no inc. XI do art. 3º do Decreto nº 10.024/2019 (Brasil, 2019c). Sendo que a Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) nada tratava sobre o TR, e o art. 3º da Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b) descrevia a necessidade de definição precisa do objeto da contratação, das condições de habilitação e dos critérios de aceitação das propostas para as contratações operadas por pregão, para ocorrerem na fase preparatória do processo, mas sem designar um documento específico para tal.

Para as contratações de soluções em TIC, os requisitos aplicáveis ao regime atual estão previstos na IN SGD/ME nº 94/2022 (Brasil, 2022e), art. 12, inc. I a XII, mantendo as previsões do regime anterior que constavam na IN SGD/ME nº 01/2019 (Brasil, 2019b), art. 12, inc. I a XII. Essas instruções normativas, além de incorporarem os requisitos gerais das contratações, acrescentam especificidades técnicas próprias da área de TIC, apresentando, contudo, conteúdo convergente entre si.

A adequação orçamentária, enquanto requisito relevante a ser apresentado no TR, conforme os art. 6º, inc. XXIII, letra j, da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), e art. 9º, inc. X, da IN SEGES/ME nº 81/2022 (Brasil, 2022d), permanece sem alterações em relação ao regime anterior, no qual essa exigência estava na IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017), art. 30,

inc. XI. Em ambos os regimes a adequação orçamentária se refere ao detalhamento dos recursos do Orçamento Geral da União descentralizados para o órgão ou entidade, conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias, específico para o referido objeto da contratação. A Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), art. 7º, inc. III, condiciona a realização do processo de contratação à previsão de existência de recursos orçamentários no exercício financeiro.

Outros dois requisitos relevantes que não sofreram mudanças, são o modelo de execução do objeto, que inclui técnicas e métodos para sua realização e entrega, e o modelo de gestão do contrato, que são critérios quantitativos e qualitativos usados na avaliação da gestão contratual pelos agentes públicos designados. No regime atual, esses requisitos devem constar no TR, conforme o art. 6º, inc. XXIII, letras “e” e “f”, da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) e no art. 9, inc. V e VI da IN SEGES/ME nº 81/2022 (Brasil, 2022d). No regime anterior, também são exigidos no TR, segundo o art. 30, inc. V e VI, da IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017) e no art. 3º, inc. XI, letra “e”, do Decreto nº 10.024/2019 (Brasil, 2019c). A IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017), Anexo V, itens 2.5 e 2.6 detalha os procedimentos para os dois referidos requisitos, válidos inicialmente para o regime anterior e, conforme autorização da IN SEGES/ME nº 98/2022 (Brasil, 2022f), art. 1º, aplicáveis ao regime atual também. Por utilizarem a mesma instrução normativa, não são verificadas mudanças para os referidos requisitos entre os dois regimes.

Comparativamente, o regime atual preservou a estrutura dos requisitos do regime anterior, mas com implementações de mudanças em alguns deles. Com base nisso, a análise comparativa concentra-se nos requisitos que demandam elaboração mais detalhada e que, por sua relevância, permitem identificar com maior precisão as mudanças ocorridas. Nesse contexto, os requisitos são: estimativa do valor da contratação por meio de pesquisa de preços; critérios de habilitações; e sanções administrativas, e hipóteses de descumprimentos ou infrações.

Os itens de 7.1.2.3.1 a 7.1.2.3.3 apresentam a análise comparativa entre os dois regimes jurídicos, considerando especificamente esses requisitos.

7.1.2.3.1 Estimativa do valor da contratação por meio de pesquisa de preços

O art. 23, § 1º, inc. I a V, da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), e o art. 5º, inc. I a V, da IN SEGES/ME nº 65/2021 (Brasil, 2021c), vigentes para o regime atual, apresentam as mesmas disposições sobre as fontes de consulta para a pesquisa de preços. Para as contratações

de serviços, essas fontes incluem: contratações similares realizadas pela AP, em andamento ou concluídas até um ano antes da data da pesquisa, com possibilidade de atualização monetária; mídias e sítios eletrônicos especializados; sítios de marketplaces; pesquisa direta com, no mínimo, três fornecedores; e a base nacional de notas fiscais eletrônicas. No regime anterior, as fontes permitidas se encontravam no art. 5º, inc. I a IV da IN SEGES/ME nº 73/2020 (Brasil, 2020d).

O regime atual incorporou as fontes previstas no regime anterior e ampliou suas possibilidades com a inclusão da base nacional de notas fiscais eletrônicas. No entanto, essa consulta depende de regulamentação e, no período de realização dos processos da amostra da presente pesquisa, ela não ocorreu.

Em ambos os regimes, as instruções normativas estabelecem a prioridade de utilização dos sistemas oficiais do governo e de contratações similares da AP, conforme disposto em seus respectivos arts. 5º, § 1º, já mencionados. No entanto, no regime atual há, adicionalmente, a previsão de atualização monetária, por índice oficial, dos preços de contratações similares realizadas pela AP no período de até um ano anterior à data da pesquisa de preços, conforme o art. 5º, inc. I e II, da IN SEGES/ME nº 65/2021 (Brasil, 2021c).

Quanto à operacionalização da pesquisa de preços direta com fornecedores no regime atual existem duas previsões que se caracterizam como mudanças, elas estão descritas nos art. 4º, caput, e no art. 3º, inc. VIII, ambos da IN SEGES/ME nº 65/2021 (Brasil, 2021c), e dizem respeito, respectivamente, a necessidade de especificar as peculiaridades do local de execução do objeto da contratação aos fornecedores escolhidos, e a necessidade de justificar a escolha desses fornecedores. No regime anterior a pesquisa direta com fornecedores estava disposta no art. 4º e no art. 5º, inc. IV, ambos da IN SEGES/ME nº 73/2020 (Brasil, 2020d), e não previam essas necessidades.

Em relação às soluções de TIC, o art. 20, § 3º da IN SGD/ME nº 94/2022 (Brasil, 2022e), no regime atual, prevê a utilização de preços constantes nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas (PMC-TIC) como estimativas para a contratação. Já no regime anterior, a IN SGD/ME nº 01/2019 (Brasil, 2019b), em seu art. 20, § 3º, possibilitava essa mesma utilização. Nos demais aspectos, cada uma das instruções normativas remete às normas próprias do regime a que se vinculam.

Os serviços comuns de engenharia no regime atual, além das fontes de consulta para a pesquisa de preços já mencionadas, podem ter seus valores estimados conforme valores constantes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (SINAPI), conforme estabelece a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), art. 23, § 2º, inc. I. A utilização dos

valores do SINAPI para essa finalidade era vigente no regime anterior por força do Decreto 7.983/2013 (Brasil, 2013b) em seu art. 3º.

Para o cálculo do valor estimado, o caput do art. 6º da IN SEGES/ME nº 65/2021 (Brasil, 2021c), no regime atual, prevê o emprego da média, da mediana ou do menor valor obtido na pesquisa de preços, estabelecendo ainda, em seu § 3º, que os preços inconsistentes sejam desconsiderados mediante método de aferição e justificativa. No regime anterior, a IN SEGES/ME nº 73/2020 (Brasil, 2020d), em seu art. 6º e § 2º, já possibilitava o mesmo procedimento. Ambas as instruções normativas, em seus arts. 9º, remetem à IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017) para as contratações com regime de mão de obra exclusiva, que, em seu Anexo V, item 2.9, prevê a formação do orçamento total por meio do preenchimento de planilha detalhada dos custos dos elementos que compõem a prestação do serviço. Além disso, tanto o regime atual, na IN SEGES/ME nº 65/2021, art. 3º, inc. VII, quanto o regime anterior, na IN SEGES/ME nº 40/2020, art. 7º, inc. VI, exigem que o valor estimado esteja acompanhado de sua memória de cálculo.

O preço estimado é conceituado como o preço máximo para a contratação, considerando o disposto no art. 59 caput e inc. III da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), que estabelece que, no julgamento das propostas, devem ser desclassificadas aquelas com preços acima do estimado para a contratação. Esse mesmo entendimento é encontrado no art. 40, inc. X e art. 48, inc. II da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), sendo observada apenas a diferença terminológica no uso da expressão “preço de referência”, em vez de “preço estimado”. Uma permissão que se constitui em exceção à regra do preço estimado como limite máximo, com base nas pesquisas, encontra-se na IN SEGES/ME nº 65/2021 (Brasil, 2021c), art. 6º, § 2º, e na IN SEGES/ME nº 73/2020 (Brasil, 2020d), art. 10, §§ 2º e 3º. A prática consiste em ajustar o preço estimado, mediante avaliação da necessidade, antes de sua divulgação, com o objetivo de incentivar a competitividade e, simultaneamente, reduzir o risco de sobrepreço na contratação. Não obstante represente uma mudança introduzida pelo regime atual, não se configura de maior relevância para a análise comparativa entre os regimes.

Assim, no quesito metodologia para a formação do valor estimado, exceto as mudanças apontadas para a operacionalização da pesquisa de preços direta com fornecedores no regime atual, ambos os regimes possuem as mesmas diretrizes.

7.1.2.3.2 Critérios de Habilitações

A estrutura básica dos tipos de habilitação do regime anterior foi mantida no regime atual, assim como a sistemática que exige sua comprovação apenas das empresas vencedoras após a sessão de lances, no caso das contratações operadas por Pregão eletrônico. O art. 62 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) estabelece que a capacidade empresarial para a execução do objeto da contratação limita-se às seguintes esferas: jurídica; técnica; fiscal, social e trabalhista; e econômico-financeira. No regime anterior, essa estrutura constava no art. 27 da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993). Em ambos os regimes, os instrumentos infralegais aplicáveis não introduzem tipos de habilitação além dos previstos nas leis gerais de contratações públicas.

As IN SGD/ME nº 01/2019 (Brasil, 2019b) e IN SGD/ME nº 94/2022 (Brasil, 2022e), que tratam de contratações de soluções de TIC, detalham, em seus respectivos artigos 23, alguns requisitos já previstos nas leis gerais de contratações correspondentes, sem acrescentar novas exigências, e descrevem vedações específicas para a área de TIC, como a proibição de exigir parceria ou credenciamento junto a fabricantes, ambas em seus inc. IV.

Para a habilitação específica de sociedades cooperativas, o item 10.5 do Anexo VII-A da IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017) detalha as exigências aplicáveis, inicialmente para o regime anterior, mas que também são pertinentes para o regime atual por força a IN SEGES/ME nº 98/2022 (Brasil, 2022f). Essa situação ocorre porque, em comparação às leis gerais de contratação, a referida instrução normativa apresenta maior grau de especificidade quanto às exigências aplicáveis às sociedades cooperativas.

As exigências para as habilitações jurídica e fiscal, social e trabalhista, destinadas a comprovar a existência legal da empresa e sua regularidade quanto a tributos e encargos, apresentam similaridade nos dois regimes, com algumas diferenças na designação ou nomenclatura de documentos devido a alterações em normas correlatas, mas que não exercem mudança para o planejamento da fase preparatória da contratação. As referidas habilitações são encontradas nos artigos 66 e 68 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), e artigos 28 e 29 da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993).

Dentre as prescrições para a habilitação econômico-financeira nos dois regimes, a exigência mais relevante refere-se à comprovação de capacidade econômica da empresa para cumprir as obrigações futuras decorrentes da contratação, e mitigar o risco de inexecução do objeto da contratação. Essa capacidade deve ser comprovada por índices de liquidez e solvência, calculados com base no balanço patrimonial. Caso a capacidade não seja demonstrada, deve ser prevista a exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo de

até 10% (dez por cento) do valor previsto para a contratação. No regime atual, tais disposições estão no caput, inc. I e § 4º do art. 69 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b). No regime anterior, as regras constavam no inc. I e §§ 1º a 3º do art. 31 da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993).

As diretrizes da habilitação técnica sofreram mudanças no regime atual, são ajustes quantitativos que impactam na definição dos parâmetros a serem exigidos para a comprovação de execução pretérita de serviços similares aos da contratação. O § 1º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) determina que as parcelas relevantes do objeto da contratação, a serem indicadas no TR, devem corresponder a no mínimo 4% (quatro por cento) do valor total estimado. E o § 2º do mesmo artigo limita a exigência de comprovação a 50% (cinquenta por cento) das quantidades referentes a essas parcelas. No regime anterior, Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), art. 30, inc. II previa a possibilidade de exigência de comprovação de experiência e habilidades compatíveis com o objeto da contratação, em termos de características, quantidade e prazos, porém não abordava objetivamente sobre a quantificação desses parâmetros.

A IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017), no item 10.6, letra c.1, do Anexo VII-A, estabelece que, para contratações de terceirização de mão de obra com mais de 40 postos, a comprovação de execução pretérita deve ser feita por meio de atestado que demonstre ao menos 50% (cinquenta por cento) do número de postos. Importa destacar que, conforme a IN SEGES/ME nº 98/2022 (Brasil, 2022f), tais disposições também se aplicam ao regime atual.

O § 5º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) permite a exigência de até três anos de experiência em serviços similares quando o objeto da contratação pública for de prestação de serviços contínuos, caracterizados por necessidades constantes ou prazos extensos. Entre as normas do regime anterior, a IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017) é a única que trata do tema, e, no seu Anexo VII-A, item 10.6, letra b, dispõe sobre a possibilidade de exigir comprovação mínima de três anos para a contratações de serviços contínuos em geral. O item 10.7 do mesmo anexo estabelece esse período também para contratações de terceirização de mão-de-obra com postos de trabalho. Portanto, as permissões de exigências para comprovação de tempo de experiência permanecem sem mudanças entre os regimes.

7.1.2.3.3 Sanções administrativas e hipóteses de descumprimento e infrações

No que se refere às sanções aplicáveis tanto às empresas participantes da licitação quanto às contratadas, o art. 156 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) manteve, no regime atual, a estrutura básica já prevista no regime anterior: advertência, multa, impedimento de

licitar e contratar, e declaração de inidoneidade, conforme disposto no art. 87 da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993). A suspensão temporária, originalmente prevista no referido art. 87, foi substituída ainda durante a vigência do regime anterior, no âmbito das contratações por Pregão, pelo impedimento de licitar e contratar com a AP, conforme o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b). Essa alteração foi posteriormente ratificada na letra j do item 2.6 do Anexo V da IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017). No campo das contratações de TIC, a IN SGD/ME nº 01/2019 (Brasil, 2019b), em seu art. 19, inc. IV, remetia aos arts. 86 a 88 da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e ao art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b). Já no regime atual, a IN SGD/ME nº 94/2022 (Brasil, 2022e), em seu art. 19, inc. IV, faz referência aos arts. 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b).

O art. 155, incisos I a XII, da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) estabelece as hipóteses de infrações que, quando cometidas por empresas licitantes ou contratadas, ensejam responsabilização administrativa pelo órgão ou entidade contratante. Entre elas, destacam-se: inexecução parcial ou total do contrato; não entrega de documento de habilitação; não manutenção da proposta; não celebração do contrato; atraso na execução do objeto; falsificação ou fraude de documento; prática de ato ilícito ou fraudulento; e prática de ato lesivo. Esse rol consolida infrações já previstas no regime anterior, notadamente nos arts. 81 e 86 da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b) e no art. 49 do Decreto nº 10.024/2019 (Brasil, 2019c). Especificamente quanto ao ato lesivo à Administração Pública, sua previsão encontra fundamento no art. 5º da Lei nº 12.846/2013 (Brasil, 2013c), a chamada Lei Anticorrupção, por meio da qual tais condutas também se sujeitam a sanções administrativas. O Decreto nº 8.420/2015 (Brasil, 2015), primeiro regulamento da referida lei, dispôs em seu art. 12 que, quando uma mesma conduta configurasse infração administrativa no âmbito da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e, simultaneamente, ato lesivo, a apuração e o julgamento deveriam ser unificados. Essa diretriz foi mantida pelo Decreto nº 11.129/2022 (Brasil, 2022b), que revogou o anterior e a reafirmou em seu art. 16, já no contexto da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b).

O regime atual define, nos §§ 2º a 6º do art. 156 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), qual é a modalidade de sanção aplicável para cada hipótese de infração. O regime anterior não possuía previsão detalhada sobre essa vinculação, deixando que a definição da modalidade de sanção fosse estabelecida no TR, conforme disposto na IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017), Anexo V, item 2.6, letras j.1 e j.2. No regime atual, considerando que essa vinculação é estabelecida diretamente na legislação não existe a necessidade de ajustes específicos para cada processo de contratação.

Entretanto, o § 3º do art. 156 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) introduz uma previsão que deve ser definida no TR pela equipe de planejamento da contratação. O referido parágrafo estabelece que, para todas as hipóteses de infração, é possível a aplicação da sanção de multa, de forma cumulativa com outra sanção, fixando um intervalo percentual que varia de 0,5% (cinco décimos por cento) a 30% (trinta por cento) do valor estimado da contratação ou do valor contratado, conforme a fase do processo em que a multa for aplicada. Assim, é necessário definir, no TR, o intervalo a ser adotado para aplicação das multas.

No regime anterior, a Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), em seu art. 87, § 2º, já previa que a sanção de multa poderia ser aplicada cumulativamente com outras sanções. A mesma previsão consta no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002b) e no art. 49 do Decreto nº 10.024/2019 (Brasil, 2019c). A IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017), Anexo V, item 2.6, letra j.3, determina que as definições acerca das multas para situações de descumprimentos na execução do contrato devem ocorrer no TR. Essa determinação é válida para ambos os regimes nos termos da IN SEGES/ME nº 98/2022 (Brasil, 2022f). Contudo, nenhuma das normas do regime anterior estabelece percentuais aplicáveis às multas para todas as hipóteses de infração, como faz expressamente o art. 156, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), caracterizando-se como uma mudança introduzida pelo regime atual.

7.1.2.4 Análise de Riscos

O regime atual estabelece que a análise dos riscos que possam afetar o processo de contratação, tanto no alcance dos objetivos quanto no resultado da execução do objeto, deve ocorrer na fase preparatória, conforme art. 18, inc. X, da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b). E no art. 11, parágrafo único, inclui a gestão de riscos e os controles internos como elementos integrantes da governança das contratações. A Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 (Brasil, 2021d) reforça esse entendimento ao dispor, em seu art. 6º, inc. VII, que a gestão de riscos e o controle preventivo, abordados por ela como indissociáveis, constituem instrumentos da governança, e ao prever, em seu art. 16, inc. I, que todas as fases do metaprocesso de contratação, a saber, o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a gestão do contrato, estão sujeitas à gestão de riscos e controle preventivo.

A Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) não definiu procedimentos específicos para a análise de riscos, em cada processo, razão pela qual, no regime atual, aplica-se, no que couber, a IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017), conforme autorização da IN SEGES/ME nº

98/2022 (Brasil, 2022f). A referida norma disciplina tanto a formalização da análise por meio do mapa de riscos quanto o controle interno nas contratações de terceirização de mão de obra, estabelecendo no art. 25 que o gerenciamento de riscos deve contemplar identificação, avaliação, tratamento, ações de contingência e definição de responsáveis, vinculados às fases de planejamento da contratação e de gestão do contrato. Já o art. 26 prevê a materialização desse gerenciamento no mapa de riscos, a ser elaborado na fase de planejamento da contratação e atualizado, quando necessário, na entrega do TR.

E na temática do controle interno a IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017) dedica o Anexo VII-B, item 1, para descrever diretrizes pertinentes às terceirizações de mão de obra, e em específico à comprovação de cumprimento de obrigações contratuais, por parte da empresa contratada, para que somente dessa forma o respectivo pagamento seja efetuado pelo órgão ou entidade contratante. E no seu art. 47 descreve importantes controles para a gestão da execução do objeto contratado, em relação ao cumprimento de prazos e qualidade demandada. As leis e demais instrumentos infralegais do regime anterior não tratam desses temas.

Para as contratações de soluções de TIC, a IN SGD/ME nº 01/2019 (Brasil, 2019b), referente ao regime anterior, e a IN SGD/ME nº 94/2022 (Brasil, 2022e), vigente no regime atual, apresentam diretrizes idênticas para a gerenciamento de riscos, previstas em seus respectivos arts. 38, §§ 1º a 5º. Ambos os normativos orientam a elaboração das etapas do mapa de gerenciamento de riscos, em linha com o que já dispunha a IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017).

Considerando o cenário apresentado, conclui-se que o regime atual delineia diretrizes de mudança para a análise de riscos para cada processo, embora ainda não estejam plenamente definidos os parâmetros de sua execução, prevalecendo, por ora, a continuidade regulatória do regime anterior. Ressalta-se, contudo, que o art. 169 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) ampliou o escopo da exigência ao determinar que a gestão de riscos e o controle preventivo abranjam todo o metaprocessos de contratação. A Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 (Brasil, 2021d), ao dispor sobre esses instrumentos de governança, prevê em seu art. 16, § 2º, que a metodologia específica para a gestão de riscos seria detalhada em orientações complementares da SEGES, orientações que ainda não estavam editadas à época da realização do mapeamento normativo.

7.1.2.5 Agentes públicos: atribuições e responsabilidades

De acordo com a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), art. 6º, inc. V, entende-se como agente público a pessoa que, por meio de eleição, nomeação, designação, contratação ou outra forma de investidura ou vínculo, ocupa mandato, cargo, emprego ou função em entidade jurídica integrante da AP. A Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), no seu art. 84, utilizava o termo servidor público como a pessoa que ocupa, ainda que de maneira transitória ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público.

Os dois termos se diferenciam pela abrangência que desempenham no âmbito das contratações públicas. Agente público é um termo mais amplo, que abarca todas as pessoas que exercem atribuições na AP, independentemente do tipo de vínculo, incluindo servidores públicos, agentes políticos, empregados públicos e colaboradores eventuais. Por outro lado, servidor público possui conceito mais restrito, referindo-se aos integrantes da estrutura administrativa permanente ou temporária da AP, excluindo, por exemplo, agentes políticos.

A Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), em seu art. 3º, § 1º, vedava condutas dos servidores, como a inclusão de cláusulas que restringissem a competitividade ou promovessem tratamento diferenciado entre empresas. De forma semelhante, para o regime atual a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), o art. 9º estabelece vedações de conduta para os agentes públicos envolvidos, direta ou indiretamente, nas contratações públicas, proibindo práticas que comprometam a competitividade ou gerem conflitos de interesse.

A base legal para a designação dos agentes públicos nas atividades relacionadas às contratações é a gestão por competências, conforme estabelece o art. 7º da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), para o regime atual. Os inc. I a III desse artigo indicam que, preferencialmente, eles sejam servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes; que respondam por atividades relacionadas às contratações ou que possuam formação ou qualificação em escola de governo pública; e que não tenham parentesco, até terceiro grau, ou vínculo com empresas habitualmente contratadas. O § 1º do art. 7º aborda o princípio da segregação de funções, a ser observado principalmente na designação simultânea do mesmo agente público para as atividades com maior risco de erros e fraudes, como forma de mitigar conflitos de interesse.

Vigente no regime anterior, a IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017), art. 21, inc. III, e por força da IN SEGES/ME nº 98/2022 (Brasil, 2022f) vigente também no regime atual, prevê a designação formal da equipe de planejamento da contratação pela autoridade competente da área de contratações. A composição dessa equipe deve incluir representantes do

setor demandante e da área de contratações, e representante para aportes técnicos relacionados ao objeto da contratação, nos termos de seu art. 21, inc. I, letra d e art. 22, caput. O art. 22, § 1º estabelece que essa equipe seja formada por servidores que detêm conhecimentos suficientes sobre o objeto da contratação, sobre contratações públicas e outras áreas específicas que se mostrarem necessárias para a completa elaboração do planejamento da contratação. As demais normas do regime anterior não abordavam a designação dos responsáveis pela elaboração do planejamento da contratação. Da mesma forma, não faziam referência à gestão por competência e à segregação de funções no planejamento da contratação.

Embora a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) não discipline expressamente a formação da equipe de planejamento da contratação, os instrumentos infralegais aplicáveis, a IN SEGES/ME nº 58/2022 (Brasil, 2022c), art. 3º, inc. VII e a IN SEGES/ME nº 81/2022 (Brasil, 2022d), art. 3º, inc. V, mantiveram a estrutura de composição da equipe e as diretrizes sobre o conhecimento exigido de seus membros, que já existiam no regime anterior. Essas instruções normativas, em alinhamento com a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), adotam o termo “agentes públicos” em vez de “servidores”. Além disso, a própria lei exige que a designação dos agentes públicos para as atividades de contratações públicas seja fundamentada na gestão por competência.

Com base nas referências citadas nos dois parágrafos antecessores, a equipe de planejamento da contratação é responsável pela elaboração das etapas do planejamento da fase preparatória da contratação. No caso do Pregão eletrônico, essas etapas incluem: ETP; mapa de riscos; pesquisa de preços; e TR. O edital da licitação e a minuta de contrato, os outros dois documentos da fase preparatória da contratação, são expedidos pela autoridade competente, após a elaboração das etapas antecessoras, condição que também era válida no regime anterior. Tanto a IN SGD/ME nº 01/2019 (Brasil, 2019b) quanto a IN SGD/ME nº 94/2022 (Brasil, 2022e), referentes a soluções de TIC, apresentam uma estrutura e responsabilidades bastante parecidas para os membros da equipe de planejamento.

Diante da análise, observa-se que o regime atual introduziu mudanças centradas na adoção da gestão por competências, que busca assegurar que os agentes públicos designados possuam qualificação e aderência às atividades, e na obrigatoriedade da segregação de funções, para mitigar riscos, reduzir a possibilidade de fraudes e assegurar maior integridade, transparência e eficiência nas contratações públicas. A autoridade competente deve observar essas diretrizes ao designar os agentes públicos para a elaboração do planejamento da fase preparatória do processo de contratação.

7.1.3 Síntese das Diretrizes de Mudança do Regime atual e Correspondentes do Regime anterior

A síntese das diretrizes de mudança do regime atual, em relação às correspondentes do regime anterior, é apresentada no Quadro 5, que organiza as informações conforme os elementos fundamentais e suas respectivas previsões normativas. O quadro diferencia as diretrizes passíveis de comprovação documental - posteriormente utilizadas na elaboração da Lista de Verificação - daquelas que, embora não possam ser avaliadas empiricamente, representam mudanças normativa e, por isso, são mantidas para fins de completude e contextualização. Inclui-se também a análise de riscos, que, embora não tenha apresentado mudança substancial, é registrada para preservar a coerência metodológica e a visão integrada do planejamento da fase preparatória.

Quadro 5 – Síntese das Diretrizes de Mudança do Regime Atual

Elementos Fundamentais e Requisitos Relevantes	Diretriz de Mudança do Regime atual	Diretriz correspondentes no Regime anterior	A Diretriz de Mudança é Passível de comprovação documental nos processos de contratação?
DFD e PCA	O DFD é elaborado pela área demandante, contendo as necessidades de contratação para o exercício seguinte, e é registrado no Sistema PGC, integrado ao PNCP.	O DFD era elaborado pela área demandante com base nas necessidades de contratação para o exercício corrente.	Não é passível de comprovação
	O conjunto dos DFDs consolidados gera o PCA do órgão ou entidade.	O conjunto das necessidades era registrado no Sistema PGC, e gerava o PAC do órgão ou entidade, integrado ao SIASG.	Não é passível de comprovação
	O PCA configura-se como instrumento estruturante do planejamento da fase preparatória das contratações, conforme expressam seus objetivos. Os objetivos do PCA são:	Não há diretriz correspondente.	Sim
	- Racionalizar as contratações.	Não há diretriz correspondente.	Sim
	- Evitar fracionamento de despesas.	Não há diretriz correspondente.	Sim
	- Alinhar as contratações aos instrumentos de gestão e governança.	Não há diretriz correspondente.	Não é passível de comprovação
	- Subsidiar a elaboração das propostas orçamentárias.	-Subsidiar a elaboração das propostas orçamentárias.	Não é passível de comprovação
	- Informar ao mercado o planejamento de contratações.	Não há diretriz correspondente.	Não é passível de comprovação
ETP	O ETP é elaborado com base no PCA, no Sistema ETP Digital, integrado ao SIASG e ao PNCP.	O ETP era elaborado com base no DFD, no Sistema ETP Digital integrado ao SIASG.	Não é passível de comprovação

Análise de mercado: Soluções disponíveis e definição da melhor alternativa	Analisar as soluções disponíveis no mercado e todas as considerações mercadológicas que possam influenciar a contratação.	Analisar as soluções disponíveis no mercado.	Sim
	Incluir na análise contratações similares de outros órgãos ou entidades, bem como de organizações privadas, nacionais ou internacionais.	Incluir na análise contratações similares de outros órgãos ou entidades.	Sim
	Analisar comparativamente, em termos de vantajosidade, as opções para o atendimento das necessidades, como, por exemplo, execução por demanda ou terceirização da mão de obra. Incluir, se possível, modelos inovadores da economia circular.	Não há previsão específica	Sim
	A definição da escolha da solução disponível no mercado, que se tornará o objeto da contratação, deve ser pela melhor solução, mediante o emprego de critérios técnicos e econômicos, identificando aquela apta a gerar o resultado mais vantajoso para a AP.	A definição da escolha da solução disponível no mercado, e que se tornaria o objeto da contratação, devia ser pela melhor solução. Inexistiam critérios objetivos para a identificação da melhor solução, sendo que o julgamento era fundamentado no preço.	Sim
	Caso o número de empresas fornecedoras for restrito, deve-se rever a necessidade dos requisitos limitadores e ajustá-los, se possível.	Condições restritivas à competitividade são vedadas, mas de forma específica a situação de mercado restrito não era tratada.	Sim
Parcelamento do objeto da contratação	O parcelamento do objeto da contratação é um princípio. A análise de sua viabilidade deve considerar os seguintes critérios:	O parcelamento ou não do objeto da contratação deve ser justificado, mas não especificam critérios de viabilidade.	Sim
	1) a inexistência de impedimentos relacionados à responsabilização técnica ao parcelar a contratação entre várias empresas;	Não há diretriz correspondente.	Sim
	2) a verificação se os benefícios do parcelamento, incluindo os custos de gestão, superam as vantagens de economia de escala sem dividir o objeto.	Não há diretriz correspondente.	Sim
TR	O TR é elaborado com base no ETP, no Sistema TR Digital integrado ao SIASG e ao PNCP.	O TR é elaborado com base no ETP	Não é passível de comprovação
Estimativa do valor da contratação por meio de pesquisa de preços	Priorizar a utilização dos sistemas oficiais do governo e de contratações similares da AP, atualizados monetariamente por índice oficial se necessário.	Priorizar a utilização dos sistemas oficiais do governo e de contratações similares da AP.	Sim
	A pesquisa de preços direta com fornecedores é uma fonte de consulta prevista. E em relação a ela deve ser observado:	A pesquisa de preços direta com fornecedores é uma fonte de consulta prevista.	Sim

	1) As especificidades do local de execução do objeto da contratação devem ser informadas aos fornecedores escolhidos.	Não há diretriz correspondente.	Sim
	2) A justificativa para a escolha dos fornecedores.	Não há diretriz correspondente.	Sim
Critérios de habilitações	A capacidade técnica pode ser exigida mediante a comprovação de execução pretérita similar às parcelas relevantes do objeto da contratação. As parcelas relevantes são aquelas que correspondem a, pelo menos, 4% do valor total estimado. A exigência da comprovação está limitada a 50% das quantidades das parcelas relevantes.	A capacidade técnica pode ser exigida mediante a comprovação de execução pretérita similar ao objeto da contratação, sem abordar objetivamente a quantificação de parâmetros.	Sim
Sanções administrativas, hipóteses de descumprimento e infrações	O intervalo percentual admitido para a aplicação das multas varia de 0,5 a 30% do valor estimado da contratação ou do valor contratado, dependendo da fase do processo em que a multa for aplicada, devendo os percentuais estarem definidos no TR.	As definições acerca das multas por descumprimentos na execução do contrato devem ser previstas no TR.	Sim
Análise de Riscos	As diretrizes identificadas não sofreram mudanças no regime atual	As diretrizes identificadas permanecem válidas	As diretrizes identificadas não sofreram mudanças no regime atual
Agentes públicos: atribuições e responsabilidades	Designação de agentes públicos para compor a equipe de planejamento da contratação, responsável pela elaboração do planejamento da fase preparatória, observando as seguintes diretrizes: 1) a equipe deve ser formada por servidores que detenham conhecimentos suficientes sobre o objeto da contratação, sobre contratações públicas e outras áreas específicas que se mostrarem necessárias, com base na gestão por competência.	Designação de servidores públicos para compor a equipe de planejamento da contratação, responsável pela elaboração do planejamento da contratação, observada a seguinte diretriz: -a equipe deve ser formada por servidores que detenham conhecimentos suficientes sobre o objeto da contratação, sobre contratações públicas e outras áreas específicas que se mostrarem necessárias	Sim
	2) observar o princípio da segregação de funções, principalmente na designação simultânea do mesmo agente público para as atividades com maior risco de erros e fraudes.	Não há diretriz correspondente.	Sim

Fonte: Autoria própria.

7.2 A CONFORMIDADE DO PLANEJAMENTO DA FASE PREPARATÓRIA

A avaliação da conformidade do planejamento da fase preparatória dos processos de contratação de serviços realizados por Pregão eletrônico em relação às diretrizes de mudança do regime atual é apresentada nos itens 7.2.1 a 7.2.3

7.2.1 Lista de Verificação

Na Lista de Verificação constam as diretrizes de mudança do regime atual, identificadas e analisadas no item 7.1 e sintetizadas no Quadro 5. As referidas diretrizes foram convertidas em critérios objetivos de verificação, capazes de aferir a aderência do planejamento da fase preparatória dos processos de contratações em relação a elas. A Lista de Verificação está apresentada na Quadro 6.

Quadro 6 - Lista de Verificação

Item	Diretrizes de Mudança - Itens Verificáveis
1	Análise de Mercado para a identificação de modelos de negócio praticados a) Foi realizada análise de mercado com o objetivo de identificar as soluções disponíveis para o atendimento da necessidade, considerando os modelos de negócio praticados, tais como execução por demanda, terceirização de mão de obra, entre outros; bem como modelos inovadores, quando aplicável, incluindo abordagens sustentáveis, especialmente aquelas relacionadas à economia circular, como a minimização de resíduos, a reutilização e a reciclagem de materiais.
	b) Os modelos de negócio identificados foram analisados de forma comparativa e crítica.
	c) Consta justificativa técnica para a eventual não realização da análise do mercado.
2	Análise de Mercado para a identificação de contratações similares a) Foi realizada análise de mercado para a identificação de soluções disponíveis para o atendimento da necessidade, considerando contratações similares já realizadas por entes públicos e organizações privadas, tanto em âmbito nacional quanto internacional.
	b) As contratações similares identificadas foram analisadas de forma comparativa e crítica
	c) Consta justificativa para a eventual não realização da análise de mercado.
3	Análise de fatores mercadológicos Foram analisados os fatores mercadológicos com potencial impacto na contratação, incluindo variáveis como estrutura de mercado e grau de concorrência, oscilações de preços, sazonalidade e demais aspectos relevantes ao contexto da demanda.
4	Definição da Solução Mais Vantajosa: A definição da solução mais vantajosa está justificada com base em critérios técnicos e econômicos, evidenciando que ela possui potencial para gerar os melhores resultados para a AP.
5	Mercado Restrito: Nos casos em que o mercado apresentou número reduzido de empresas fornecedoras, os requisitos com potencial de restringir a competitividade foram reavaliados, com ajustes realizados sempre que possível.

6	Viabilidade do Parcelamento: A viabilidade do parcelamento foi avaliada pelos seguintes critérios: 1. Inexistência de impedimentos técnicos; 2. Os benefícios superam os custos de gestão, mesmo com eventual perda de economia de escala.
7	Atualização monetária para a formação da estimativa de preços: Os valores de contratações similares da AP, realizadas no período de um ano antes da pesquisa, foram atualizados monetariamente por índice oficial, quando necessário, para compor a estimativa de preços da contratação.
8	Especificidades do Local de Execução: Na pesquisa direta de preços para a formação do valor estimado da contratação, quando realizada, as especificidades do local de execução foram informadas aos fornecedores participantes.
9	Justificativa da escolha dos fornecedores para a pesquisa direta: Foi apresentada justificativa para a escolha dos fornecedores na pesquisa direta de preços para a formação do valor estimado da contratação.
10	Exigência de Capacidade Técnica: Quando requerida, a exigência de capacidade técnica baseada na execução de contratos anteriores similares ao objeto da contratação restringiu-se às parcelas relevantes do objeto, definidas como aquelas que representam, no mínimo, 4% do valor total estimado da contratação, e limitou os quantitativos exigidos a, no máximo, 50% das quantidades previstas para cada parcela relevante.
11	Intervalo Estabelecido para aplicação de multa: O intervalo estabelecido para a aplicação de multa varia de 0,5% a 30% do valor estimado da contratação ou do valor contratado, a depender se é possível aplicá-la antes ou durante a vigência do contato.
12	Segregação de Funções: Foi observado o princípio da segregação de funções na fase do planejamento da fase preparatória, evitando a designação do mesmo agente público para atividades com riscos elevados de erros ou fraudes.
13	Gestão por Competência: Foi formalizada a designação dos agentes públicos que compõem a equipe de planejamento da contratação. Esses responsáveis pela elaboração da fase preparatória das contratações foram designados considerando seu conhecimento técnico sobre o objeto, contratações públicas e áreas correlatas, com base na gestão por competência.
14	Atingimento dos Objetivos do PCA Considerando o conjunto de processos analisados e seus respectivos objetos de contratação os seguintes objetivos foram atingidos: a) Racionalizar as contratações das unidades administrativas
	b) Evitar o fracionamento de despesas

Fonte: Autoria própria.

7.2.2 Contratações da UTFPR: Núcleos Regionais de Compras e Amostra de Processos

Instituída pela Lei nº 11.184/2005 (Brasil, 2005b), a UTFPR é uma Instituição Pública de ensino superior, *multicampi*, com natureza jurídica de autarquia, sua missão é desenvolver a educação tecnológica de excelência. Sua estrutura é descentralizada, inclusive na execução orçamentária, que se estende aos seus 13 *Campi*. As contratações públicas são realizadas de maneira centralizada nos Núcleos Regionais de Compras, criados por força da Portaria nº 13.623/2019 (Brasil, 2019d) e compostos por esses *Campi*, à exceção do Campus Curitiba e Reitoria que, embora fazendo parte do mesmo núcleo, realizam suas contratações separadamente. A composição desses Núcleos consta no Quadro 7.

Quadro 7 - Composição dos Núcleos Regionais de Compras da UTFPR

Núcleo Regional de Compras	Composição do Núcleo Regional de Compras – Reitoria e <i>Campi</i>
Centro	Campo Mourão, Guarapuava e Ponta Grossa
Leste	Curitiba e Reitoria
Norte	Apucarana, Cornélio Procópio e Londrina
Oeste	Medianeira, Santa Helena e Toledo
Sudoeste	Dois Vizinhos, Francisco Beltrão e Pato Branco

Fonte: Autoria própria com base em Universidade Tecnológica Federal do Paraná (2021).

A amostra de processos analisada abrangeu 30 processos, dos quais 20 foram homologados e 10 não foram homologados. A Tabela 1 apresenta a relação desses processos.

Tabela 1 – Relação dos Processos da amostra para análise documental

Processo Administrativo	Núcleo de Compras / Curitiba / Reitoria	Valor homologado no PNCP - R\$	Representatividade no valor total homologado	Representatividade acumulada no valor total homologado
23064.016702/2023-61	Curitiba	não contratado	0%	0%
23064.025537/2023-38	Curitiba	não contratado	0%	0%
23064.035029/2023-68	Sudoeste	não contratado	0%	0%
23064.044627/2023-28	Curitiba	não contratado	0%	0%
23064.052855/2023-71	Centro	não contratado	0%	0%
23064.052731/2023-96	Centro	não contratado	0%	0%
23064.052779/2023-02	Sudoeste	não contratado	0%	0%
23064.001962/2024-12	Curitiba	não contratado	0%	0%
23064.004217/2024-25	Centro	não contratado	0%	0%
23064.004791/2024-83	Norte	não contratado	0%	0%
23064.045712/2023-11	Curitiba	R\$ 9.110.882,63	14,08%	14,08%
23064.032436/2023-13	Curitiba	R\$ 5.162.400,00	7,98%	22,06%
23064.030811/2024-71	Centro	R\$ 3.326.244,72	5,14%	27,20%
23064.051637/2023-10	Reitoria	R\$ 3.227.109,00	4,99%	32,19%
23064.054824/2023-55	Oeste	R\$ 3.174.254,14	4,91%	37,10%
23064.044614/2023-59	Oeste	R\$ 3.133.600,00	4,84%	41,94%
23064.022145/2023-17	Sudoeste	R\$ 3.069.815,40	4,75%	46,69%
23064.042775/2023-16	Sudoeste	R\$ 2.898.000,00	4,48%	51,17%
23064.023894/2024-42	Reitoria	R\$ 2.434.034,45	3,76%	54,93%
23064.056371/2023-00	Curitiba	R\$ 2.432.664,43	3,76%	58,69%
23064.000654/2024-70	Sudoeste	R\$ 2.380.200,00	3,68%	62,37%
23064.023819/2023-09	Curitiba	R\$ 2.096.347,20	3,24%	65,61%
23064.002483/2024-13	Reitoria	R\$ 1.909.200,00	2,95%	68,56%
23064.049882/2023-67	Oeste	R\$ 1.834.651,81	2,84%	71,40%
23064.014982/2024-53	Curitiba	R\$ 1.494.000,00	2,31%	73,71%

23064.035512/2023-42	Norte	R\$ 988.800,00	1,53%	75,23%
23064.032453/2023-51	Reitoria	R\$ 847.285,00	1,31%	76,54%
23064.049325/2023-46	Reitoria	R\$ 808.000,00	1,25%	77,79%
23064.050641/2023-61	Oeste	R\$ 806.633,00	1,25%	79,04%
23064.024422/2023-26	Sudoeste	R\$ 672.307,55	1,04%	80,08%
Valor total homologado na amostra:		R\$ 51.806.429,33		
Valor total homologado no universo:		R\$ 64.694.875,40		

Fonte: Autoria própria com base em Brasil (2024).

A Tabela 2 apresenta um resumo das informações referentes aos processos identificados e tamanho da amostra.

Tabela 2 – Resumo das informações dos processos localizados e tamanho da amostra

Descrição	Valor
Número total de processos no universo	118
Número total de processos homologados na amostra	20
Número total de processos não homologados na amostra	10
Número total de processos na amostra	30
Valor total homologado no universo	R\$ 64.694.875,40
Valor total homologado na amostra	R\$ 51.806.429,33
Representatividade da amostra no valor total homologado no universo	80,08%

Fonte: Autoria própria com base em Brasil (2024).

A Tabela 3 mostra a representatividade dos Núcleos Regionais de Compras da UTFPR na amostra dos processos homologado.

Tabela 3 – Representatividade dos Núcleos Regionais de Compras na amostra dos processos homologados

Núcleo Regional de Compras	Valor total homologado	Representatividade no valor total homologado	Número de processos homologados	Número de processos não homologados	Representatividade no número total de processos
Leste - Curitiba	R\$ 20.296.294,26	39,18%	5	4	30,00%
Leste - Reitoria	R\$ 9.225.628,45	17,59%	5	0	16,67%
Sudoeste	R\$ 9.020.322,95	17,41%	4	2	20,00%
Oeste	R\$ 8.949.138,95	17,27%	4	0	13,33%
Centro	R\$ 3.326.244,72	6,42%	1	3	13,33%
Norte	R\$ 988.800,00	1,91%	1	1	6,67%
Total Geral	R\$ 51.806.429,33	100,00%	20	10	100,00%

Fonte: Autoria própria com base em Brasil (2024).

7.2.3 Análise documental e Avaliação de Conformidade

A análise documental inicialmente possibilitou a classificação dos processos em classes de avaliação. O Quadro 8 sintetiza a distribuição dessas classificações em cada item da Lista de Verificação, indicando o número de ocorrências para conformidade (CON), não conformidade (NCO) e não avaliável (NAV).

Quadro 8 – Resultados da Classificação dos Processos da Amostra

Itens da Lista de Verificação	CON	NCO	NAV
1a	13	13	4
1b	6	0	24
1c	4	13	13
2a	30	0	0
2b	2	15	13
2c	0	0	30
3	0	30	0
4	30	0	0
5	3	1	26
6	26	4	0
7	1	0	29
8	13	0	17
9	11	1	18
10	30	0	0
11	30	0	0
12	30	0	0
13	0	30	0

Fonte: Autoria própria.

A partir das classificações, a análise qualitativa dos resultados é apresentada nos subitens 7.2.3.1 a 7.2.3.9, organizada por similaridade temática, quando pertinente, ou pela ordem da Lista de Verificação, com a indicação do item correspondente e respectivas discussões. O subitem 7.2.3.10 reúne a síntese das avaliações e o 7.2.3.11 expõe a análise comparativa das avaliações em relação aos Núcleos Regionais de Compras.

7.2.3.1 Análise de Mercado, itens 1 a 5

Em relação à análise de mercado (itens 1a e 1c), em 13 processos foi registrada a identificação de modelos de negócio, em 4 a não realização foi justificada e em 13 não houve qualquer registro de realização. Entre os que realizaram a análise, apenas 6 apresentaram avaliação comparativa (item 1b), e nos outros 24 estão os 13 sem registro de realização da análise, 4 com justificativa para a não realização e 7 que realizaram a análise, mas não identificaram modelos. Quanto às contratações similares (itens 2a e 2c), todos os 30 processos registraram a busca: em 17 foram localizadas referências na AP e em 13 não, mas nenhum contemplou experiências de empresas privadas ou internacionais. A análise comparativa e crítica (item 2b) foi apresentada em 2 processos, em 13 não foram localizadas contratações similares e 15 não registraram análise. Em nenhum dos processos foram encontrados registros de análise de fatores mercadológicos (item 3).

As não conformidades verificadas (itens 1 a 3) podem limitar a competitividade e restringir a obtenção de propostas vantajosas, inclusive em relação à consideração de soluções sustentáveis e inovadoras. De modo geral, a análise de mercado não foi utilizada como instrumento estratégico de planejamento.

Ainda em relação à análise de mercado (item 4), embora todos os processos tenham definido critérios técnicos e econômicos para a escolha da solução mais vantajosa, a ausência das análises mencionadas anteriormente pode ter comprometido a aderência à diretriz, configurando uma deficiência. Situação semelhante ocorreu na diretriz relativa à revisão de exigências em contextos de restrição de fornecedores (item 5), para o qual apenas um processo apresentou não conformidade, 26 foram classificados como não avaliáveis em razão da existência de número suficiente de potenciais participantes, e 3 atenderam a diretriz ao reavaliar requisitos restritivos. Contudo, a ausência de análises de mercado também repercute sobre essa diretriz, caracterizando deficiência em seu cumprimento, visto que a incompatibilidade entre os requisitos exigidos e as condições reais do mercado representa risco à seleção de proposta mais vantajosa.

Embora a maioria dos objetos contratados esteja relacionada à manutenção de estruturas e suporte a atividades correntes¹, mesmo nos casos com justificativa de singularidade não se verificou ampla consideração de soluções inovadoras ou alternativas. A ampliação da análise de mercado para incluir soluções sustentáveis, como reutilização de materiais, economia

¹ Ver descritivo dos objetos no Quadro 9.

circular e tecnologias de menor impacto ambiental, poderia fomentar práticas mais eficientes, inclusive em contratações tradicionais.

De modo geral, as análises de mercado nos processos examinados não foram plenamente exploradas como instrumento estratégico de planejamento. As lacunas identificadas evidenciam a necessidade de aprimorar a fase preparatória.

7.2.3.2 Viabilidade do Parcelamento, item 6

No tocante à viabilidade de parcelamento, 26 processos apresentaram conformidade: 21 optaram pelo não parcelamento mediante justificativa, e 5 pelo parcelamento. Nos 4 processos restantes, todos com decisão pelo não parcelamento, não há registro da análise que fundamenta a escolha, o que representa risco à vantajosidade, pois o parcelamento poderia ampliar a competitividade e reduzir preços pelo aproveitamento mais eficiente das condições do mercado. Essa prática aponta para uma não conformidade, frente ao parcelamento se constituir em um princípio no regime atual.

7.2.3.3 Atualização Monetária, item 7

Quanto à atualização monetária para estimativa de preços, em 29 processos o critério não foi avaliável: em 16 não houve necessidade de atualização e em outros 13 não foram localizadas contratações similares na AP. No único processo em que houve necessidade, a atualização foi realizada com base em índice oficial. Essa diretriz não apresentou não conformidades.

7.2.3.4 Pesquisa direta com Fornecedores, itens 8 e 9

A pesquisa direta com fornecedores foi utilizada em 13 processos, todos com registro das especificidades do local da execução, inclusive um de forma virtual. Em 12 deles, houve justificativa para a escolha dos fornecedores; em um apenas, não foi localizada. Dessa forma não foram verificadas não conformidades na aplicação da diretriz.

7.2.3.5 Capacidade Técnica, item 10

Na exigência de capacidade técnica, considerando que se trata de uma prerrogativa da AP, todos os 30 processos apresentaram conformidade formal, embora com variação nos critérios: 13 definiram parcelas relevantes ou a totalidade do objeto com estabelecimento de quantitativos dentro dos limites legais; 14 definiram parcelas relevantes ou a totalidade do objeto, mas sem estabelecer os quantitativos; e 3 não exigiram nenhum critério nem apresentaram justificativa. A ausência dessas exigências pode comprometer a execução contratual, ao permitir a participação de empresas sem experiência comprovada, aumentando riscos de inadimplemento, motivo pelo qual se constitui em uma deficiência.

7.2.3.6 Percentual de Multas, item 11

O percentual de multas por infrações esteve dentro dos limites legais em todos os processos, não apresentando, portanto, nenhuma não conformidade.

7.2.3.7 Princípio da Segregação de Funções, item 12

O princípio da segregação de funções foi integralmente observado, com responsáveis distintos designados para a elaboração e a aprovação dos documentos da fase preparatória dos processos. Essa prática contribui para fortalecer a transparência, a rastreabilidade e a mitigação de riscos, não tendo sido constatadas não conformidades.

7.2.3.8 Gestão por Competência, item 13

A gestão por competência não foi evidenciada de forma expressa em nenhum dos processos: não há registro do vínculo entre os perfis dos agentes designados para comporem a equipe de planejamento da fase preparatória e os conhecimentos técnicos requeridos. Embora na prática a seleção recaia sobre agentes públicos com experiência presumida, seja para tratar das especificidades técnicas da solução demandada como conhecimentos relativos às normas e procedimentos aplicáveis à contratação pública, contribuindo com o delineamento dos requisitos técnicos, legais e formais do processo. Contudo, a não conformidade pela ausência

de critérios objetivos compromete a *accountability* por impedir a avaliação da correção, transparência e responsabilidade pelas decisões adotadas.

7.2.3.9 Objetivos do PCA, item 14

Quanto à racionalização das contratações e à prevenção do fracionamento de despesas, objetivos do PCA (item 14), os processos analisados evidenciam a prática de contratações centralizadas e compartilhadas, com agregação de demandas (DFDs) por similaridade de objeto. Essa prática favorece ganhos de escala e redução de custos. Para essa diretriz, foram considerados apenas os 20 processos homologados, evitando que os não homologados distorcessem a realidade do planejamento das contratações.

Analisando os objetos de contratação evidenciam-se diversidade de naturezas, ainda que todos vinculados a serviços de manutenção e suporte às atividades correntes da UTFPR. Alguns objetos são recorrentes, como manutenção predial e fornecimento de refeições para o Restaurante Universitário (RU), mas atendem ao conjunto de Campus de cada Núcleo de Compras. Portanto, não configuram fracionamento indevido, mas refletem a consolidação de demandas comuns, característica de uma estratégia de racionalização, sobretudo considerando que cada núcleo abrange três Campus (exceto Curitiba e Reitoria, que atuam de forma individualizada).

O Quadro 9 apresenta as descrições dos objetos de contratação e o número de processos homologados na amostra.

Quadro 9 – Objetos de contratação e número de processos homologados

Descrição do objeto de contratação	Nº de processos homologados
Manutenção predial sob demanda	4
Refeições para o RU	3
Agenciamento de viagens	1
Limpeza e conservação, fornecimento de materiais e postos de trabalho	1
Apoio administrativo (auxiliar de escritório, almoxarifado, analista ambiental)	1
Manutenção em aparelhos de refrigeração	1
Gestão de manutenção e abastecimento da frota de veículos	1
Serviços comuns de engenharia para sistema de drenagem	1
Apoio administrativo (secretariado)	1
Intermediação de pagamentos para computação em nuvem	1
Transporte rodoviário para servidores	1
Renovação de licença de software Firewall	1
Manutenção de equipamentos laboratoriais	1
Confecção de materiais personalizados	1
Seguro total da frota de veículos	1

Fonte: Autoria própria.

7.2.3.10 Síntese das Avaliações de Conformidade

Com base nas classificações e análises qualitativas de seus resultados, e considerando apenas as classes conformidade (CON) e não conformidade (NCO), conforme estabelecido na Metodologia, a síntese das avaliações de conformidade dos processos em relação às diretrizes de mudança é apresentada conforme a seguir:

(i) Itens classificados como conformidade

- Item 7 - Atualização monetária de valores de contratações similares na AP;
- Itens 8 e 9 - Pesquisa direta com fornecedores quanto à informação das especificidades do local da execução e justificativa para escolha dos fornecedores;
- Item 11 - Estabelecimento dos percentuais de multa por infrações;
- Item 12 - Observância ao princípio da segregação de funções;
- Item 14 - Racionalização das contratações e inexistência de fracionamento de despesas, pela prática de contratações centralizadas e compartilhadas.

(ii) Itens classificados como conformidade, mas que apresentaram deficiências

- Item 4 - Definição de critérios técnicos e econômicos para a escolha da solução mais vantajosa.

Motivo: comprometimento da aderência plena à diretriz de mudança em virtude da não identificação de análise de mercado.

- Item 5 - Revisão de exigências em contextos de mercado restrito no número de fornecedores.

Motivo: comprometimento da aderência plena à diretriz de mudança em virtude de não ter sido identificada a realização de análise de mercado.

- Item 10 - Exigência de capacidade técnica.

Motivo: identificou-se conformidade formal nos processos, contudo foram adotados critérios variados e inferiores aos limites legais, sem fundamentação para a decisão.

(iii) Itens classificados como não conformidade

- Itens 1 e 2 - Análise de mercado para identificação de modelos de negócio e de contratações similares, incluindo análise comparativa para ambos.

Motivo: não foram identificados os seguintes procedimentos: realização de análise de mercado para identificação de modelos de negócio disponíveis, incluindo soluções sustentáveis e inovadoras; avaliação comparativa de modelos identificados; e, inclusão de experiências privadas ou internacionais.

- Item 3 - Análise de fatores mercadológicos.

Motivo: não identificação de análise de fatores mercadológicos.

- Item 6 - Viabilidade do parcelamento do objeto da contratação.

Motivo: não identificação da fundamentação da decisão sobre o não parcelamento, considerando o princípio no regime atual.

- Item 13 - Gestão por competência.

Motivo: não identificação expressa do cumprimento, embora as designações recaíssem sobre agentes públicos com experiência presumida.

7.2.3.11 Análise Comparativa das Avaliações de Conformidade

Os resultados das avaliações dos processos foram analisados de forma comparativa, tanto no âmbito de cada Núcleo Regional de Compras quanto entre eles. O Quadro 10 apresenta a distribuição percentual das classes de avaliação.

Quadro 10 – Distribuição Percentual das Classes de Avaliação

Núcleo Regional	Todos os itens da Lista de Verificação			Itens 1 a 5 da Lista de Verificação		
	CON	NCO	NAV	CON	NCO	NAV
Curitiba	46,01 %	23,31 %	30,67 %	28,4%	33,33 %	38,27 %
Reitoria	51,58 %	16,84 %	31,58 %	35,56 %	22,22 %	42,22%
Sudoeste	46,79 %	22,94 %	30,28 %	29,63 %	31,48 %	38,89 %
Oeste	52,63 %	17,11 %	30,26 %	33,33%	25 %	41,67 %
Centro	44,29 %	14,29 %	41,43 %	36,11 %	16,67 %	47,22 %
Norte	58,33 %	13,89 %	27,78 %	38,89 %	16,67 %	44,44 %

Fonte: Autoria própria

Considerando apenas as classes conformidade (CON) e não conformidade (NCO), conforme estabelecido na Metodologia, os resultados mostram que, considerando todos os itens da Lista de Verificação, em todos os Núcleos de Compras prevalece a proporção de conformidades sobre a de não conformidades. A comparação entre Núcleos revela variação de 14,04 % entre o menor e o maior percentual de conformidade e 9,42% entre os extremos da não conformidade. Apesar de indicarem relativa homogeneidade entre os Núcleos, tais diferenças também refletem distintos graus de maturidade institucional nas práticas de gestão das contratações nos Núcleos de Compras.

A análise das distribuições internas de conformidade e não conformidade em cada Núcleo evidencia variações que oscilam de 44,44% a 22,7%, correspondendo a 21,74% de amplitude. Esses resultados reforçam que existem níveis distintos de aderência às diretrizes de mudança do regime atual entre os núcleos.

Quando o foco recai exclusivamente nos itens 1 a 5 da lista, observa-se queda geral nas conformidades e aumento das não conformidades, em comparação ao conjunto de todos os itens, confirmando os achados do item 7.2.3.1 quanto às fragilidades na análise de mercado, que as classificaram como não conformidades. Nesse recorte, a diferença entre o maior e o menor percentual de conformidade é de 10,49%, mantendo proporção semelhante à observada no conjunto; já nas não conformidades, a diferença alcança 16,66%, revelando maior disparidade entre os Núcleos e, portanto, menor homogeneidade. As diferenças internas entre conformidade e não conformidade variam de 22,22% a -4,93%, o que corresponde a 27,15% de variação, denotando diferenças mais acentuadas no grau de aderência às mudanças introduzidas pelo regime jurídico atual entre os Núcleos de Compras.

Com a consolidação foi possível também concluir que em relação aos 10 processos não homologados, a análise documental não apontou diferenças em relação aos homologados. A não homologação decorreu, em geral, da ausência de fornecedores ou de propostas válidas, e apenas em um caso resultou de falha procedimental em outra fase da contratação. Não houve relação entre a não homologação e maior incidência de não conformidades. A consolidação específica das três classes de avaliação não foi possível, pois nem todos os Núcleos possuíam processos nesse grupo. Ainda assim, os resultados mantiveram padrão semelhante aos homologados, com 44,38% de conformidades e 19,53% de não conformidades, desconsiderado o item 14, aplicável apenas em análises macro.

Em especial, a análise comparativa evidencia deficiência na gestão das contratações públicas, manifestada na variação de aderência dos núcleos às diretrizes de mudança do regime atual, o que revela diferentes níveis de maturidade institucional.

7.3 NÃO CONFORMIDADES E DEFICIÊNCIAS: PRIORIZAÇÃO DE PROBLEMAS PELA MATRIZ GUT

Com o objetivo de estabelecer um ordenamento das não conformidades e deficiências identificadas, bem como oferecer subsídios objetivos à gestão das contratações públicas, aplicou-se a Matriz GUT (Kepner e Tregoe, 1965). A metodologia classifica os problemas conforme três variáveis – gravidade, urgência e tendência – avaliadas conforme a escala de valores previamente apresentada no Quadro 4 constante na Metodologia. Problemas de impacto elevado, resolução imediata e alta probabilidade de agravamento recebem pontuação máxima em todas as variáveis.

As causas dos problemas possuem três vertentes: (i) não conformidades identificadas na análise documental; (ii) deficiências decorrentes da ausência de alinhamento integral às diretrizes de mudança; e (iii) deficiência observada nos níveis diferenciados de aderência às diretrizes de mudança entre os Núcleos Regionais de Compras. O Quadro 11 apresenta os problemas, suas respectivas pontuações e a priorização final, resultante da soma das notas das três variáveis, na qual as maiores pontuações indicam menor aderência às diretrizes de mudança do regime atual.

Quadro 11 – Priorização dos problemas com a utilização da Matriz GUT

Item	Descrição dos Problemas	G	U	T	Pontuação GUT	Nível de Prioridade
1	Não conformidade pela ausência de análise de soluções ou modelos de negócio alternativos, inclusive inovadores e sustentáveis.	5	4	4	13	1
2	Não conformidade pela ausência de análises comparativas entre contratações similares da AP ou da esfera privada.	5	4	4	13	1
3	Não conformidade pela inexistência de análise sobre variáveis mercadológicas com potencial impacto na contratação.	4	3	3	10	4
4	Deficiência pela ausência de alinhamento integral à diretriz para a definição da solução mais vantajosa.	5	4	3	12	3
5	Deficiência pela ausência de alinhamento integral à diretriz para a revisão de exigências em contextos de restrição de fornecedores.	3	3	3	9	7
6	Não conformidade pela ausência de registro de análise quanto à viabilidade ou não do parcelamento do objeto.	3	3	4	10	4
7	Deficiência pela ausência da exigência da capacidade técnica conforme prerrogativas legais.	4	3	3	10	4
8	Não conformidade pela ausência da prática da Gestão por Competência na designação dos agentes públicos envolvidos no planejamento da fase preparatória.	2	3	2	7	9
9	Deficiência evidenciada por níveis diferenciados de aderência às diretrizes de mudança introduzidas pelo regime atual entre os Núcleos Regionais de Compras, refletindo distintos graus de maturidade institucional.	3	3	2	8	8

Fonte: Autoria própria.

As pontuações foram interpretadas com base nas avaliações de conformidade, tanto documental como comparativa, e na apreciação crítica da pesquisadora, considerando o contexto institucional e os fatores que potencializam ou atenuam os impactos de cada problema.

Os resultados revelam que os maiores níveis de priorização se concentram nas não conformidades relacionadas à análise de mercado, especialmente a ausência de consideração de soluções alternativas ou inovadoras, de análises comparativas com contratações similares (itens 1 e 2). Esses problemas alcançaram as maiores pontuações (13 pontos), demonstrando alto potencial de comprometer a racionalidade das decisões administrativas e a busca pela solução mais vantajosa à UTFPR, configurando-se, portanto, como problemas estruturais

Por outro lado, a priorização também revelou problemas com menor pontuação, como a ausência de práticas de gestão por competência (7 pontos, item 8) e os desníveis de aderência entre os núcleos (8 pontos, item 9). Embora representem dimensões menos imediatas, esses problemas são críticos para o fortalecimento da maturidade institucional, pois influenciam a *accountability*, a qualidade técnica das decisões e a uniformidade das práticas de gestão para a implementação do regime atual.

Dessa forma, a aplicação da Matriz GUT resultou em uma escala de prioridades, ao indicar quais problemas demandam maior atenção e intervenção prioritária, servindo não apenas como instrumento de diagnóstico, mas também como base para a proposição de mecanismos de correção e de aprimoramento no planejamento da fase preparatória das contratações públicas de serviços realizadas por Pregão eletrônico na UTFPR. A proposta de intervenção destinada à correção das não conformidades e deficiências identificadas, fundamentada a partir dessa priorização, é apresentada e detalhada no Relatório Técnico Conclusivo, disponível no Apêndice B deste trabalho.

8 CONCLUSÃO

Em perspectiva histórica, observa-se a progressiva valorização do Pregão eletrônico e do planejamento da fase preparatória das contratações públicas, culminando na Lei nº 14.133/2021, que integrou ambos em um modelo orientado à eficiência, à transparência e à governança. O Pregão eletrônico consolidou-se como modalidade central, e o planejamento de sua fase preparatória passou a ser determinante para o êxito das etapas subsequentes e para a concretização do resultado mais vantajoso. Contudo, a remodelagem das contratações públicas, do regime anterior para o atual, não representou ruptura, mas uma evolução normativa, na qual elementos introduzidos gradualmente foram sistematizados junto a novas diretrizes de mudança, orientando a AP à obtenção de resultados mais eficientes e alinhados ao interesse público.

O planejamento da fase preparatória das contratações públicas de serviços realizadas por Pregão eletrônico não se restringe a uma formalidade inicial dos processos, mas configura um instrumento estratégico de governança. Para garantir o cumprimento das determinações legais e promover um ambiente institucional favorável a elaboração do referido planejamento em conformidade às diretrizes de mudança do regime atual, é indispensável que a área de contratações disponha de uma estrutura de governança robusta e integrada aos mecanismos de controle interno. O Relatório de Gestão 2024 da UTFPR evidencia avanços na consolidação de uma governança institucional orientada por processos e voltada ao fortalecimento da gestão administrativa. Contudo, a ausência de informações específicas sobre a governança das contratações públicas indica a necessidade de maior detalhamento, acompanhamento e integração dessa dimensão ao modelo institucional de governança.

A avaliação de conformidade revelou que a UTFPR apresenta níveis expressivos de aderência a determinadas diretrizes de mudança relacionadas ao planejamento da fase preparatória no regime atual, especialmente quanto à segregação de funções, à racionalização das contratações e à prevenção do fracionamento de despesas. Entretanto, persistem desafios institucionais que exigem esforços coordenados para elevar a conformidade de forma mais abrangente. A efetividade na aplicação das diretrizes de mudança ainda depende da internalização de práticas voltadas à superação das não conformidades e deficiências identificadas, notadamente quanto à análise de mercado, à gestão por competência das equipes envolvidas e à integração entre os Núcleos Regionais de Compras.

Diante dos resultados obtidos na avaliação de conformidade, constata-se que a aplicação da Matriz GUT permitiu a priorização das não conformidades e deficiências, evidenciando os pontos críticos que comprometem a obtenção de resultados mais vantajosos nas contratações públicas analisadas. Com base nesses achados, as proposições apresentadas no Relatório Técnico Conclusivo visam elevar a conformidade dos processos, promover maior uniformidade entre os Núcleos Regionais de Compras e fortalecer a *accountability*, aprimorando a qualidade técnica das decisões e a efetividade do planejamento da fase preparatória. As proposições mantêm alinhamento com as disposições normativas do regime atual, que vinculam as contratações públicas a controles preventivos estruturados, bem como com as políticas institucionais da UTFPR, especialmente o PDI 2023-2027, no que se refere à implementação de processos integrados e padronizados, e com a Política de Governança, Integridade, Riscos e Controle, que define o controle interno como elemento essencial para o alcance dos objetivos organizacionais.

De forma geral, o estudo demonstra que o aprimoramento do planejamento da fase preparatória, especialmente no que tange à conformidade às diretrizes de mudança do regime atual, é fundamental para assegurar contratações mais vantajosas à UTFPR e, consequentemente, mais alinhadas ao interesse público. Ainda que a legislação tenha aplicação ampla na AP, os resultados deste estudo refletem o contexto específico da amostra analisada. Mesmo assim, ele contribui para a compreensão das mudanças normativas e de sua aplicação prática, oferecendo referenciais que fortalecem o debate acadêmico sobre controle interno e aprimoramento institucional nas contratações públicas.

Como desdobramento, sugere-se que futuras pesquisas explorem a gestão de riscos nos processos de contratação de bens e serviços comuns realizados por Pregão eletrônico, ampliando a compreensão sobre as práticas preventivas de controle. Recomenda-se, ainda, a realização de estudos voltados ao planejamento da fase preparatória nas contratações de serviços de engenharia classificados como comuns e realizados por Pregão eletrônico, considerando que essas contratações possuem previsões normativas específicas e não foram objeto da presente pesquisa, configurando uma de suas limitações temáticas.

REFERÊNCIAS

- BENTO, W. O seguro-garantia e a alocação eficiente de riscos na nova lei de licitações. In: ROCHA, Wesley *et al.* (Coordenador). **A nova lei de licitações**. São Paulo, SP: Almedina, 2021. p. 291-293. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556273785/pageid/4> . Acesso em: 15 abr. 2024.
- BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, [s. l.], 69 (3), 313-328. 2003. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852303693002>. Acesso em 24 out. 2025.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, [2016]. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 16 fev. 2024.
- BRASIL. **Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994**. Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1094.htm. Acesso em: 03 fev. 2024.
- BRASIL. **Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.
- BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão eletrônico, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília, DF: Casa Civil, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm . Acesso em: 19 jan. 2024.
- BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF: Casa Civil, 2013a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.
- BRASIL. **Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013**. Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2013b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7983.htm. Acesso em: 12 jun. 2025.
- BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8420.htm. Acesso em 02 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm#art61. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2022a. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=10947&ano=2022&ato=baaATTE1kMZpWT2fb>. Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília, DF: Presidência da República, 2022b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11129.htm. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023. Regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços [...]. Brasília, DF: Casa Civil, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11462.htm. Acesso em 19 jan. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública [...]. Brasília, DF: Casa Civil, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e

dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 02 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui [...] modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2002b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.184, de 7 de outubro de 2005**. Dispõe sobre a transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná em Universidade Tecnológica Federal do Paraná e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2005b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11184.htm. Acesso em 21 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2013c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm . Acesso em: 19 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/legislacao/2021/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021> . Acesso em: 16 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Portal de Compras do Governo Federal. Estudos Técnicos Preliminares – ETP DIGITAL, 2020. **Gov.br**, Brasília, DF, 01 jul. 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/estudos-tecnicos-preliminares-etp-1#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20da%20Economia%20lan%C3%A7ou,de%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%ABlicas%20do%20Brasil>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Portal de Compras do Governo Federal. Sistema de contratações do governo federal evolui e passa a se chamar Compras.gov.br, 2021. **Gov.br**, Brasília, DF, 01 out. 2021e. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/noticias/sistema-de-contratacoes-do-governo-federal-evolui-e-passa-a-se-chamar-compras.gov.br>. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia (ME). Secretaria de Gestão (SEGES). **Instrução Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Brasília, DF: SEGES/ME, 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas->

revogadas/instrucao-normativa-no-1-de-10-de-janeiro-de-2019-atualizada. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia (ME). Secretaria de Gestão (SEGES). **Portaria nº 8.678, de 19 de julho de 2021**. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: SEGES/ME, 2021d. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia (ME). Secretaria de Governo Digital (SGD). **Instrução Normativa nº 1, de 04 de abril de 2019**. Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC [...]. Brasília, DF: SGD/ME, 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes-de-tic/instrucao-normativa-sgd-me-no-1-de-4-de-abril-de-2019#:~:text=INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%201%2C%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202019&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20pocesso%20de,SISP%20do%20Poder%20Executivo%20Federal>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia (ME). Secretaria de Governo Digital (SGD). **Instrução Normativa nº 94, de 23 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC [...]. Brasília, DF: SGD/ME, 2022e. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes-de-tic/instrucao-normativa-sgd-me-no-94-de-23-de-dezembro-de-2022>. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia (ME). Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEGES). **Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020**. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras [...]. Brasília, DF: SEGES/ME, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-40-de-22-de-maio-de-2020>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia (ME). Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEGES). **Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020**. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral [...]. Brasília, DF: SEGES/ME, 2020d. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-73-de-5-de-agosto-de-2020>. Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia (ME). Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEGES). **Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021**. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral [...]. Brasília, DF: SEGES/ME, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-65-de-7-de-julho-de-2021>. Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia (ME). Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEGES). **Instrução Normativa nº 58, de 8 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP [...]. Brasília, DF: SEGES/ME,

2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-no-58-de-8-de-agosto-de-2022>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia (ME). Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEGES). **Instrução Normativa nº 81, de 25 de novembro de 2022**. Dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços [...]. Brasília, DF: SEGES/ME, 2022d. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-81-de-25-de-novembro-de-2022>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia (ME). Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEGES). **Instrução Normativa nº 98, de 26 de dezembro de 2022**. Estabelece regras e diretrizes para o procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta de que dispõe a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 [...]. Brasília, DF: SEGES/ME, 2022f. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-98-de-26-de-dezembro-de-2022>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia (ME). Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEGES). **Portaria nº 13.623, de 10 de dezembro de 2019**. Brasília, DF: SEGES/ME, 2019d. Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-no-13-623-de-10-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 03 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Painel de Compras, 2025. **Gov.br**, Brasília, DF, 10 jul. 2025. Disponível em: <https://paineldecompras.economia.gov.br/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e Controladoria-Geral da União (CGU). **Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: MP/CGU, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/Gestao-de-Riscos/biblioteca/Normativos/instrucao-normativa-conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf/view>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG). Secretaria de Gestão (SEGES). **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta [...]. Brasília, DF: SEGES/MPDG, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Logística e Serviços Gerais. Comprasnet: o site da transparência das compras governamentais, 2002. **Gov.br**, Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2002a. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/522> . Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Contratações, 2024. **Gov.br**, Brasília, DF, 01 out. 2024. Disponível em: https://pncp.gov.br/app/editais?q=&status=recebendo_proposta&pagina=1. Acesso em 01 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Instrução Normativa TCU nº 84/2020**. Estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas da União [...] Brasília, DF: TCU, 2020a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:84%20ANONORMA:2020/DATANORMAORDENACAO%20desc/0. Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, 2020**. Edição 3 – Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020e. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-basico-de-governanca-organizacional>. Acesso em 20 maio 2024.

CAVALCANTE FILHO, J. T.; MONTEIRO NETO, J. T. Visão geral sobre a gênese e a vigência da nova Lei de Licitações. In: ROCHA, Wesley *et al.* (Coordenador). **A Nova Lei de Licitações**. São Paulo, SP: Almedina, 2021. p. 20-21. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556273785/pageid/4>. Acesso em: 20 abr. 2024.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília, DF: Enap, 2019. 135 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277>. Acesso em: 07 jan. 2024.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2010. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595152281/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3DCopyright\]!/4/2/38/1:41\[119%2C-1\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595152281/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3DCopyright]!/4/2/38/1:41[119%2C-1]). Acesso em: 10 fev. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2024. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/>. Acesso em: 16 abr. 2024.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Transformações na gestão de compras da administração pública Brasileira**. Brasília, DF: Enap, 2008. 25 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1713>. Acesso em: 03 fev. 2024

FONSÊCA, Marco Adriano Ramos. Pregão eletrônico: uma análise de sua evolução histórico-legislativa e das inovações decorrentes do Decreto nº 5.450/2005. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, PI, ano 11, n. 1080, 16 jun. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/8531>. Acesso em: 15 dez. 2023.

FREITAS, Marcelo de; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], 2013, v. 47, n. 5. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/jN7nbYZsHmtf8NvYrrd34jh/>. Acesso em: 10 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código de melhores práticas de governança corporativa**. 6. ed. São Paulo: IBGC, 2023. 80 p. Disponível em: https://ibgc.org.br/?utm_source=google&utm_medium=cpc&gad_source=1&gad_campaignid=21666390912&gbraid=0AAAAADuZhK9K9hsJUY_vlR_K9rgoBbxbk&gclid=CjwKCAjw_-3GBhAYEiwAjh9fUO21ir5BBftmmX9XO5I-m0D1Sq75DrD2k5n5yJkMNzzIRFhSwqirehoCeR4QAvD_BwE. Acesso em: 19 jun. 2025.

HAEBERLIN, Mártin; PASQUALINI, Alexandre. Edital e Apresentação de Propostas: Comentários aos Artigos 53 ao 58 da Lei nº 14.133/2021. In: ROCHA, Wesley *et al.* (Coordenador). **A nova lei de licitações**. São Paulo, SP: Almedina, 2021. p. 205-218. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556273785/pageid/4>. Acesso em: 17 abr. 2024.

HODGES, R.; WRIGHT, M.; KEASEY, K. Corporate governance in the public services: concepts and issues. **Public Money & Management**, [s. l.], v. 16, n. 2, p. 7-13, abr./jun. 1996. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09540969609387915>. Acesso em: 16 jul. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021**. São Paulo, SP: Thomson Reuters Brasil, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2016. E-book baseado na 12. ed. impressa.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2014.

KEPNER, Charles H.; TREGOE, Benjamin B. **The rational manager**. Bombay; New Delhi, Índia: McGraw-Hill Publishing Company, 1965. 275 p.

KOCH, Ricardo. **O princípio 80/20: os segredos para conseguir mais com menos nos negócios e na vida**. São Paulo, SP: Gutenberg, 2015. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788582352601/>. Acesso em: 02 out. 2024.

LAKATOS, Eva M. **Técnicas de pesquisa**. Rio de Janeiro, RJ: Atlas, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026610/>. Acesso em: 28 set. 2024.

LAKIS, Vaclovas; GIRIŪNAS, Lukas. The Concept of Internal Control System: Theoretical aspect. **Ekonomika**. Vilnius, Lithuania: Vilnius University, 2012, v. 91, n. 2, p. 142-152. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?q=LAKIS,+V.%3B+GIRIUNAS,+L.+The+concept+of+internal+control+systems:+theoretical+aspect&hl=pt-BR&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar. Acesso em 12 jul. 2025.

LARTEY, P. Y. *et al.* Determinants of Internal Control Compliance in Public Organizations; Using Preventive, Detective, Corrective and Directive Controls. **International Journal of Public Administration**, [s. l.], v. 43, n. 8, p. 711-723, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01900692.2019.1645689>. Acesso em: 10 jul. 2025.

MARRARA, Thiago. A atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**. Salvador, BA: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 27, 2011, p. 1-31. Disponível em https://www.academia.edu/10502353/A_atividade_de_planejamento_na_Administra%C3%A7%C3%A3o_P%C3%BAblica_o_papel_e_o_conte%C3%BAdo_das_normas_previstas_no_anteprojeto_da_nova_lei_de_organiza%C3%A7%C3%A3o_administrativa. Acesso em: 09 jan. 2024.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública**. 5. edição. Rio de Janeiro, RJ: Atlas, 2018. E-book. 275 p. ISBN 9788597016093. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597016093/>. Acesso em: 27 jul. 2025.

MATIAS-PEREIRA, José. Governança no setor público: foco na melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos. *In: ENCONTRO DA ANPAD (2022). [Anais...]*. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/6e0917469214d8fbd8c517dc6b8dcf.pdf>. Acesso em: 13 out. 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2014.

MILANI, Leila; BOCCHINO, Leslie de Oliveira; ZOLA, Fernanda Cavicchioli. Licitações e contratações públicas: complexidades e perspectivas relacionadas ao pregão eletrônico. *In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CIÊNCIA DE DADOS. Anais...* Curitiba, PR: UTFPR, 2024. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/ii-conferencia-internacional-de-politicas-publicas-e-ciencia-de-dados-385492/824052-licitacoes-e-contratacoes-publicas--complexidades-e-perspectivas-relacionadas-ao-pregao-eletronico>. Acesso em: 29 ago. 2024.

NIEBUHR, Joel Menezes *et al.* **Nova lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. Curitiba, PR: Editora Zênite, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://zenite.com.br/livros/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos/>. Acesso em: 08 fev. 2024.

NIEBUHR, Joel Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

OLIVEIRA, R. S. L.; AMORIM, V. A. J. **Pregão eletrônico: comentários ao Decreto Federal nº 10.024/2019 (1. ed., cap. 1)**. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2020.

OLIVEIRA, Simone Zanotello de; CASTRO NETO, Eloi de. O planejamento das contratações públicas na fase preparatória da licitação. **Cadernos da Escola Paulista de**

Contas Públicas do TCESP, edição Lei de Licitações e Contratos Administrativos, nº 9, 2022, p. 39-62. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/196/158>. Acesso em: 03 jan. 2024.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020-2024 Report**. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/02a46a58-en>. Acesso em 12 set. 2025.

PIRES, Gabriel Lino de Paula. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2021.

POZZO, Augusto; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada Lei nº 14.133/2021**. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://www.jusBrasil.com.br/lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos-comentada-lei-14133-21/1440739642>. Acesso em: 12 jan. 2024.

RODRIGUES, Eduardo Azeredo. O princípio do planejamento nas licitações e contratações públicas. **Revista da EMERJ**, [s. l.], v. 25, n. 1, p. 11–39, 2023. Disponível em: <https://ojs.emerj.com.br/index.php/revistadaemerj/article/view/464>. Acesso em: 15 jan. 2024.

SADDY, André. **Curso de direito administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro, RJ: Centro para Estudos Empírico-Jurídicos (CEEJ), 2022. *E-book*. Disponível em: <https://www.ceej.com.br/e-booklivreacesso>. Acesso em: 26 jan. 2024.

SANTANA, Jair Eduardo. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos**. Curitiba, PR: Editora Negócios Públicos, 2015.

SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão: 20 anos**. Retrospectiva, essencialidades e perspectivas, [s. l.], 2020, 27 p. Disponível em: https://blog.jmlgrupo.com.br/wp-content/uploads/2023/08/ANEXO_1_307_EBOOK_PREGAO_20_ANOS_JAIR_EDUARDO_SANTANA.pdf. Acesso em: 05 fev. 2024.

SANTANA, Jair Eduardo. Serviços digitais governamentais e os ressignificados da nova lei de licitações. **SLC - Solução em Licitações e Contratos**, [s. l.], v. 6, n. 63, p. 37-42, jun. 2023. ISSN 2595-1955. Disponível em: <https://jairSantana.com.br/wp-content/uploads/2023/06/63-SLC-Junho-2023-Solucoes-Autorais-01.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2024.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Licitação e contratação pública: de acordo com a Lei nº 14.133/21**. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2023.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 43, n. 2, p. 347-369, mar. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?lang=pt>. Acesso em 25 maio 2024.

SILVA, Jôber Junio Queiroz da. Princípios nas licitações: como aplicar o formalismo moderado sem ferir os demais princípios licitatórios? **Revista TCU**. Brasília, DF: TCU, v. 1,

n. 151, 2023. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/105>. Acesso em: 24 dez. 2023.

SOUSA, Rossana Guerra de; SOUTO, Saulo Diógenes Azevedo Santos; NICOLAU, Antônio Moreira. Em um mundo de incertezas: um survey sobre controle interno em uma perspectiva pública e privada. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, [s. l.], v. 14, n. 31, p. 155–176, 2017. DOI: 10.5007/2175-8069.2017v14n31p155. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2017v14n31p155>. Acesso em: 17 maio 2025.

THORSTENSEN, Vera; GIESTEIRA, Luís Felipe. **Cadernos Brasil na OCDE: compras públicas**. Brasília, DF: CEPAL; IPEA, 2021. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11362/47061>. Acesso em: 02 out. 2024.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. Sustainable Development – **The 17 Goals**, [s. l.], 2025. Disponível em: <https://sdgs.un.org/goals>. Acesso em 14 jul. 2025.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. Conselho de Administração e Planejamento. **Resolução COPLAD/UTFPR nº 23, de 05 de fevereiro de 2021**. Dispõe sobre a aprovação do Regulamento das Atividades dos Núcleos Regionais de Compras da UTFPR. Curitiba, PR, 2021. Disponível em: https://sei.utfpr.edu.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=2059039&id_orgao_publicacao=0. Acesso em: 20 fev. 2024.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. Conselho Universitário. **Deliberação COUNI nº 30, de 20 de dezembro de 2019**. Curitiba, PR, 2019. Disponível em: <https://www.utfpr.edu.br/documentos/conselhos/couni/deliberacoes/2019>. Acesso em: 01 jul. 2025.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. **Pesquisa Pública de Processos Eletrônicos SEI da UTFPR, 2025**. Curitiba, PR, 2025a. Disponível em: <https://www.utfpr.edu.br/acesso-a-informacao/pesquisa-publica-sei>. Acesso em: 05 fev. 2025.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. **Plano de desenvolvimento institucional da Universidade Tecnológica Federal do Paraná [recurso eletrônico]: 2023–2027**. Curitiba, PR: EDUTFPR, 2023. Disponível em: <https://www.utfpr.edu.br/noticias/geral/publicado-o-plano-de-desenvolvimento-institucional-2023-2027-da-utfpr>. Acesso em 17 mar. 2025.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. **Relatório de Gestão 2024. Resolução COUNI/UTFPR nº 152, de 31 de março de 2025**. Curitiba, PR, 2025b. Disponível em: <https://www.utfpr.edu.br/documentos/reitoria/documentos-institucionais/prestacao-de-contas>. Acesso em: 22 jul. 2025.

APÊNDICE A – RELAÇÃO DE PROCESSOS LOCALIZADOS NO PNCP

Tabela A1 – Relação de Processos iniciados em 29/03/2023 e homologados até 30/09/2024 no PNCP

Processo Administrativo	Núcleo de Compras / Curitiba / Reitoria	Valor homologado no PNCP - R\$	Representatividade no valor total homologado	Representatividade acumulada no valor total homologado
23064.016702/2023-61	Curitiba	não contratado	0%	0%
23064.025537/2023-38	Curitiba	não contratado	0%	0%
23064.035029/2023-68	Sudoeste	não contratado	0%	0%
23064.044627/2023-28	Curitiba	não contratado	0%	0%
23064.052855/2023-71	Centro	não contratado	0%	0%
23064.052731/2023-96	Centro	não contratado	0%	0%
23064.052779/2023-02	Sudoeste	não contratado	0%	0%
23064.001962/2024-12	Curitiba	não contratado	0%	0%
23064.004217/2024-25	Centro	não contratado	0%	0%
23064.004791/2024-83	Norte	não contratado	0%	0%
23064.045712/2023-11	Curitiba	R\$ 9.110.882,63	14,08%	14,08%
23064.032436/2023-13	Curitiba	R\$ 5.162.400,00	7,98%	22,06%
23064.030811/2024-71	Centro	R\$ 3.326.244,72	5,14%	27,20%
23064.051637/2023-10	Reitoria	R\$ 3.227.109,00	4,99%	32,19%
23064.054824/2023-55	Oeste	R\$ 3.174.254,14	4,91%	37,10%
23064.044614/2023-59	Oeste	R\$ 3.133.600,00	4,84%	41,94%
23064.022145/2023-17	Sudoeste	R\$ 3.069.815,40	4,75%	46,69%
23064.042775/2023-16	Sudoeste	R\$ 2.898.000,00	4,48%	51,17%
23064.023894/2024-42	Reitoria	R\$ 2.434.034,45	3,76%	54,93%
23064.056371/2023-00	Curitiba	R\$ 2.432.664,43	3,76%	58,69%
23064.000654/2024-70	Sudoeste	R\$ 2.380.200,00	3,68%	62,37%
23064.023819/2023-09	Curitiba	R\$ 2.096.347,20	3,24%	65,61%
23064.002483/2024-13	Reitoria	R\$ 1.909.200,00	2,95%	68,56%
23064.049882/2023-67	Oeste	R\$ 1.834.651,81	2,84%	71,40%
23064.014982/2024-53	Curitiba	R\$ 1.494.000,00	2,31%	73,71%
23064.035512/2023-42	Norte	R\$ 988.800,00	1,53%	75,23%
23064.032453/2023-51	Reitoria	R\$ 847.285,00	1,31%	76,54%
23064.049325/2023-46	Reitoria	R\$ 808.000,00	1,25%	77,79%
23064.050641/2023-61	Oeste	R\$ 806.633,00	1,25%	79,04%
23064.024422/2023-26	Sudoeste	R\$ 672.307,55	1,04%	80,08%
23064.038154/2023-20	Norte	R\$ 638.531,97	0,99%	81,07%
23064.013237/2024-97	Oeste	R\$ 624.000,00	0,96%	82,03%
23064.050229/2023-41	Reitoria	R\$ 610.140,00	0,94%	82,97%
23064.007705/2024-94	Sudoeste	R\$ 472.727,99	0,73%	83,70%
23064.011902/2024-16	Sudoeste	R\$ 420.352,50	0,65%	84,35%
23064.051511/2023-45	Reitoria	R\$ 419.000,00	0,65%	85,00%
23064.036508/2023-00	Centro	R\$ 373.872,91	0,58%	85,58%
23064.023437/2024-58	Sudoeste	R\$ 349.624,24	0,54%	86,12%
23064.033055/2024-32	Norte	R\$ 341.040,00	0,53%	86,65%
23064.027809/2024-15	Curitiba	R\$ 339.600,00	0,52%	87,17%

23064.026699/2024-74	Sudoeste	R\$ 322.459,60	0,50%	87,67%
23064.049631/2023-82	Sudoeste	R\$ 320.583,19	0,50%	88,17%
23064.056455/2023-35	Centro	R\$ 307.751,85	0,48%	88,64%
23064.020125/2024-92	Centro	R\$ 305.020,62	0,47%	89,11%
23064.025151/2024-15	Centro	R\$ 295.773,80	0,46%	89,57%
23064.038060/2024-31	Centro	R\$ 265.970,00	0,41%	89,98%
23064.024858/2024-04	Centro	R\$ 255.000,00	0,39%	90,37%
23064.024942/2023-39	Oeste	R\$ 254.168,76	0,39%	90,77%
23064.025320/2024-17	Norte	R\$ 244.537,37	0,38%	91,15%
23064.028617/2023-45	Oeste	R\$ 213.906,70	0,33%	91,48%
23064.032244/2023-15	Centro	R\$ 211.761,53	0,33%	91,80%
23064.038396/2024-02	Centro	R\$ 210.696,66	0,33%	92,13%
23064.055956/2023-02	Reitoria	R\$ 205.700,00	0,32%	92,45%
23064.045723/2023-93	Centro	R\$ 198.998,65	0,31%	92,75%
23064.048596/2023-84	Norte	R\$ 192.120,00	0,30%	93,05%
23064.024619/2023-65	Norte	R\$ 189.366,60	0,29%	93,34%
23064.020869/2024-15	Centro	R\$ 187.220,00	0,29%	93,63%
23064.003215/2024-19	Centro	R\$ 182.586,00	0,28%	93,92%
23064.017059/2024-73	Curitiba	R\$ 181.080,00	0,28%	94,20%
23064.032435/2023-79	Sudoeste	R\$ 175.406,53	0,27%	94,47%
23064.029169/2023-05	Sudoeste	R\$ 162.516,50	0,25%	94,72%
23064.018990/2024-79	Oeste	R\$ 157.150,94	0,24%	94,96%
23064.052782/2023-18	Oeste	R\$ 150.317,97	0,23%	95,19%
23064.050967/2023-98	Curitiba	R\$ 147.000,00	0,23%	95,42%
23064.055114/2023-42	Sudoeste	R\$ 145.635,10	0,23%	95,65%
23064.016770/2024-19	Norte	R\$ 145.617,50	0,23%	95,87%
23064.016963/2023-81	Norte	R\$ 144.999,68	0,22%	96,10%
23064.058013/2023-23	Norte	R\$ 137.581,69	0,21%	96,31%
23064.004672/2024-21	Centro	R\$ 129.600,56	0,20%	96,51%
23064.048934/2023-88	Curitiba	R\$ 129.060,00	0,20%	96,71%
23064.020849/2024-36	Curitiba	R\$ 124.600,00	0,19%	96,90%
23064.028646/2022-26	Sudoeste	R\$ 116.790,00	0,18%	97,08%
23064.016971/2024-16	Sudoeste	R\$ 102.571,00	0,16%	97,24%
23064.033695/2023-61	Oeste	R\$ 100.080,00	0,15%	97,39%
23064.055754/2023-52	Centro	R\$ 99.550,00	0,15%	97,55%
23064.028539/2023-89	Sudoeste	R\$ 97.260,00	0,15%	97,70%
23064.019930/2024-73	Oeste	R\$ 93.624,75	0,14%	97,84%
23064.056671/2023-81	Centro	R\$ 90.866,77	0,14%	97,98%
23064.019267/2023-26	Sudoeste	R\$ 85.195,60	0,13%	98,12%
23064.034912/2023-31	Norte	R\$ 84.044,20	0,13%	98,25%
23064.044919/2023-61	Sudoeste	R\$ 74.136,79	0,11%	98,36%
23064.047867/2023-84	Oeste	R\$ 72.036,00	0,11%	98,47%
23064.054020/2023-56	Oeste	R\$ 70.900,00	0,11%	98,58%

23064.002503/2024-56	Norte	R\$ 62.809,10	0,10%	98,68%
23064.025581/2024-29	Centro	R\$ 49.480,00	0,08%	98,75%
23064.053528/2023-37	Norte	R\$ 49.199,95	0,08%	98,83%
23064.005071/2024-35	Reitoria	R\$ 47.250,00	0,07%	98,90%
23064.032426/2023-88	Curitiba	R\$ 46.173,60	0,07%	98,97%
23064.033578/2023-06	Oeste	R\$ 45.682,00	0,07%	99,05%
23064.049928/2023-48	Sudoeste	R\$ 45.105,03	0,07%	99,11%
23064.009570/2024-00	Centro	R\$ 45.019,21	0,07%	99,18%
23064.059838/2023-65	Sudoeste	R\$ 30.996,00	0,05%	99,23%
23064.018876/2024-49	Oeste	R\$ 29.579,94	0,05%	99,28%
23064.019094/2024-27	Curitiba	R\$ 29.298,00	0,05%	99,32%
23064.033410/2023-92	Centro	R\$ 28.764,00	0,04%	99,37%
23064.046779/2023-65	Oeste	R\$ 28.500,00	0,04%	99,41%
23064.001204/2024-02	Sudoeste	R\$ 28.470,00	0,04%	99,46%
23064.050571/2023-41	Oeste	R\$ 27.620,00	0,04%	99,50%
23064.032535/2023-03	Oeste	R\$ 27.545,30	0,04%	99,54%
23064.057164/2023-64	Reitoria	R\$ 25.565,00	0,04%	99,58%
23064.017357/2024-63	Oeste	R\$ 25.500,00	0,04%	99,62%
23064.041308/2023-61	Sudoeste	R\$ 25.086,73	0,04%	99,66%
23064.053030/2023-74	Reitoria	R\$ 24.000,00	0,04%	99,70%
23064.058229/2023-99	Reitoria	R\$ 22.988,80	0,04%	99,73%
23064.037468/2023-13	Norte	R\$ 22.210,05	0,03%	99,77%
23064.005737/2023-74	Sudoeste	R\$ 19.776,00	0,03%	99,80%
23064.027758/2023-41	Curitiba	R\$ 19.500,00	0,03%	99,83%
23064.052083/2023-78	Reitoria	R\$ 19.000,00	0,03%	99,86%
23064.032447/2023-01	Oeste	R\$ 18.845,50	0,03%	99,89%
23064.060408/2023-96	Sudoeste	R\$ 15.321,81	0,02%	99,91%
23064.054710/2023-13	Reitoria	R\$ 13.356,00	0,02%	99,93%
23064.019603/2024-11	Sudoeste	R\$ 12.599,64	0,02%	99,95%
23064.009070/2024-60	Oeste	R\$ 12.400,00	0,02%	99,97%
23064.044426/2023-21	Sudoeste	R\$ 7.992,91	0,01%	99,98%
23064.032674/2024-18	Curitiba	R\$ 6.732,00	0,01%	99,99%
23064.046353/2023-10	Centro	R\$ 5.769,00	0,01%	100,00%
23064.029679/2024-55	Sudoeste	R\$ 177,57	0,00%	100,00%
23064.016291/2024-94	Curitiba	R\$ 0,41	0,00%	100,00%
Número total de processos: 118	Total homologado: R\$ 64.694.875,40		1	

Fonte: Autoria própria com base em Brasil (2024).

APÊNDICE B – PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO – PTT



PLANEJAMENTO DA FASE PREPARATÓRIA DO PREGÃO ELETRÔNICO: DIRETRIZES DE MUDANÇA E AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE NA UTFPR

PLANEJAMENTO DA FASE PREPARATÓRIA DO PREGÃO ELETRÔNICO: DIRETRIZES DE MUDANÇA E AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE NA UTFPR

Relatório técnico apresentado pela mestranda Leila Milani ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação da docente Fernanda Cavicchioli Zola e coorientação da docente Leslie de Oliveira Bocchino como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



[4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos. Conteúdos elaborados por terceiros, citados e referenciados nesta obra não são cobertos pela licença.

SUMÁRIO

Introdução	04
Contexto	05
Público-alvo da proposta	08
Descrição da situação-problema	09
Objetivos da proposta	10
Diagnóstico e análise	11
Proposta de Intervenção	21
Considerações Finais	24
Referências	25
Apêndice A	26
Apêndice B	27
Protocolo de recebimento	28
Responsáveis pela proposta de intervenção e data	29

INTRODUÇÃO

Este relatório técnico apresenta os resultados do estudo desenvolvido no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). O trabalho teve como foco a avaliação de conformidade do planejamento da fase preparatória das contratações de serviços realizadas por Pregão Eletrônico, em relação às diretrizes de mudança introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a), que instituiu o regime atual de contratações públicas e revogou as Leis nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e nº 10.520/2002 (Brasil, 2002).

Destaca-se que esse contexto normativo permanece recente e em processo de consolidação, demandando esforços de adaptação institucional para sua plena implementação.

A referida lei manteve, em seu art. 6º, inciso XII, o Pregão eletrônico como modalidade obrigatória para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns. E, conferiu relevância ao planejamento da fase preparatória (Niebuhr *et al.* 2021; Pozzo *et al.*, 2022; Rodrigues, 2023; Di Pietro, 2024).

O estudo analisou processos de contratação da UTFPR, uma instituição *multicampi* e com descentralização orçamentária, na qual os processos de contratação são demandados pela Reitoria e por 13 *campi* distribuídos pelo estado do Paraná, sendo executados por Núcleos Regionais de Compras.

Esses núcleos foram criados pela Portaria nº 13.623/2019 (Brasil, 2019) e reúnem campi para a realização das contratações mas operam conforme a estrutura descentralizada prevista na Lei nº 11.184/2005 (Brasil, 2005), que instituiu a UTFPR. Os núcleos possuem regulamento próprio (Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2021).

Os processos de contratação de serviços realizados por Pregão eletrônico, foco deste estudo, foram registrados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (Brasil, 2025) e no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da UTFPR (Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2025a), ambos de acesso público. A composição dos Núcleos consta no Quadro 1.

Este relatório sintetiza o percurso metodológico da pesquisa, que compreendeu: (i) o mapeamento normativo e comparativo entre os regimes atual e anterior; (ii) a avaliação de conformidade dos processos de contratação; e (iii) a proposição de mecanismos de controle interno voltados à correção das não conformidades e deficiências identificadas.

Ao final, o relatório destaca a relevância institucional e social do estudo, bem como sua aplicabilidade prática na melhoria da governança e da gestão das contratações públicas.

Quadro 1. Composição dos Núcleos Regionais de Compras da UTFPR

Núcleo Regional de Compras	Composição do Núcleo Regional de Compras – Reitoria e Campi
Centro	Campo Mourão, Guarapuava e Ponta Grossa
Leste	Curitiba e Reitoria
Norte	Apucarana, Cornélio Procópio e Londrina
Oeste	Medianeira, Santa Helena e Toledo
Sudoeste	Dois Vizinhos, Francisco Beltrão e Pato Branco

Fonte: Dados da pesquisa

CONTEXTO

O atendimento às demandas internas e, de maneira mais ampla, ao interesse público, constitui a finalidade maior das contratações públicas (Costa e Terra, 2019; Santos, 2023; Santana, 2023; Silva, 2023).

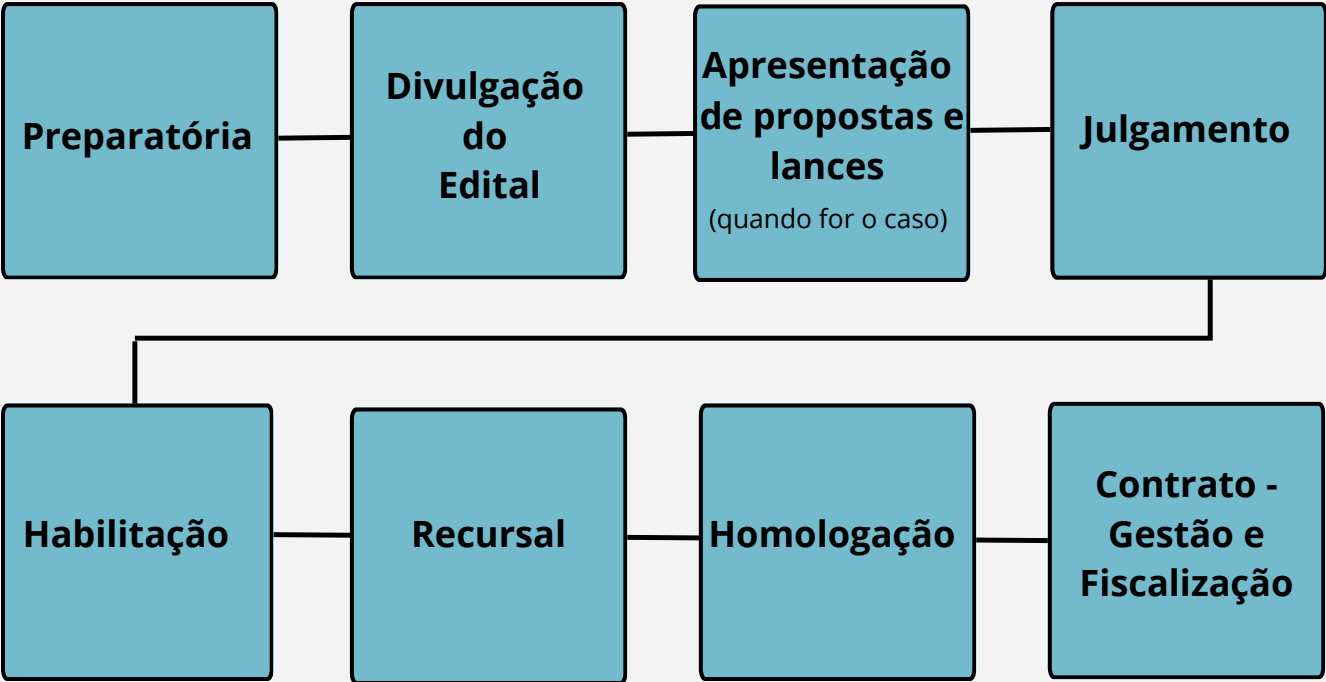
Em 2024, na UTFPR, os valores homologados nas contratações públicas realizadas por Pregão somaram R\$ 27,62 milhões em serviços e R\$ 64,29 milhões em bens, conforme dados do Painel de Compras do Governo Federal (Brasil, 2025). Parte desses valores corresponde a estimativas condicionadas à disponibilidade orçamentária ou à efetiva necessidade das unidades demandantes.

Além da expressividade dos montantes envolvidos, destaca-se a transição normativa recente, que redefiniu o regime jurídico das contratações públicas. Notadamente para as contratações de bens e serviços comuns realizadas por Pregão eletrônico, o planejamento da fase preparatória passa a ser entendido como indispensável para mitigar riscos de licitações desertas ou fracassadas e de inexecuções contratuais, totais ou parciais.

Os custos decorrentes da repetição de processos ou do não atendimento das demandas internas são de difícil mensuração, mas representam prejuízos à AP (Santos, 2023).

A definição do desenho que orientará as fases subsequentes da contratação pública ocorre durante o planejamento da fase preparatória, evidenciando sua importância para o macro processo que se estende até o contrato. A Figura 1 apresenta as fases que compõem esse macro processo, conforme o art. 17 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a), com a inclusão do contrato previsto no art. 89 da mesma lei.

Figura 1. Fases do Processo de Contratação Pública



Fonte: Dados da pesquisa, com base nos art. 17 e 89 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a)

A conformidade nas contratações públicas depende de uma estrutura de governança sólida e integrada aos controles internos, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a), na Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 (Brasil, 2021b) e nas recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2025). Normas complementares como a Instrução Normativa Conjunta nº 1/2016 (Brasil, 2016) e a Instrução Normativa TCU nº 84/2020 (Brasil, 2020a), reforçam a necessidade de práticas preventivas e de monitoramento contínuo para assegurar a efetividade da gestão pública.

O Tribunal de Contas da União (Brasil, 2020b, p. 36) define a governança pública organizacional como o conjunto de “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Na perspectiva de políticas públicas, Bovaird e Löffler (2003) tratam da governança com foco na participação dos *stakeholders* e na interação entre órgãos e entidades governamentais, com vista à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Secchi (2009) a vê como um processo de coordenação horizontal voltado à resolução de problemas coletivos. E, Matias-Pereira (2018) destaca que ela se fundamenta na *accountability* e em medidas de controle e prevenção de desvios.

Sobre a governança das contratações públicas, Santos (2023) aponta que a Lei nº 14.133/2021 orienta a criação de sistemas integrados e intercomunicativos, para garantir previsibilidade, coerência e conexão entre elementos técnicos e jurídicos, e prevenir condutas aleatórias. Tais estruturas colaborativas exigem atuação articulada dos agentes e setores, fortalecendo a gestão das contratações como um todo, incluindo os resultados, e o controle interno.

Conforme Lakis e Giriūnas (2012), o controle interno tem a função de fortalecer as organizações diante de ameaças ao desempenho e à consecução de seus objetivos, assegurando a conformidade na gestão.

A UTFPR, de acordo com seu Relatório de Gestão 2024 (Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2025b), vem consolidando uma governança institucional orientada por processos e voltada ao fortalecimento da gestão administrativa, com avanços perceptíveis também nas áreas de contratações públicas, embora ainda sem detalhamento específico dessa governança.

Nesse contexto, as proposições apresentadas neste Relatório Técnico Conclusivo contribuem para o aprimoramento dessa governança ao corroborar o cumprimento dos objetivos legais da contratação pública, previstos no art. 11 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a), especialmente quanto à seleção da proposta mais vantajosa para a UTFPR. As proposições fornecem subsídios para a implantação de controles internos voltados ao planejamento da fase preparatória, beneficiando todas as etapas subsequentes do processo e contribuindo para reduzir falhas que possam comprometer prazos, a execução contratual ou a correta aplicação dos recursos orçamentários.

De modo convergente, essas proposições alinham-se ao art. 169 da referida lei, que vincula as contratações públicas a controles preventivos estruturados a partir de linhas de defesa e da gestão de riscos. Nessa lógica, a primeira linha de defesa é exercida pelos agentes públicos responsáveis por atividades diretamente relacionadas à estrutura de governança interna.

No âmbito das políticas institucionais da UTFPR, as proposições apresentam consonância especialmente com os seguintes instrumentos:

(i) o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2023–2027 (Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2023), em seu Capítulo 5 – Políticas de Gestão, cujas diretrizes e objetivos, descritos nas letras “b” e “e”, orientam a “implementação de processos no apoio às decisões estratégicas, de forma integrada e padronizada, aperfeiçoando os níveis de desempenho e de governança institucionais” e a “capacitação dos servidores da instituição para os novos desafios da gestão universitária no contexto da governança pública” (p. 279).

Além disso, destacam-se os macro-objetivos institucionais nº 53 – “implantar a gestão por competências” – e nº 58 – “promover melhorias nos modelos, processos e procedimentos para compras e contratações compartilhadas” (p. 353).

(ii) a Política de Governança, Integridade, Riscos e Controle da UTFPR (Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2019), que define o controle interno da gestão como “processo que engloba o conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada, destinados a minimizar riscos e favorecer o alcance dos objetivos organizacionais” (art. 2º, inc. V).

No plano internacional, a pesquisa se relaciona à Agenda 2030 da United Nations (United Nations, 2025), especialmente ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16, que busca instituições eficazes, ao reforçar a importância de práticas públicas voltadas a contratações que assegurem resultados vantajosos e o atendimento do interesse público.

De forma geral, as proposições fundamentam-se no diagnóstico que identificou não conformidade e deficiências, propondo correções cuja implantação e resultados deverão ser monitorados pela alta administração da UTFPR.

A Figura 2 ilustra a conexão esperada entre os controles internos de gestão e o fortalecimento da governança institucional na UTFPR.

Figura 2. Controles Internos de Gestão e o Fortalecimento da Governança



PÚBLICO-ALVO

O relatório destina-se à alta administração da UTFPR, especialmente aos dirigentes responsáveis pela governança e pelo controle interno, bem como aos agentes públicos que atuam no planejamento da fase preparatória das contratações de serviços realizadas por Pregão eletrônico.

Os resultados fornecem subsídios para a tomada de decisões estratégicas e para o aprimoramento dos procedimentos de planejamento da fase preparatória, promovendo a conformidade com as exigências da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a) e a padronização institucional, sobretudo no que se refere às diretrizes de mudança contempladas nas proposições desse relatório.

Embora a pesquisa tenha se concentrado nos processos de contratação de serviços, devido às especificidades técnicas e jurídicas e a diferenças em relação às aquisições de bens, o relatório também poderá servir como referência para esses processos.

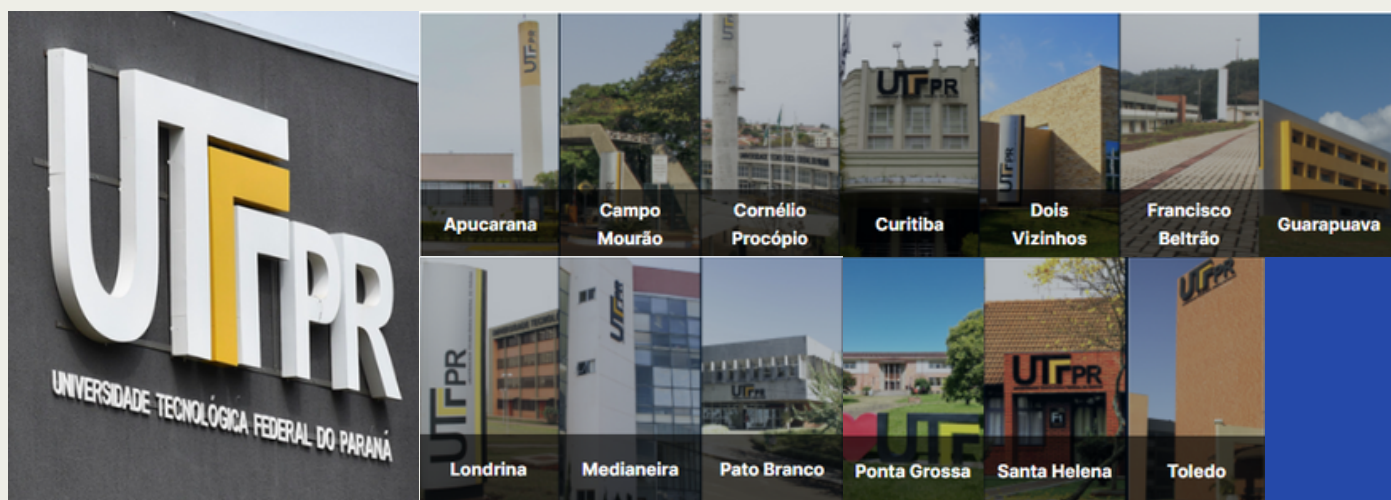


Descrição da situação problema

No contexto de transição normativa promovido pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a), os órgãos e entidades públicas devem adequar seus procedimentos de gestão às mudanças introduzidas. No presente estudo o foco está nas mudanças referentes à elaboração do planejamento da fase preparatória dos processos de contratação de serviços realizados por Pregão Eletrônico.

No caso da UTFPR, essa adequação apresenta maior complexidade em razão de sua estrutura *multicampi*, com gestão e orçamento descentralizados. As contratações são realizadas pelos Núcleos Regionais de Compras, compostos por diferentes *campi*, o que amplia a variabilidade operacional e dificulta a padronização dos procedimentos.

Assim, a problemática que orientou o estudo está relacionada à mensuração da conformidade do planejamento da fase preparatória dos processos de contratação de serviços realizados por Pregão eletrônico na UTFPR, em relação às diretrizes de mudança introduzidas pelo regime atual de contratações públicas, mediante a avaliação de conformidade.

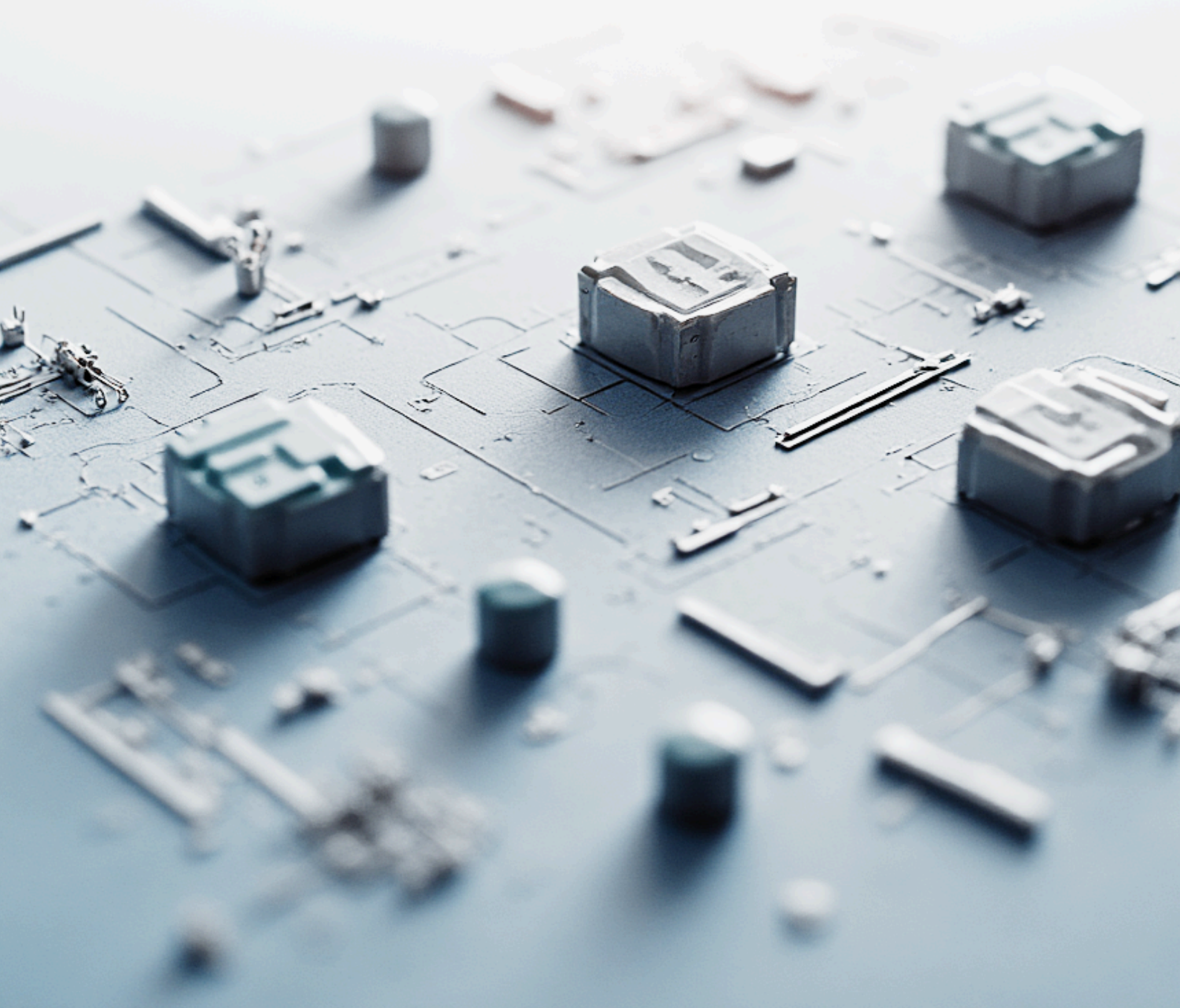


OBJETIVOS DA PROPOSTA

O presente produto técnico-tecnológico tem como objetivo apresentar os resultados da avaliação de conformidade do planejamento da fase preparatória dos processos de contratação de serviços realizados por Pregão Eletrônico na UTFPR, considerando as diretrizes de mudança introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a), que revogou as Leis nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e nº 10.520/2002 (Brasil, 2002).

Com base na análise documental dos processos de contratação, que envolveu aspectos quantitativos, qualitativos e comparativos, e na priorização das não conformidades e deficiências por meio da Matriz GUT, são propostos mecanismos de controle interno aplicáveis ao planejamento da fase preparatória das contratações.

Busca-se contribuir para a correção das não conformidades e deficiências identificadas e para o aprimoramento das práticas institucionais de governança das contratações públicas, mediante o aumento da aderência às diretrizes da Lei nº 14.133/2021 e a melhoria das condições para obtenção de contratações mais vantajosas para a UTFPR.



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Com vistas à avaliação de conformidade do planejamento da fase preparatória em relação às mudanças introduzidas pelo regime atual de contratações públicas, o diagnóstico e a análise foram estruturados em etapas metodológicas, detalhadas a seguir em sete procedimentos, juntamente com a descrição de seus respectivos desenvolvimentos e resultados.

1º) Mapeamento normativo e comparativo entre o regime atual e o anterior

Esse procedimento teve por objetivo identificar as mudanças introduzidas pelo regime atual.

Regime atual:	Regime anterior:
Lei nº 14.133/2021	Lei nº 8.666/1993 Lei nº 10.520/2002
Instrumentos infralegais (Apêndice A)	Instrumentos infralegais (Apêndice A)

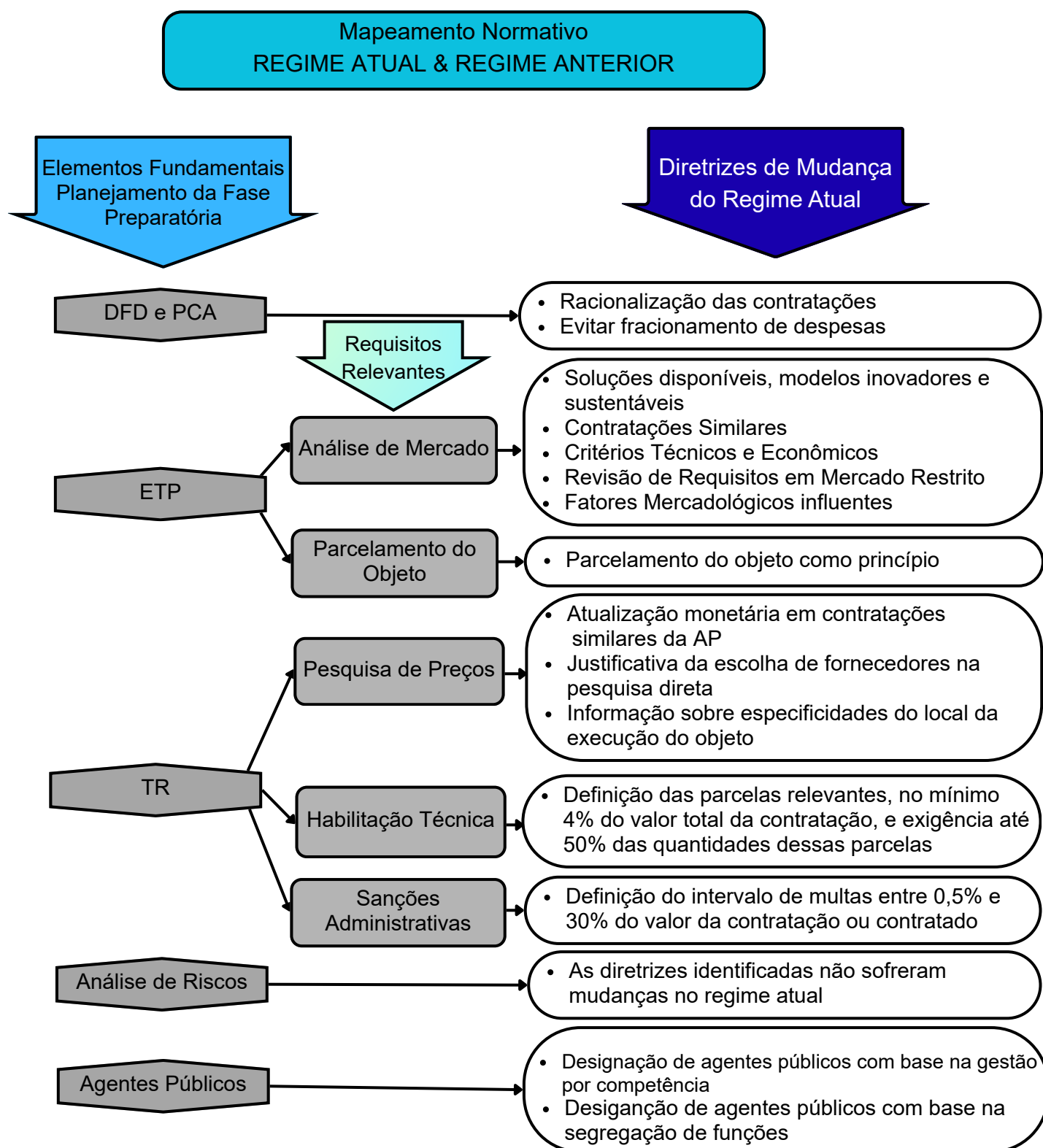
Primeiramente, realizou-se o mapeamento entre as normas dos dois regimes, o que permitiu identificar os elementos fundamentais do planejamento da fase preparatória e que também são comuns a ambos. Os elementos identificados foram:

- Documento de Formalização da Demanda (DFD)
- Plano de Contratações Anual (PCA)
- Estudos Técnicos Preliminares (ETP)
- Termo de Referência (TR)
- Análise de riscos
- Agentes públicos envolvidos

Na sequência, o mapeamento normativo concentrou-se nesses elementos. Para o ETP e o TR, foram identificados requisitos relevantes e que também são comuns aos dois regimes. Desse procedimento, foram identificadas as diretrizes de mudança do regime atual, diretamente associadas aos elementos ou aos requisitos.

O mapeamento realizado e seus resultados são apresentados na Figura 3.

Figura 3. Mapeamento Normativo, Elementos Fundamentais, Requisitos Relevantes e Diretrizes de Mudança



Fonte: Dados da pesquisa

2º) Sistematização das Diretrizes de Mudança

As diretrizes de mudança foram sistematizadas em itens verificáveis e compõem a Lista de Verificação, apresentada no Quadro 2, a qual foi utilizada como suporte na análise documental

Quadro 2. Lista de Verificação

Item	Diretrizes de Mudança - Itens Verificáveis
1	Análise de Mercado para a identificação de modelos de negócio praticados a) Foi realizada análise de mercado com o objetivo de identificar as soluções disponíveis para o atendimento da necessidade, considerando os modelos de negócio praticados, tais como execução por demanda, terceirização de mão de obra, entre outros; bem como modelos inovadores, quando aplicável, incluindo abordagens sustentáveis, especialmente aquelas relacionadas à economia circular, como a minimização de resíduos, a reutilização e a reciclagem de materiais. b) Os modelos de negócio identificados foram analisados de forma comparativa e crítica. c) Consta justificativa técnica para a eventual não realização da análise do mercado.
2	Análise de Mercado para a identificação de contratações similares a) Foi realizada análise de mercado para a identificação de soluções disponíveis para o atendimento, considerando contratações similares já realizadas por entes públicos e organizações privadas, tanto em âmbito nacional quanto internacional. b) As contratações similares identificadas foram analisadas de forma comparativa e crítica c) Consta justificativa para a eventual não realização da análise de mercado.
3	Análise de fatores mercadológicos Foram analisados os fatores mercadológicos com potencial impacto na contratação, incluindo variáveis como estrutura de mercado e grau de concorrência, oscilações de preços, sazonalidade e demais aspectos relevantes ao contexto da demanda.
4	Definição da Solução Mais Vantajosa: A definição da solução mais vantajosa está justificada com base em critérios técnicos e econômicos, evidenciando que ela possui potencial para gerar os melhores resultados para a AP.
5	Mercado Restrito: Nos casos em que o mercado apresentou número reduzido de empresas fornecedoras, os requisitos com potencial de restringir a competitividade foram reavaliados, com ajustes realizados sempre que possível.
6	Viabilidade do Parcelamento: A viabilidade do parcelamento foi avaliada pelos seguintes critérios: 1. Inexistência de impedimentos técnicos; 2. Os benefícios superam os custos de gestão, mesmo com eventual perda de economia de escala.
7	Atualização monetária para a formação da estimativa de preços: Os valores de contratações similares da AP, realizadas no período de um ano antes da pesquisa, foram atualizados monetariamente por índice oficial, quando necessário, para compor a estimativa de preços.
8	Especificidades do Local de Execução: Na pesquisa direta de preços para a formação do valor estimado da contratação, quando realizada, as especificidades do local de execução foram informadas aos fornecedores participantes.
9	Justificativa da escolha dos fornecedores para a pesquisa direta: Foi apresentada justificativa para a escolha dos fornecedores na pesquisa direta de preços para a formação do valor estimado da contratação.
10	Exigência de Capacidade Técnica: Quando requerida, a exigência de capacidade técnica baseada na execução de contratos anteriores similares ao objeto da contratação restringiu-se às parcelas relevantes, definidas como aquelas que representam, no mínimo, 4% do valor total estimado, e limitou os quantitativos exigidos a, no máximo, 50% das quantidades previstas para cada parcela relevante.
11	Intervalo Estabelecido para aplicação de multa: O intervalo estabelecido para a aplicação de multa varia de 0,5% a 30% do valor estimado da contratação ou do valor contratado, a depender se é possível aplicá-la antes ou durante a vigência do contato.
12	Segregação de Funções: Foi observado o princípio da segregação de funções na fase do planejamento da fase preparatória, evitando a designação do mesmo agente público para atividades com riscos elevados de erros ou fraudes.
13	Gestão por Competência: Foi formalizada a designação dos agentes públicos que compõem a equipe de planejamento da contratação. Esses responsáveis pela elaboração da fase preparatória das contratações foram designados considerando seu conhecimento técnico sobre o objeto, contratações públicas e áreas correlatas, com base na gestão por competência.
14	Atingimento dos Objetivos do PCA - Considerando o conjunto de processos analisados e seus respectivos objetos de contratação os seguintes objetivos foram atingidos: a) Racionalizar as contratações das unidades administrativas b) Evitar o fracionamento de despesas

3º) Definição dos critérios de avaliação

Foram estabelecidas três classes de avaliação: conformidade (CON), não conformidade (NCO) e não avaliável (NAV) – aplicáveis a cada item da Lista de Verificação. O estabelecimento dos respectivos critérios visou uniformizar a análise documental e permitir a quantificação de ocorrências em cada classe e a classificação final de cada item da lista. As classe e os critérios são apresentados no Quadro 3.

Quadro 3. Classes e Critérios de Avaliação

Classes de Avaliação	Sigla	Critérios de Avaliação
Conformidade	CON	O item foi cumprido, com comprovação por evidência documental.
Não Conformidade	NCO	O item foi descumprido ou omitido, sem apresentação de justificativa que fundamentasse tal ocorrência.
Não Avaliável	NAV	O item não pôde ser avaliado devido a uma das seguintes condições: (i) apresentação de justificativa para o não atendimento do item, relacionada à natureza singular do objeto ou necessidade específica da contratação; (ii) dependência direta de outro item da lista, cuja avaliação (conformidade ou não conformidade) suprimiu a necessidade de avaliação isolada deste; ou (iii) o item representa uma condição que não se aplica ao contexto do processo analisado.

Fonte: Dados da pesquisa

A classe não avaliável (NAV), por refletir situações sem condições documentais de verificação, não foi considerada nas análises qualitativa e comparativa, ambas referentes aos resultados das avaliações de conformidade (5º e 6º procedimentos), a fim de evitar distorções na interpretação dos dados. As análises são, portanto, baseadas em dados relativos.

4º) Identificação dos processos e definição da amostra

A identificação dos processos de contratação de serviços realizados por Pregão Eletrônico foi feita por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (Brasil, 2024), conforme critérios apresentados no Quadro 4.

Quadro 4. Critérios de pesquisa no PNCP

Contratações	Editais e Avisos de Contratações
Palavra-chave	Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Status	Todos
Modalidade da Contratação	Pregão – Eletrônico
Data da pesquisa	01/10/2024
Período de realização dos processos	29/03/2023 a 30/09/2024
Quantidade de identificações	118 processos

Fonte: Dados da pesquisa

Diante do número expressivo de processos identificados, optou-se pela utilização de uma amostra. Aplicou-se o Princípio de Pareto (80/20) (Koch, 2015), selecionando-se 20 processos com os maiores valores homologados, até atingir 80% do total homologado, e agregando outros 10 sem valor homologado para complementar a análise qualitativa. A relação completa dos processos da amostra encontra-se no Apêndice B, e a Tabela 1 apresenta o resumo das informações sobre os processos foco da pesquisa.

Tabela 1. Informações dos Processos Localizados e Tamanho da Amostra

Descrição	Valor
Número total de processos no universo	118
Número total de processos homologados na amostra	20
Número total de processos não homologados na amostra	10
Número total de processos na amostra	30
Valor total homologado no universo	R\$ 64.694.875,40
Valor total homologado na amostra	R\$ 51.806.429,33
Representatividade da amostra no valor total homologado no universo	80,08%

Fonte: Dados da pesquisa

5º) Análise documental dos Processos da Amostra

A análise documental foi realizada por meio da consulta pública do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da UTFPR (UTFPR, 2025a), avaliando-se o planejamento da fase preparatória de 30 processos (Apêndice B) em relação às diretrizes de mudança. Essa análise combinou duas abordagens complementares, as quais são apresentadas a seguir nos itens 1 e 2.

1) Análise Documental e Classificação Quantitativa

A síntese das classificações é apresentada no Quadro 5, pelo número de ocorrências em cada classe de avaliação: conformidade (CON), não conformidade (NCO) e não avaliável (NAV).

Quadro 5. Resultados das Classificações dos Processos

Itens da Lista de Verificação	CON	NCO	NAV
1a	13	13	4
1b	6	0	24
1c	4	13	13
2a	30	0	0
2b	2	15	13
2c	0	0	30
3	0	30	0
4	30	0	0
5	3	1	26
6	26	4	0
7	1	0	29
8	13	0	17
9	11	1	18
10	30	0	0
11	30	0	0
12	30	0	0
13	0	30	0

Fonte: Dados da pesquisa

2) Análise Documental Qualitativa

A análise qualitativa dos resultados quantitativos das classificações buscou identificar a aderência real às diretrizes de mudança, considerando alguns casos de NCO minoritária como NCO em razão da influência de seu resultado sobre outras diretrizes ou da necessidade de observância plena a princípios legais. O item 14 foi avaliado de forma macro nos 20 processos homologados, com foco no atingimento de seus objetivos. Os resultados são detalhados nos subitens 2.1 a 2.3.

2.1) Itens classificados como conformidade

Item 7 – Atualização monetária de valores de contratações similares na AP

Itens 8 e 9 – Pesquisa direta com fornecedores quanto à informação das especificidades do local da execução e justificativa para escolha dos fornecedores

Item 11 – Estabelecimento dos percentuais de multa por infrações

Item 12 – Observância ao princípio da segregação de funções

Item 14 – Racionalização das contratações e inexistência de fracionamento de despesas, pela prática de contratações centralizadas e compartilhadas

2.2) Itens classificados como conformidade, mas que apresentaram deficiências

Item 4 – Definição de critérios técnicos e econômicos para a escolha da solução mais vantajosa
motivo: comprometimento da aderência plena à diretriz de mudança em virtude de não ter sido identificada a realização de análise de mercado

Item 5 – Revisão de exigências em contextos de mercado restrito no número de fornecedores
motivo: comprometimento da aderência plena à diretriz de mudança em virtude da não identificação de análise de mercado

Item 10 – Exigência de capacidade técnica
motivo: identificou-se conformidade formal nos processos, contudo foram adotados critérios variados e inferiores aos limites legais, sem fundamentação para a decisão.

2.3) Itens classificados como não conformidade

Itens 1 e 2 – Análise de mercado para identificação de modelos de negócio e de contratações similares, incluindo análise comparativa para ambos
motivo: não foram identificados os seguintes procedimentos: realização de análise de mercado para identificação de modelos de negócio disponíveis, incluindo soluções sustentáveis e inovadoras; avaliação comparativa de modelos identificados; e, inclusão de experiências privadas ou internacionais.

Item 3 – Análise de fatores mercadológicos
motivo: não identificação de análise de fatores mercadológicos

Item 6 – Viabilidade do parcelamento do objeto da contratação
motivo: não identificação da fundamentação para o não parcelamento, o qual representa risco à vantajosidade frente a uma possível ampliação da competitividade; no regime atual o parcelamento é um princípio.

Item 13 – Gestão por competência
motivo: não identificação expressa do cumprimento, embora as designações recaíam sobre agentes públicos com experiência presumida.

6º) Análise Comparativa das Avaliações

Os resultados das três classes de avaliação: conformidade (CON), não conformidade (NCO) e não avaliável (NAV), foram consolidados por processo analisado e organizados por núcleo, calculando-se a proporção relativa de cada classe em relação ao total de avaliações de cada um. Como aspecto adicional, destacou-se a análise dos itens 1 a 5 da Lista de Verificação, que concentraram o maior número de ocorrências por similaridade.

O Quadro 6 apresenta os resultados consolidados por Núcleo e por classe.

Quadro 6. Resultados das classificações consolidados por Núcleo e por classe

Núcleo Regional	Todos os itens da Lista de Verificação			Itens 1 a 5 da Lista de Verificação		
	CON	NCO	NAV	CON	NCO	NAV
Curitiba	46,01 %	23,31 %	30,67 %	28,4%	33,33 %	38,27 %
Reitoria	51,58 %	16,84 %	31,58 %	35,56 %	22,22 %	42,22%
Sudoeste	46,79 %	22,94 %	30,28 %	29,63 %	31,48 %	38,89 %
Oeste	52,63 %	17,11 %	30,26 %	33,33%	25 %	41,67 %
Centro	44,29 %	14,29 %	41,43 %	36,11 %	16,67 %	47,22 %
Norte	58,33 %	13,89 %	27,78 %	38,89 %	16,67 %	44,44 %

Fonte: Dados da pesquisa



Os resultados das classificações (não considerando a classe NAV) foram comparados entre os Núcleos Regionais de Compras e dentro de cada núcleo.

6.1 Análise Comparativa

6.1.1 Todos os itens da lista

- Em todos os Núcleos de Compras, prevalece a proporção de conformidades sobre as não conformidades.
- A variação entre Núcleos é de 14,04% entre o menor e o maior percentual de conformidade, e 9,42% entre os extremos de não conformidade, indicando relativa homogeneidade, mas também refletem distintos graus de maturidade institucional nas práticas de gestão das contratações.
- Dentro dos núcleos, as variações de conformidade e não conformidade oscilam entre 44,44% e 22,7%, com amplitude de 21,74%, revelando distintos níveis de aderência às diretrizes do regime atual

6.1.2 Itens 1 a 5 da lista

- Ocorre queda geral nas proporções de conformidades e aumento das não conformidades, em comparação ao conjunto de todos os itens.
- A diferença entre o maior e o menor percentual de conformidade é de 10,49%, mantendo proporção semelhante à observada no conjunto total dos itens.
- Nas não conformidades a diferença alcança 16,66%, revelando maior disparidade entre os Núcleos e, portanto, menor homogeneidade.
- As diferenças internas entre conformidade e não conformidade variam de 22,22% a -4,93%, correspondendo a 27,15% de amplitude, o que mostra diferenças mais acentuadas no grau de aderência às mudanças entre os núcleos.

Portanto, a análise comparativa evidencia deficiência na gestão das contratações públicas, manifestada na variação de aderência dos núcleos às diretrizes de mudança do regime atual, o que revela diferentes níveis de maturidade institucional.

7º) Não Conformidades e Deficiências: Priorização de Problemas pela Matriz GUT

Para ordenar as não conformidades e deficiências identificadas e criar condições objetivas para a proposição de medidas corretivas, e subsequente tomada de decisão pela Alta Administração, foi aplicada a Matriz GUT (Gravidade, Urgência e Tendência) de Kepner e Tregoe (1965).

Na atribuição das notas, consideraram-se os diagnósticos e análises documental e comparativa, aliados à apreciação crítica da pesquisadora, sustentada por sua experiência e conhecimento do contexto do planejamento da fase preparatória das contratações de serviços realizadas por Pregão eletrônico.

Essa combinação permitiu classificar as não conformidades e as deficiências nas três variáveis da Matriz GUT, as quais, nesse ordenamento, passam a ser chamadas de problemas.



A metodologia da Matriz GUT classifica os problemas segundo três variáveis

GRAVIDADE - URGÊNCIA - TENDÊNCIA

Avaliadas em escala de valores de 1 a 5 - 1 representa o menor e 5 o maior nível.

Problemas de impacto elevado, resolução imediata e alta probabilidade de agravamento recebem pontuação máxima em todas as variáveis.

Os valores foram atribuídos a partir das seguintes perguntas norteadoras:

- (1) qual a gravidade do problema?
- (2) qual sua urgência? e
- (3) qual a tendência de agravamento caso não seja tratado?

AS NÃO CONFORMIDADES E DEFICIÊNCIAS DIAGNOSTICADAS POSSUEM TRÊS VERTENTES

- (i) não conformidades identificadas na análise documental;
- (ii) deficiências decorrentes da ausência de alinhamento integral às diretrizes de mudança;
- (iii) deficiência evidenciada nos níveis diferenciados de aderência às diretrizes de mudança entre os Núcleos Regionais de Compras.

A priorização dos problemas é apresentada por meio da Matriz GUT no Quadro 7.

Quadro 7. Priorização dos problemas por meio da Matriz GUT

Item	Descrição dos Problemas	G	U	T	Pontuação GUT	Nível de Prioridade
1	Não conformidade pela ausência de análise de soluções ou modelos de negócio alternativos, inclusive inovadores e sustentáveis.	5	4	4	13	1
2	Não conformidade pela ausência de análises comparativas entre contratações similares da AP ou da esfera privada.	5	4	4	13	1
3	Não conformidade pela inexistência de análise sobre variáveis mercadológicas com potencial impacto na contratação.	4	3	3	10	4
4	Deficiência pela ausência de alinhamento integral à diretriz para a definição da solução mais vantajosa.	5	4	3	12	3
5	Deficiência pela ausência de alinhamento integral à diretriz para a revisão de exigências em contextos de restrição de fornecedores.	3	3	3	9	7
6	Não conformidade pela ausência de registro de análise quanto à viabilidade ou não do parcelamento do objeto.	3	3	4	10	4
7	Deficiência pela ausência da exigência da capacidade técnica conforme prerrogativas legais.	4	3	3	10	4
8	Não conformidade pela ausência da prática da Gestão por Competência na designação dos agentes públicos envolvidos no planejamento da fase preparatória.	2	3	2	7	9
9	Deficiência evidenciada por níveis diferenciados de aderência às diretrizes de mudança introduzidas pelo regime atual entre os Núcleos Regionais de Compras, refletindo distintos graus de maturidade institucional.	3	3	2	8	8

Fonte: Dados da pesquisa

Os resultados da priorização mostram que os maiores níveis de prioridade se concentram nas não conformidades relacionadas à análise de mercado, especialmente quanto à ausência de consideração de soluções alternativas ou inovadoras, e de análises comparativas com contratações similares (itens 1 e 2).

Esses problemas atingiram as maiores pontuações (13 pontos), demonstrando alto potencial de comprometer a racionalidade das decisões administrativas e a busca pela solução mais vantajosa, configurando problema estrutural com reflexos diretos na seleção da solução mais adequada à UTFPR.

Os problemas com menor pontuação, como a ausência de práticas de gestão por competência (7 pontos, item 8) e os desníveis de aderência entre os núcleos (8 pontos, item 9), embora representem dimensões menos imediatas, são críticos para o fortalecimento da maturidade institucional nas contratações públicas.

A gestão por competência impacta diretamente a *accountability* e a qualidade técnica das decisões, enquanto as variações entre núcleos podem comprometer a uniformidade e a equidade na implementação do regime atual.

Dessa forma, os resultados da Matriz GUT oferecem uma escala de prioridades conforme o impacto de cada problema, servindo não apenas para ordenar os problemas, mas também para fundamentar a proposição de medidas corretivas e de aprimoramento no planejamento da fase preparatória das contratações de serviços realizadas por Pregão eletrônico na UTFPR para que se alcance a conformidade legal necessária.

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO



Proposição de mecanismos de controle interno para correção dos problemas identificados

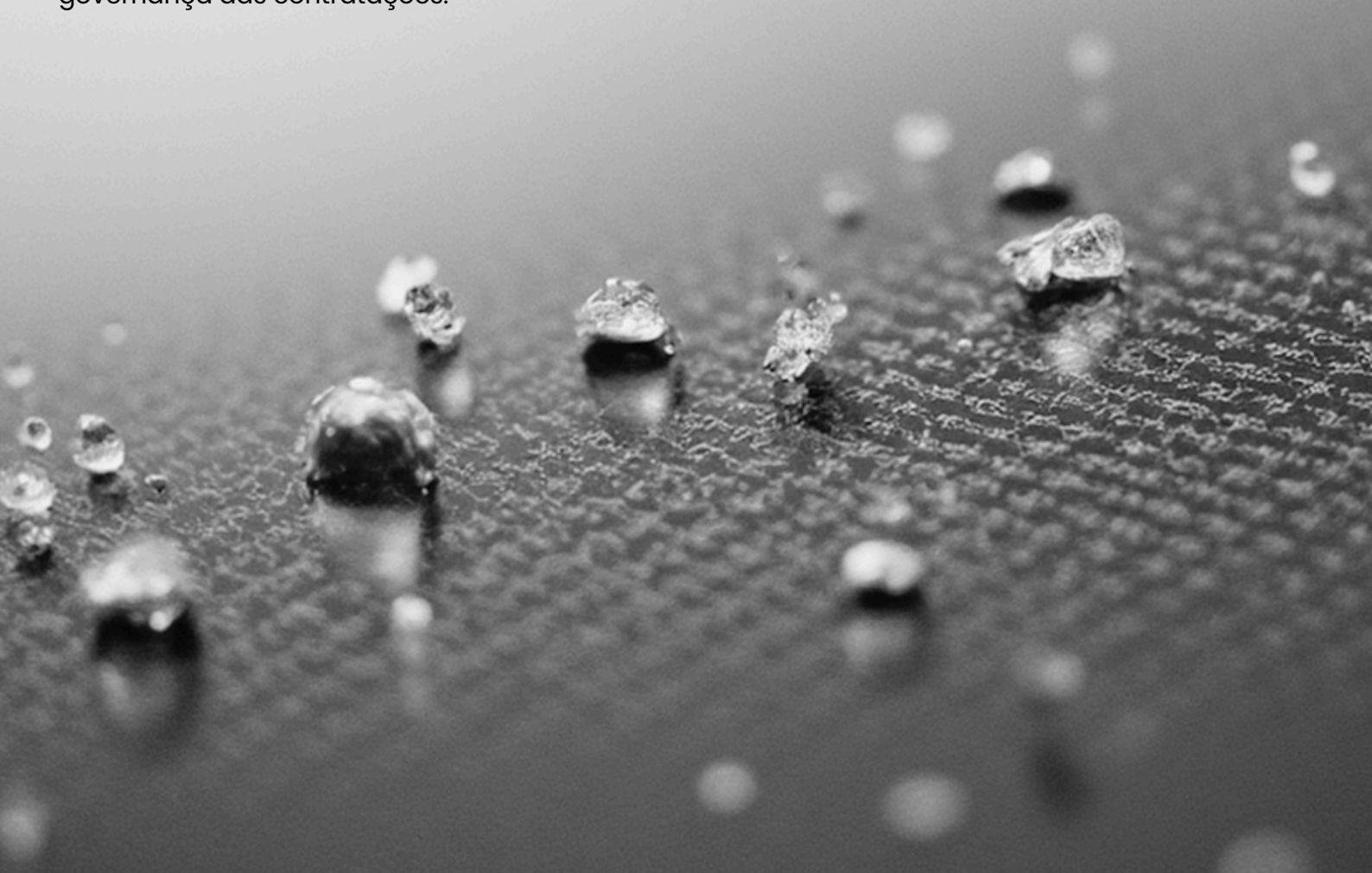
Embora as conformidades tenham superado as não conformidades nos processos analisados, a ausência de mecanismos internos de controle voltados à correção dos problemas evidenciados pode permitir a sua recorrência, em razão da falta de uma gestão estruturada e preventiva.

Esses problemas comprometem a efetividade das contratações, ampliam riscos institucionais e reduzem a capacidade da UTFPR de alcançar os objetivos estratégicos previstos na Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a).

A proposição de mecanismos de controle interno capazes de tratar as não conformidades e deficiências identificadas encontra respaldo no art. 11 da referida lei, que atribui à alta administração a responsabilidade pela implantação da governança das contratações.

As medidas propostas têm como base os resultados obtidos a partir da priorização de problemas realizada por meio da Matriz GUT, a qual permitiu hierarquizar as não conformidades e deficiências segundo sua gravidade, urgência e tendência de agravamento.

Nesse contexto, as proposições apresentadas a seguir buscam oferecer subsídios técnicos para a tomada de decisão da alta administração, promovendo o fortalecimento dos controles internos e a consolidação do planejamento como etapa estratégica das contratações públicas.



Mecanismos de Controle Interno propostos



Para os problemas relacionados à análise de mercado (problemas 1, 2 e 3), recomenda-se a adoção de um protocolo padronizado, na forma de roteiro, que oriente os agentes demandantes a conduzir essa etapa de forma consistente e comparável. Esse roteiro deve indicar as fontes de consulta previstas nas normas, incluindo aquelas menos usuais, como *benchmarks* privados e internacionais, e prever a elaboração de um quadro comparativo que sintetize critérios técnicos, custos estimados, vantagens e limitações das soluções alternativas identificadas. Ademais, os agentes devem registrar todos os procedimentos realizados durante a análise de mercado, inclusive aqueles que não tenham produzido informações conclusivas, de forma a garantir a rastreabilidade das ações empreendidas e a adequada comprovação do cumprimento das exigências legais que regem a etapa. Complementarmente, recomenda-se a capacitação das equipes em análise crítica de mercado, de forma a superar a prática restrita às pesquisas de preços.



Quanto à definição da solução mais vantajosa e à revisão de exigências em mercados restritos (problemas 4 e 5), propõe-se vincular tais escolhas às análises de mercado realizadas, com evidências documentais que justifiquem os critérios técnicos e econômicos utilizados. A criação de listas de aderência pode assegurar o alinhamento da solução escolhida às condições efetivamente disponibilizadas pelo mercado.



No que se refere ao parcelamento (problema 6), recomenda-se incluir, em todos os ETPs, justificativa quanto à sua viabilidade ou não, devidamente ratificada pela autoridade competente da área de contratações públicas. Essa medida previne decisões que possam restringir a competitividade e garante maior transparência no processo decisório.



No tocante à exigência de capacidade técnica (problema 7), recomenda-se que o TR registre, sempre que avaliada e considerada imprescindível, os critérios de experiência pretérita de acordo com os parâmetros legais. A inclusão desse critério contribui para a seleção de fornecedores aptos a executar o objeto da contratação, enquanto sua ausência pode comprometer a execução contratual.



Outro aspecto sensível é a gestão por competência (problema 8). A inexistência de critérios objetivos para a designação dos agentes públicos fragiliza a *accountability* e dificulta a responsabilização. Ao observar a natureza dos 9 problemas (aqui tratados), identifica-se um ponto de convergência que os conecta: a atuação dos agentes públicos responsáveis pela elaboração e aprovação dos documentos que compõem o planejamento da fase preparatória. Todas as tarefas dependem, em última instância, da qualificação, da experiência e da responsabilidade dos agentes designados. Assim, a adoção da gestão por competência como eixo estratégico pode permitir articular os mecanismos de correção de modo sistêmico e abrangente, sem esvaziar a importância da priorização conferida pela Matriz GUT. Para tanto, propõe-se a criação de um banco institucional de perfis e competências dos servidores envolvidos nas contratações públicas, a definição de critérios formais de designação e a oferta de trilhas de capacitação contínua em planejamento da fase preparatória.



Para contribuir para maior integração organizacional e uniformidade de práticas entre os núcleos, e tratar das assimetrias de aderência às diretrizes de mudança associadas a diferentes níveis de maturidade institucional (problema 9), recomenda-se intensificar a padronização de fluxos de trabalho já existentes, instituir comitê de governança das contratações e fortalecer a cultura de planejamento da fase preparatória com a efetiva participação dos agentes públicos responsáveis pelas demandas das contratações das diversas áreas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS



A avaliação de conformidade mostrou predominância de conformidades na elaboração do planejamento da fase preparatória dos processos de contratação de serviços realizados por Pregão eletrônico, mas evidenciou pontos críticos: ausência de análise de mercado, não fundamentação sobre o não parcelamento do objeto da contratação, variação de critérios de capacidade técnica e ausências na gestão por competência. As diferenças entre Núcleos indicam distintos graus de maturidade institucional, e as diretrizes relacionadas à análise de mercado concentraram maior número de ocorrências problemáticas.

A priorização pela Matriz GUT permitiu hierarquizar as não conformidades e deficiências e orientar as intervenções.

As propostas desse relatório sustentam medidas previstas pelo art. 11 da Lei nº 14.133/2021, e estão alinhadas às políticas institucionais da UTFPR. A adoção dos mecanismos propostos tende a reduzir recorrências, otimizar recursos, consolidar o planejamento como instrumento estratégico e atender o interesse público com maior efetividade.

Este relatório constitui ferramenta de apoio à alta administração e aos agentes públicos para a implementação efetiva e sistêmica do regime atual, em especial quanto às diretrizes de mudança, no contexto *multicampi* da UTFPR, reforçando seu compromisso como instituição pública de ensino superior.

REFERÊNCIAS

- BOVAIRD, T., & LÖFFLER, E. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, [s. l.], 69(3), 313-328. 2003. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852303693002>. Acesso em 24 out. 2025.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8666cons.htm. Acesso em: 02 dez. 2023.
- BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui [...] modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10520.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.
- BRASIL. Lei nº 11.184, de 7 de outubro de 2005. Dispõe sobre a transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná em Universidade Tecnológica Federal do Paraná e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11184.htm. Acesso em 21 jan. 2024.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompante-o-planalto/legislacao/2021/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021>. Acesso em: 16 fev. 2024.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. Portaria nº 8.678, de 19 de julho de 2021. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: SEGES/ME, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 14 fev. 2024.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Portaria nº 13.623, de 10 de dezembro de 2019. Brasília, DF: SEGES/ME, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-no-13-623-de-10-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 03 out. 2024.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Painel de Compras, 2025. Brasília, DF, 10 jul. 2025. Disponível em: <https://paineldecompras.economia.gov.br/>. Acesso em: 10 jul. 2025.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: MP/CGU, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/Gestao-de-Riscos/biblioteca/Normativos/instrucao-normativa-conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf/view>. Acesso em: 20 jun. 2025.
- BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Contratações, 2024. Gov.br, Brasília, DF, 01 out. 2024. Disponível em: https://pncp.gov.br/app/editais?q=&status=recebendo_proposta&pagina=1. Acesso em 01 out. 2024.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Instrução Normativa TCU nº 84/2020. Estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas da União [...]. Brasília, DF: TCU, 2020a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*COPIATIPONORMA:%28%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:84%20ANONORMA:2020/DATANORMAORDENACAO%20desc/0. Acesso em: 15 fev. 2025.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, 2020. Edição 3 - Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado - Secex Administração, 2020b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-basico-de-governanca-organizacional>. Acesso em 20 maio 2024.
- COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. Compras públicas: para além da economicidade. Brasília, DF: Enap, 2019. 135 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277>. Acesso em: 07 jan. 2024.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2024. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/>. Acesso em: 16 abr. 2024.
- KEPNER, Charles H.; TREGOE, Benjamin B. The rational manager. Bombay; New Delhi, Índia: McGraw-Hill Publishing Company, 1965. 275 p.
- KOCH, Ricardo. O princípio 80/20: os segredos para conseguir mais com menos nos negócios e na vida. São Paulo: Gutenberg, 2015. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788582352601/>. Acesso em: 02 out. 2024.
- LAKIS, Vaclovas; GIRIŪNAS, Lukas. The Concept of Internal Control System: Theoretical aspect. *Ekonomika*. Vilnius, Lithuania: Vilnius University, 2012, v. 91, n. 2, p. 142-152, 2012. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?q=LAKIS,+V.%3B+GIRIUNAS,+L.+The+concept+of+internal+control+systems:+theoretical+aspect&hl=pt-BR&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar. Acesso em 12 jul. 2025.
- MATIAS-PEREIRA, José. Administração Pública, 5. edição. Rio de Janeiro, RJ: Atlas, 2018. E-book. 275 p. ISBN 9788597016093. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597016093/>. Acesso em: 27 jul. 2025.
- NIEBUHR, Joel Menezes *et al.* Nova lei de licitações e contratos administrativos. 2. ed. Curitiba, PR: Editora Zênite, 2021. E-book. Disponível em: <https://zenite.com.br/livros/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos/>. Acesso em: 08 fev. 2024.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020-2024 Report. *OECD Public Governance Reviews*. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/02a46a58-en>. Acesso em 12 set. 2025.
- POZZO, Augusto; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada Lei nº 14.133/2021. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://www.jusBrasil.com.br/lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos-comentada-lei-14133-21/1440739642>. Acesso em: 12 jan. 2024.
- RODRIGUES, Eduardo Azeredo. O princípio do planejamento nas licitações e contratações públicas. *Revista da EMERJ*, [s. l.], v. 25, n. 1, p. 11-39, 2023. Disponível em: <https://ojs.emerj.com.br/index.php/revistadaemerj/article/view/464>. Acesso em: 15 jan. 2024.
- SANTANA, Jair Eduardo. Serviços digitais governamentais e os ressignificados da nova lei de licitações. *SLC - Solução em Licitações e Contratos*, [s. l.], v. 6, n. 63, p. 37-42, jun. 2023. ISSN 2595-1955. Disponível em: <https://jairSantana.com.br/wp-content/uploads/2023/06/63-SLC-Junho-2023-Solucoes-Autorais-01.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2024.
- SANTOS, José Anacleto Abduch. Licitação e contratação pública: de acordo com a Lei nº 14.133/21. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2023.
- SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, [s. l.], v. 43, n. 2, p. 347-369, mar. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/rap/a/ptr6WM63xtBVPfvK9SxJ4DM/?lang=pt>. Acesso em 25 maio 2024.
- SILVA, Jôber Junio Queiroz da. Princípios nas licitações: como aplicar o formalismo moderado sem ferir os demais princípios licitatórios? *Revista TCU*. Brasília, DF: tcu, v. 1, n. 151, 2023. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/105>. Acesso em: 24 dez. 2023.
- UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. Sustainable Development – The 17 Goals, [s. l.], 2025. Disponível em: <https://sdgs.un.org/goals>. Acesso em 14 jul. 2025.
- UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. Conselho de Administração e Planejamento. Resolução COPLAD/UTFPR nº 23, de 05 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre a aprovação do Regulamento das Atividades dos Núcleos Regionais de Compras da UTFPR. Curitiba, PR, 2021. Disponível em: https://sei.utfpr.edu.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=2059039&id_orgao_publicacao=0. Acesso em: 20 fev. 2024.
- UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. Conselho Universitário. Deliberação COUNI nº 30, de 20 de dezembro de 2019. Curitiba, PR, 2019. Disponível em: <https://www.utfpr.edu.br/documentos/conselhos/couni/deliberacoes/2019>. Acesso em: 01 jul. 2025.
- UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. Pesquisa Pública de Processos Eletrônicos SEI da UTFPR, 2025. Curitiba, PR, 2025a. Disponível em: <https://www.utfpr.edu.br/acesso-a-informacao/pesquisa-publica-sei>. Acesso em: 05 fev. 2025.
- UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. Plano de desenvolvimento institucional da Universidade Tecnológica Federal do Paraná [recurso eletrônico]: 2023-2027 / Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Curitiba, PR: EDUTFPR, 2023. Disponível em: <https://www.utfpr.edu.br/noticias/geral/publicado-o-plano-de-desenvolvimento-institucional-2023-2027-da-utfpr>. Acesso em 17 mar. 2025.
- UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. Relatório de Gestão 2024. Resolução COUNI/UTFPR nº 152, de 31 de março de 2025. Curitiba, PR, 2025b. Disponível em: <https://www.utfpr.edu.br/documentos/reitoria/documentos-institucionais/prestacao-de-contas>. Acesso em: 22 jul. 2025.

Apêndice A

Instrumentos Infralegais e sua aplicações

Instrumento infralegal	Descrição	Aplicação
Instrução Normativa (IN) nº 1/2019	Trata do Plano Anual de Contratações (PAC)	Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002
IN SEGES/MPDG nº 05/2017	Trata da elaboração dos Estudos Preliminares e TR	Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002
	Trata da elaboração do Mapa de Riscos	Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002. E, Lei nº 14.133/2021, pois devido à ausência de normativa própria ela é utilizada para atender o art. 18, inciso X que determina a análise dos riscos da contratação
Decreto nº 10.024/2019	Revoga o Decreto nº 5.450/2005, e regulamenta o Pregão eletrônico	Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002
IN SGD/ME nº 01/2019	Trata da contratação de soluções de TIC, dos procedimentos e documentos preparatórios, inclusive do Mapa de Gerenciamento de Riscos	Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002
IN SEGES/ME nº 40/2020	Trata da elaboração do ETP e do Sistema ETP Digital	Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002
IN SEGES/ME nº 73/2020	Trata da realização de pesquisa de preços	Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002
IN SEGES/ME nº 65/2021	Trata da realização de pesquisa de preços	Lei nº 14.133/2021
Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021	Dispõe sobre a governança das contratações públicas	Lei nº 14.133/2021
Decreto nº 10.947/2022	Regulamenta o PCA	Lei nº 14.133/2021
IN SEGES/ME nº 58/2022	Trata da elaboração do ETP e do Sistema ETP Digital	Lei nº 14.133/2021
IN SEGES/ME nº 81/2022	Trata da elaboração do TR e do Sistema TR Digital	Lei nº 14.133/2021
IN SGD/ME nº 94/2022	Trata da contratação de soluções de TIC, dos procedimentos e documentos preparatórios, inclusive do Mapa de Gerenciamento de Riscos	Lei nº 14.133/2021
IN SEGES/ME nº 98/2022	Trata da contratação de serviços, e autoriza a aplicação da IN SEGES/MPDG nº 05/2017	Lei nº 14.133/2021

Apêndice B

Relação dos Processos da Amostra

Processo Administrativo	Núcleo de Compras / Curitiba / Reitoria	Valor homologado no PNCP - R\$	Representatividade no valor total homologado	Representatividade acumulada no valor total homologado
23064.016702/2023-61	Curitiba	não contratado	0%	0%
23064.025537/2023-38	Curitiba	não contratado	0%	0%
23064.035029/2023-68	Sudoeste	não contratado	0%	0%
23064.044627/2023-28	Curitiba	não contratado	0%	0%
23064.052855/2023-71	Centro	não contratado	0%	0%
23064.052731/2023-96	Centro	não contratado	0%	0%
23064.052779/2023-02	Sudoeste	não contratado	0%	0%
23064.001962/2024-12	Curitiba	não contratado	0%	0%
23064.004217/2024-25	Centro	não contratado	0%	0%
23064.004791/2024-83	Norte	não contratado	0%	0%
23064.045712/2023-11	Curitiba	R\$ 9.110.882,63	14,08%	14,08%
23064.032436/2023-13	Curitiba	R\$ 5.162.400,00	7,98%	22,06%
23064.030811/2024-71	Centro	R\$ 3.326.244,72	5,14%	27,20%
23064.051637/2023-10	Reitoria	R\$ 3.227.109,00	4,99%	32,19%
23064.054824/2023-55	Oeste	R\$ 3.174.254,14	4,91%	37,10%
23064.044614/2023-59	Oeste	R\$ 3.133.600,00	4,84%	41,94%
23064.022145/2023-17	Sudoeste	R\$ 3.069.815,40	4,75%	46,69%
23064.042775/2023-16	Sudoeste	R\$ 2.898.000,00	4,48%	51,17%
23064.023894/2024-42	Reitoria	R\$ 2.434.034,45	3,76%	54,93%
23064.056371/2023-00	Curitiba	R\$ 2.432.664,43	3,76%	58,69%
23064.000654/2024-70	Sudoeste	R\$ 2.380.200,00	3,68%	62,37%
23064.023819/2023-09	Curitiba	R\$ 2.096.347,20	3,24%	65,61%
23064.002483/2024-13	Reitoria	R\$ 1.909.200,00	2,95%	68,56%
23064.049882/2023-67	Oeste	R\$ 1.834.651,81	2,84%	71,40%
23064.014982/2024-53	Curitiba	R\$ 1.494.000,00	2,31%	73,71%
23064.035512/2023-42	Norte	R\$ 988.800,00	1,53%	75,23%
23064.032453/2023-51	Reitoria	R\$ 847.285,00	1,31%	76,54%
23064.049325/2023-46	Reitoria	R\$ 808.000,00	1,25%	77,79%
23064.050641/2023-61	Oeste	R\$ 806.633,00	1,25%	79,04%
23064.024422/2023-26	Sudoeste	R\$ 672.307,55	1,04%	80,08%
Valor total homologado na amostra:		R\$ 51.806.429,33		
Valor total homologado no universo:		R\$ 64.694.875,40		

Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico

A

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado “Planejamento da Fase Preparatória do Pregão eletrônico: Diretrizes de Mudança e Avaliação de Conformidade na UTFPR”, derivado da dissertação de mestrado “O Planejamento da Fase Preparatória do Pregão Eletrônico na Transição para a Lei nº 14.133/2021: Avaliação de Conformidade na UTFPR”, de autoria de Leila Milani.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada UTFPR.

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um Relatório Técnico Conclusivo e seu propósito é apresentar proposições voltadas à adoção de mecanismos de controle interno que assegurem a conformidade do planejamento das contratações de serviços realizadas por Pregão eletrônico na UTFPR às diretrizes de mudança introduzidas pelo regime atual das contratações públicas.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço profiap.coord@utfpr.edu.br

Curitiba, PR 26 de novembro de 2025

Registro de recebimento

Assinatura, nome e cargo (detalhado) do recebedor

Preencha os campos em azul / Se assinatura física, coletá-la sob carimbo. Documento com este teor (ou equivalente) será adequado se elaborado e assinado pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da Instituição do recebedor / **Apague este rodapé na versão final do documento.**

Responsáveis pela proposta de intervenção

Discente: Leila Milani, mestranda

Orientadora: Fernanda Cavicchioli Zola, Doutora

Coorientadora: Leslie de Oliveira Bocchino, Doutora

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Curitiba, PR 26 de novembro de 2025