



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MARINA SOUZA MIGUEL DO AMARAL GURGEL

**Planejamento das Contratações de Serviços de Mão de Obra: Avanços e Desafios a luz
da Nova Lei de Licitações**

SOUSA/PB

2025

MARINA SOUZA MIGUEL DO AMARAL GURGEL

**Planejamento das Contratações de Serviços de Mão de Obra: Avanços e Desafios a luz
da Nova Lei de Licitações**

Projeto de Trabalho de Conclusão Final (TCF) apresentado a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), como exigência do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, na área de Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Firmino da Silva Neto

SOUSA/PB

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

G979p

Gurgel, Marina Souza Miguel do Amaral.

Planejamento das contratações de serviços de mão de obra: avanços e desafios a luz da nova lei de licitações / Marina Souza Miguel do Amaral Gurgel - Sousa, 2025.

76 p. :il. Col.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, 2025.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Firmino da Silva Neto.

1. Licitações e contratos. 2. Lei nº 14.133/2021. 3. Contratações públicas. 4. Mudanças nos tramites processuais. 5. Gestão universitária. 6. Serviços terceirizados. I. Silva Neto, Antônio Firmino da. II. Título.

Biblioteca CCJS - UFCG

CDU 351.712.2.02(043.2)

Elaborada por MARLY FELIX DA SILVA – Bibliotecária-Documentalista CRB 15/855.

MARINA SOUZA MIGUEL DO AMARAL GURGEL

**Planejamento das Contratações de Serviços de Mão de Obra: Avanços e Desafios a luz
da Nova Lei de Licitações**

Projeto de Trabalho de Conclusão (TC) apresentado à Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), como exigência do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, na área de Administração Pública.

Aprovada em: ____/____/____

Prof. Dr. Antônio Firmino da Silva Neto
Orientador/a e Presidente da banca examinadora
PROFIAP/UFCG

Profa. Dra. Aline Sueli de Salles Santos
Examinador interno
PROFIAP/UFT

Profa. Dra. Renata Paes Barros Câmara
Examinador externo
PPGCC/UFPB

AGRADECIMENTOS

Agradeço, antes de tudo, às pessoas que tornaram possível a minha chegada até Sousa. Aos meus colegas de trabalho, pela paciência nos dias difíceis e pela compreensão ao longo dessa caminhada. Ao meu orientador, pela orientação segura e pelo apoio que manteve este trabalho no rumo certo.

Aos meus pais e a Kleber, que estiveram ao meu lado em cada insegurança, oferecendo força quando eu duvidava de mim. Em especial ao meu pai, que acompanhou cada etapa do curso, ouviu minhas ideias, me ajudou a organizar pensamentos e foi meu guia quando tudo parecia confuso. Este título também é seu.

E, por fim, aos meus filhos, Matheus e Maria Helena. Ele, que sempre foi minha motivação maior, e ela, que ainda na barriga me lembrava, a cada movimento, que eu precisava seguir firme. Todo este esforço foi por vocês. Vocês são a minha razão e o meu destino.

RESUMO

O planejamento das contratações públicas de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra é etapa estratégica para garantir eficiência, economicidade e transparência na gestão universitária. Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, Nova Lei de Licitações e Contratos, novas exigências normativas e procedimentais passaram a orientar a fase de planejamento. Este estudo analisa os avanços e desafios enfrentados pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) na implementação desse novo regime, com foco nos processos de 2023 e 2024. Adotou-se abordagem qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, baseada em análise documental de processos administrativos, listas de verificação, pareceres jurídicos e normativos complementares. Os resultados apontaram fragilidades relevantes, como dificuldades na justificativa do regime de execução, inconsistências nas pesquisas de preços, presença de rubricas vedadas nas planilhas de custos, ausência de laudos técnicos e falhas no alinhamento ao PCA e ao PLS. Em contrapartida, observou-se avanço no uso de sistemas digitais para elaboração do ETP e do TR, maior clareza quanto ao escopo e à sustentabilidade, padronização crescente dos Termos de Referência e maior rastreabilidade das fases de planejamento. Com base nesses achados, propôs-se um fluxo revisado de planejamento, estruturado em checklist obrigatório e documento orientador, reposicionando a PRGAF como unidade de controle inicial. Conclui-se que a adoção desse modelo, somada ao fortalecimento das competências institucionais, pode elevar a governança e a segurança jurídica das contratações, contribuindo para práticas mais eficientes e alinhadas às diretrizes da Lei nº 14.133/2021.

Palavras-chave: Universidade; Licitação; Lei nº 14.133/2021; Planejamento; Serviços terceirizados; Dedicação exclusiva.

ABSTRACT

The planning of public procurement for exclusive labor outsourcing services is a strategic stage for ensuring administrative efficiency, cost-effectiveness, and transparency in university management. With the implementation of Law No. 14.133/2021, new normative and procedural requirements now guide the planning phase. This study analyzes the advances and challenges faced by the Federal University of Campina Grande (UFCG) in implementing this new regulatory framework, focusing on procurement processes conducted between 2023 and 2024. A qualitative, descriptive, and exploratory approach was adopted, based on documentary analysis of administrative processes, legal assessments, and complementary regulations. The results revealed persistent weaknesses, including difficulties in justifying the execution regime, inconsistencies in price investigations, the presence of prohibited cost items in spreadsheets, absence of essential technical reports, and failures in aligning procurement with the Annual Procurement Plan (PCA) and the Sustainability Logistics Plan (PLS). Conversely, significant progress was observed, such as increased use of digital systems for preparing the Preliminary Technical Study (ETP) and the Terms of Reference (TR), greater clarity regarding scope and sustainability requirements, improved standardization of TRs, and stronger traceability across planning stages. Based on these findings, the study proposes a revised planning flow supported by a mandatory checklist and a guiding document, positioning PRGAF as the initial control unit and DPA as the technical consolidation stage. The study concludes that full implementation of Law No. 14.133/2021 at UFCG requires procedural adjustments, institutional capacity-building, and consolidation of governance practices capable of promoting more efficient, transparent, sustainable, and legally sound procurement processes.

.

Keywords: University.; Procurement; Law No. 14,133/2021; Planning; Outsourced services; Exclusive Labor Allocation.

Lista de Abreviaturas e Siglas

- SEGES/ME – Secretaria de Gestão/ Ministério da Economia
- UFCG – Universidade Federal de Campina Grande
- NLLC – Nova Lei de Licitações e Contratos Lei nº 14.133/2021
- ALLC – Antiga Lei de Licitações e Contratos Lei nº 8.666/1993
- MGI – Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
- IFES – Instituições federais de ensino superior
- PROUNI – Programa Universidade para Todos
- REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
- CCJS – Centro do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais
- CCTA – Centro de Comunicação, Turismo e Artes
- CDSA – Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido
- CSTR – Centro de Saúde e Tecnologia Rural
- CFP – Centro de Formação de Professores
- CES – Centro de Educação e Saúde
- AGU – Advocacia Geral da União
- IPP – Instrumento de Padronização de Procedimentos de Contratação
- CGU - Consultoria-Geral da União
- IN – Instrução Normativa
- PCA – Plano de Contratações Anual
- PGC – Planejamento e gerenciamento de contratações
- ETP – Estudo Técnico Preliminar
- TR – Termo de Referência
- DPA – Divisão de Planejamento de Aquisição
- CCC – Coordenação de Compras e Contratos
- PRGAF – Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira
- ETRLIC – Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos
- DFD – Documento de Formalização de Demanda
- CCC – Coordenação de Compras e Contratos
- SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Orçamento
- DAMAT– Divisão de Administração de Materiais
- PF – Procuradoria Federal
- PF-UFCG – Procuradoria Federal junto à UFCG
- CPUC – Câmara Permanente de Uniformização Consultiva da Procuradoria-Geral Federal
- SMODE – Serviços de mão de obra com dedicação

Lista de Quadros

Quadro 1 - Evolução Legislativa das Licitações no Brasil

Quadro 2 – Modalidades de Licitação

Quadro 3 – Legislação para Terceirização Atualizado em 15/08/2024

Quadro 4 - Características dos Serviços conforme Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017

Quadro 5 – Processos com dedicação exclusiva de mão de obra 2023

Quadro 6 – Processos com dedicação exclusiva de mão de obra 2024

Quadro 7 - Comparativo das Instruções Normativas nº 40/2020 e nº 58/2022

Quadro 8 - Comparativo das Instruções Normativas nº 73/2020 e nº 65/2021

Quadro 9 - Comparativo das Instruções Normativas nº 05/2017 e nº 81/2022

Quadro 10 - Grau de Aderência às Legislações

Quadro 11- Principais inconsistências apontadas nos pareceres jurídicos analisados

Quadro 12 - Checklist inicial para abertura de processos de planejamento de contratações na UFCG

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Modalidades Predominantes Ministério da Educação 2024

Tabela 2 - Modalidades Predominantes UFCG 2024

Tabela 3 – Categorias Contratos Terceirizados UFCG em dezembro de 2024

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA.....	12
1.2	OBJETIVOS DA PESQUISA.....	14
1.3	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	14
1.4	JUSTIFICATIVA DO TRABALHO	14
1.5	CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA	16
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	17
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	17
2.2	LICITAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	17
2.2.1	HISTÓRICO, LEGISLAÇÕES E DEFINIÇÕES.....	17
2.2.2	BUROCRACIA E SUA INFLUÊNCIA NOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO.....	23
2.2.3	TRANSIÇÃO PARA A LEI 14.133/21 E MUDANÇAS NOS TRÂMITES PROCESSUAIS.....	24
2.2.4	PLANEJAMENTO	25
2.2.5	UNIVERSIDADE FEDERAL E A FUNÇÃO REGULATÓRIA DAS LICITAÇÕES.....	27
2.2.6	TERCEIRIZAÇÃO E INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 25 DE MAIO DE 2017.....	30
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	35
3.1	CLASSIFICAÇÃO METODOLÓGICA	36
3.2	PARTICIPANTES DA PESQUISA	37
3.2.1	CRITÉRIOS DE INCLUSÃO NA PESQUISA	37
3.3	COLETA DOS DADOS	37
3.3.1	FONTES E PROCEDIMENTOS.....	37
3.3.2	CLASSIFICAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DOS DADOS	38
3.4	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	39
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	41
4.1	SELEÇÃO DOS PROCESSOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA	41
4.2	ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR ÀS LEIS Nº 8.666/93 E Nº 14.133/2021	45
4.3	LISTAS DE VERIFICAÇÃO	52
4.4	PARECERES DA EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.....	54
4.5	FLUXO PROCESSUAL VIGENTE NAS CONTRATAÇÕES DA UFCG	57

4.6	PROPOSTA DE APERFEIÇOAMENTO DO FLUXO PROCESSUAL DE PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES	59
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
	REFERÊNCIAS	64
	APÊNDICE A	70
	APÊNDICE B.....	73
	APÊNDICE C	74

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira tem passado por transformações significativas em seus processos de contratação. Durante quase três décadas, a Lei nº 8.666/1993 orientou licitações sob uma lógica marcada pelo formalismo, acumulando críticas quanto à rigidez procedimental, ao aumento dos custos administrativos e à dificuldade de garantir transparência e efetividade (Amorim, 2021). A promulgação da Lei nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), representa um marco de ruptura e modernização ao consolidar o planejamento como princípio estruturante das contratações públicas.

Se no setor privado a liberdade contratual é a regra, no setor público o administrador deve pautar-se pelo princípio da legalidade, previsto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, que impõe a licitação como instrumento de legitimidade, isonomia e prevalência do interesse coletivo (Brasil, 1988; Mello, 1980). Nesse contexto, o planejamento surge como etapa essencial, capaz de alinhar necessidades institucionais às soluções contratadas, prevenindo falhas e assegurando eficiência (Cabral, 2018; Justen Filho, 2023).

A evolução normativa e os desafios contemporâneos da gestão pública evidenciaram a necessidade de consolidar o planejamento como etapa estruturante das licitações. Nesse sentido, Amorim (2021) destaca que a simples realização da licitação não garante o atendimento efetivo das demandas administrativas, sendo o planejamento o elemento capaz de assegurar a adequação entre a necessidade pública e a solução contratada.

A Instrução Normativa nº 5/2017 consolidou essa exigência ao instituir o planejamento como fase obrigatória nas contratações de serviços sob regime de execução indireta. O normativo introduziu instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR) e a Matriz de Riscos, padronizando procedimentos e impondo maior rigor técnico e estratégico na preparação das licitações (Brasil, 2017). Seu objetivo foi instrumentalizar os órgãos públicos, simplificar procedimentos e uniformizar editais e contratos de acordo com modelos da Advocacia-Geral da União, exigindo também a formalização da demanda, a análise de riscos e a atuação de equipe de planejamento (Cabral, 2018).

Posteriormente, a Lei nº 14.133/2021 incorporou e ampliou essa lógica ao reconhecer o planejamento como princípio estruturante do processo licitatório. A nova legislação reforçou que as fases de planejamento, seleção do fornecedor e execução contratual devem ser concebidas de forma integrada e sistêmica, em busca de maior eficiência e racionalidade na gestão pública. Nesse cenário, compreender os impactos do planejamento sobre os processos licitatórios é fundamental para assegurar que a gestão dos contratos seja conduzida de forma

responsável, eficiente e alinhada ao interesse público (Justen Filho, 2023; Cardoso; Pederneiras; Gomes, 2023).

No âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), os processos de aquisição e contratação apresentam desafios particulares, em razão da diversidade de atividades desempenhadas, da multiplicidade de unidades administrativas e acadêmicas e da natureza altamente técnica de muitas demandas (Souza Júnior; Oliveira, 2023). Nesse contexto, a contratação de serviços como vigilância, limpeza e apoio administrativo passou a ser viabilizada por meio de empresas especializadas, nas quais a Administração contrata o serviço e não o trabalhador individual (Olher; Costa; Teixeira, 2015). No caso da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), a terceirização de serviços de mão de obra constitui instrumento essencial de gestão, dada sua abrangência e relevância para a continuidade das atividades institucionais.

Embora existam estudos sobre licitações e contratações públicas, observa-se uma lacuna quanto à análise do planejamento das contratações de Serviços de mão de obra com dedicação (SMODE) exclusiva no âmbito das universidades federais, especialmente diante da transição da Lei nº 8.666/1993 para a Lei nº 14.133/2021. A relevância desta pesquisa manifesta-se em duas dimensões complementares: no plano prático, busca oferecer subsídios para aprimorar os procedimentos internos da UFCG, fortalecendo sua governança administrativa e promovendo maior eficiência na aplicação dos recursos públicos; no plano teórico, contribui para o debate acadêmico ao analisar os impactos da Nova Lei de Licitações no contexto universitário, destacando seus avanços e desafios, e reafirmando a centralidade do planejamento como princípio estruturante das contratações públicas.

Assim, o estudo propõe-se a colaborar para a construção de uma gestão pública mais eficiente, transparente e alinhada aos princípios constitucionais, capaz de responder aos desafios contemporâneos da Administração Pública no campo das contratações de serviços de mão de obra, e de fortalecer práticas administrativas mais eficientes e socialmente responsáveis.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

No processo de contratação pública, a unidade que oficializa a demanda de serviços terceirizados desempenha papel central, ao formalizar suas necessidades com o devido suporte técnico, considerando a complexidade do objeto contratual (Alves; Cardoso, 2021). A terceirização, nesse contexto, configura-se como estratégia administrativa pela qual a organização delega atividades secundárias a empresas especializadas (Cabral, 2018).

A Instrução Normativa (IN) nº 5, de 26 de maio de 2017, estabeleceu procedimentos detalhados para o planejamento de Contratação de serviços, delineando as responsabilidades da unidade requisitante na formalização das demandas, em resumo consolidou “regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.” (Brasil, 2017).

Gomes (2016) observa que a eficácia das contratações públicas está diretamente vinculada à qualidade dos documentos que , sendo insuficiente a mera organização das etapas licitatórias. Cardoso, Gomes e Pederneiras (2023) acrescentam que a precipitação dos gestores na abertura de processos, sem tempo adequado para avaliação criteriosa, resulta na negligência de etapas essenciais e na exclusão de análises técnicas qualificadas. O controle rigoroso dos documentos desde a fase inicial é, portanto, condição necessária para padronizar e assegurar consistência aos procedimentos antes, durante e após a execução contratual.

As contratações públicas configuram-se como processos transversais que envolvem diversas unidades organizacionais (Alves e Cardoso, 2021). Nesse sentido, é indispensável adotar uma perspectiva integrada, evitando a fragmentação de responsabilidades. A fase de planejamento, ou fase interna, inicia-se com a formalização da necessidade por meio do Documento de Formalização de Demanda (DFD) (Brasil, 2017), o que revela seu caráter estruturante.

Nesse cenário, a execução das etapas licitatórias torna-se ponto crítico. Santos e Junckes (2022) destacam que o êxito do processo depende da coordenação entre setores e profissionais, em uma lógica de colaboração. Entretanto, persiste a percepção equivocada de que a licitação se restringe ao “setor de licitações”, o que limita a visão transversal e compromete a eficiência do processo.

A implementação da Lei nº 14.133/2021 introduziu mudanças normativas profundas, exigindo adaptação institucional a novos critérios de planejamento e execução. O prazo de transição, estendido pelo Ministério da Gestão e da Inovação até dezembro de 2023 (Brasil, 2023), buscou mitigar riscos de descontinuidade, mas também revelou a necessidade de maior capacitação dos agentes públicos. Justen Filho (2023) ressalta que o descompasso entre previsões administrativas e a realidade não deve ser interpretado como falha de planejamento, mas como limitação inerente à complexidade do ambiente em que os processos se desenvolvem.

Assim, este estudo investiga: "Quais são os desafios e os avanços no planejamento das contratações de serviços de mão de obra com dedicação exclusiva após a implementação da Nova Lei de Licitações na Universidade Federal de Campina Grande?"

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

Objetivo geral

- Analisar os desafios e os avanços nos planejamentos de contratação de SMODE na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), à luz da Nova Lei de Licitações.

Objetivos específicos

- Identificar os procedimentos e regulamentações específicas relacionadas à contratação de serviços na UFCG.
- Identificar os principais desafios enfrentados na aplicação da Nova Lei de Licitações às contratações de serviços terceirizados.
- Reconhecer os avanços decorrentes da implementação da Lei nº 14.133/2021 na UFCG.
- Propor recomendações e estratégias para superar os desafios e aprimorar a eficiência dos processos de contratação de serviços na instituição.

1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O estudo está restrito à investigação das práticas de contratação pública de serviços pela UFCG durante o período de 2023 a 2024, examinando os procedimentos adotados em suas licitações.

1.4 JUSTIFICATIVA DO TRABALHO

Conforme Andriola e Suliano (2015), a educação consolidou-se como fator essencial para o desenvolvimento nacional e para a promoção da justiça social, ao ampliar o acesso ao ensino superior a grupos historicamente marginalizados. Nesse contexto, a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) desempenha papel crucial no avanço educacional, científico e tecnológico do país.

A complexidade das atividades desenvolvidas pelas instituições públicas frequentemente exige a contratação de fornecedores externos para bens e serviços. Entretanto, como alertam Souza Júnior e Oliveira (2023), a seleção de contratados não pode ser deixada

inteiramente à discricionariedade dos gestores, sob pena de escolhas indevidas ou práticas lesivas ao interesse público.

O planejamento, conforme estabelecido pelo Decreto-Lei nº 200/1967, é princípio estruturante da Administração Pública, ao lado da coordenação, descentralização, delegação de competências e controle (Cardoso; Pederneiras; Gomes, 2023). Ainda assim, Borges, Walter e Santos (2016) destacam que os requisitos formais dos processos de aquisição muitas vezes ampliam a burocracia e retardam a execução do orçamento, comprometendo a eficiência consagrada pela Constituição Federal. Nesse cenário, metodologias de melhoria de processos apresentam-se como alternativas para mitigar entraves burocráticos, garantir conformidade legal e atender ao princípio da eficiência.

Justen Filho (2023) reforça que as decisões administrativas devem sempre respeitar o devido processo legal, afastando medidas arbitrárias, economicamente danosas ou socialmente inadequadas. A promulgação da NLLC trouxe mudanças relevantes, ampliando a necessidade de identificar e analisar os desafios enfrentados pelas universidades na adaptação de suas práticas de contratação.

Embora exista literatura científica sobre gestão pública e licitações, há uma lacuna no que diz respeito à relação entre as mudanças legislativas recentes e a realidade administrativa das instituições de ensino superior. A presente pesquisa busca contribuir para o preenchimento dessa lacuna, de forma que possa auxiliar na identificação de desafios no processo de contratação pública de serviços no âmbito das universidades.

A relevância social do estudo está no impacto que a melhoria dos processos de contratação pode gerar na qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão, por meio da utilização mais eficiente dos recursos públicos. Além disso, a investigação tem potencial para influenciar a formulação de políticas internas e a adoção de boas práticas administrativas, ao identificar pontos críticos e propor ajustes capazes de prevenir problemas recorrentes.

Assim, estudar e aprimorar as práticas de contratação pública de serviços configura-se não apenas como uma necessidade administrativa, mas também como uma contribuição para a consolidação de um modelo de gestão comprometido com o uso eficaz dos recursos e alinhado aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública (Brasil, 1988).

1.5 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

Ao analisar os desafios e os avanços no planejamento das contratações de serviços de mão de obra exclusiva na UFCG, à luz da Lei nº 14.133/2021, esta pesquisa busca oferecer contribuições em duas dimensões complementares.

No campo teórico, o estudo aprofunda o debate sobre os efeitos das mudanças legislativas recentes na gestão pública universitária, evidenciando como a NLLC redefine práticas e impõe novas exigências de planejamento, governança e controle. Nesse sentido, amplia o conhecimento disponível sobre a aplicação da lei no âmbito das IFES.

No campo prático, a pesquisa pretende propor recomendações que auxiliem a UFCG no aprimoramento de seus processos internos, reduzindo entraves burocráticos, fortalecendo a integração entre setores e promovendo maior eficiência na aplicação dos recursos públicos. Tais recomendações também podem servir de referência para outras universidades federais e órgãos públicos que enfrentam desafios semelhantes na transição para a nova legislação.

Além disso, o estudo contribui para a construção de uma cultura administrativa orientada por planejamento estratégico, transparência e eficiência, alinhada aos princípios constitucionais e às diretrizes de sustentabilidade e inovação presentes na Nova Lei de Licitações.

Dessa forma, os resultados não apenas fortalecem a gestão da UFCG, mas também oferecem insumos relevantes para a formulação de políticas internas e a consolidação de boas práticas que podem ser replicadas em diferentes contextos da Administração Pública.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme Justen Filho (2023), a Administração Pública compreende todos os órgãos e agentes estatais que exercem funções administrativas, ainda que de forma acessória. Em sentido subjetivo, corresponde ao conjunto de órgãos e entidades a quem a lei atribui o exercício da função administrativa; em sentido objetivo ou material, refere-se às atividades concretas destinadas a atender às necessidades coletivas (Di Pietro, 2022).

O Estado pode desempenhar suas funções administrativas de maneira direta, por meio de seus próprios órgãos, ou indireta, por intermédio de entidades autônomas com personalidade jurídica de direito público ou privado, como autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações (Mello, 2015). A descentralização administrativa constitui, assim, um pilar fundamental da gestão pública, assegurando maior eficiência e racionalidade ao possibilitar que tais entidades atuem com autonomia em suas competências específicas (Carvalho Filho, 2019; Bresser Pereira, 1996).

No tocante ao regime jurídico, as autarquias classificam-se em comuns, sujeitas a normas gerais aplicáveis às entidades públicas, e especiais, regidas por disciplina própria que lhes confere prerrogativas e maior autonomia. Estas últimas, como observa Meirelles (2016), gozam de maior liberdade de atuação, desde que respeitados os princípios constitucionais aplicáveis.

Essa distinção é essencial para compreender a estrutura das universidades federais, a exemplo da UFCG. Embora sejam autarquias especiais, integrantes da Administração Indireta e dotadas de autonomia orçamentária, permanecem sujeitas às normas e princípios que regem a Administração Pública, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

2.2 LICITAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.2.1 HISTÓRICO, LEGISLAÇÕES E DEFINIÇÕES

Segundo Nóbrega e Brito (2019), a licitação, própria do direito público, tem origem em uma estrutura formal e orientada por normas, funcionando como etapa prévia às contratações do Estado, Mello (2015) sintetiza o processo licitatório como:

Licitação - em suma síntese - é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

Conforme Justen Filho (2023) o procedimento objetiva promover a competição e entre os interessados em contratar com a Administração Pública, é regulado por leis e por ato administrativo prévio, para a seleção da proposta mais vantajosa, promovendo o desenvolvimento nacional sustentável e respeitando o princípio da isonomia. Calasans Junior (2021) enfatiza que o procedimento licitatório limita a discricionariedade dos gestores públicos e favorece a economia na administração, além disso, a necessidade de otimizar tais recursos obriga o agente público a buscar sempre as melhores condições de preço para as contratações que pretende realizar.

O conceito de licitação, cuja origem remete ao latim e que pode ser associado a termos como "certame" ou "disputa", abrange uma ampla gama de procedimentos destinados a assegurar transparência e igualdade de condições entre os interessados (Amorim, 2017). A licitação é, portanto, uma exigência essencial para a escolha dos contratados pelo Estado, atua como mecanismo de proteção contra a arbitrariedade e o favoritismo, fomentando uma competição equitativa e transparente (Calasans Junior, 2021).

Em consonância com o texto constitucional, o procedimento licitatório é imprescindível para obras, serviços, compras e alienações realizadas por entidades administrativas de direito público, cabendo à União editar normas gerais sobre o tema. (Brasil, 1988).

Fortini, Avelar e Bragagnoli (2022) destacam que a aprovação de leis administrativas ao longo do tempo ocorreu de forma sucessiva e sem coordenação, resultando em um arcabouço normativo fragmentado e excessivo, no qual os novos diplomas legais nem sempre estabeleceram diálogo com os anteriores. Isso reflete a evolução legislativa das licitações no Brasil, apresentada pelo Quadro 1.

Quadro 1 - Evolução Legislativa das Licitações no Brasil

Data	Legislação	Principais Características	Impacto
14 de maio de 1862	Decreto nº 2.926	Regras para arrematações e execução de serviços no Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Instituiu licitações obrigatórias com apresentação de propostas e fiadores idôneos.	Primeiro diploma legal no Brasil a instituir a obrigatoriedade de licitação, marcando o início dos procedimentos formais de contratação pública.
28 de janeiro de 1922	Decreto nº 4.536	Aprovou o Código de Contabilidade Pública da União. Instituiu a "concorrência pública".	Introduziu a "concorrência" como controle das despesas públicas, inicialmente para a União.
25 de fevereiro de 1967	Decreto-lei nº 200	Dispôs sobre a organização da Administração Federal, diretrizes para a reforma	Abrangência nacional específica sobre licitações, posteriormente estendida a Estados e Municípios pela Lei nº 5.456/1968.

Data	Legislação	Principais Características	Impacto
		administrativa, normas relativas a licitações para compras, obras, serviços e alienações.	
20 de junho de 1968	Lei nº 5.456	Estendeu aplicação do Decreto-lei nº 200 para Estados e Municípios, permitindo a legislação supletiva sobre licitações conforme as peculiaridades regionais e locais.	Expandiu a aplicação das normas de licitação para além da União.
21 de novembro de 1986	Decreto-lei nº 2.300	Instituiu o estatuto jurídico das licitações e contratos administrativos para obras, serviços, compras e alienações na Administração Federal centralizada e autárquica.	Regulamentou detalhadamente as licitações na administração pública federal, impondo restrições para outros entes federativos.
1988	Constituição Federal de 1988	Atribuiu à União a competência para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação para todas as esferas de governo.	Estabeleceu a base constitucional para as licitações públicas, definindo princípios.
21 de junho de 1993	Lei nº 8.666	Instituiu normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública.	Consolidou e substituiu normas anteriores. Estabeleceu modalidades de licitação, procedimentos, critérios de julgamento e obrigações para os participantes.
17 de julho de 2002	Lei nº 10.520	Instituiu o pregão como modalidade de licitação para contratação de bens e serviços comuns.	Introduziu uma modalidade mais ágil e simplificada.
5 de agosto de 2011	Lei nº 12.462	Instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).	Criou um regime específico para grandes eventos, flexibilizando procedimentos para atender às demandas e prazos dessas contratações especiais.
30 de junho de 2016	Lei nº 13.303	Aprovou o Estatuto Jurídico da empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias.	Modernizou as regras para empresas públicas e sociedades de economia mista, promovendo maior transparência e eficiência nas suas contratações.
1º de abril de 2021	Lei nº 14.133	Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Substitui a Lei nº 8.666/93, a Lei nº 10.520/02 (pregão) e a Lei nº 12.462/11 (RDC).	Introduz novas modalidades de licitação, princípios atualizados, procedimentos digitais e mecanismos de governança.

Fonte: Calasans Junior, 2021.

A Lei nº 8.666/1993, editada para regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, fixou normas gerais aplicáveis às licitações e contratos administrativos envolvendo aquisições, obras, serviços, alienações e locações nos âmbitos federal, estadual, distrital e

municipal. O diploma estabeleceu cinco modalidades de licitação, concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, vedando ao administrador público a criação ou combinação de novas modalidades (Brasil, 1993). Essa limitação, contudo, não se estendia ao legislador federal, o que possibilitou a instituição do pregão, introduzido pela Lei nº 10.520/2002, ampliando as opções licitatórias em todo o país (Brasil, 2002).

Conforme Justen Filho (2023), a Lei 14.133/2021 trouxe inovação ao não revogar imediatamente as normas anteriores, permitindo que as autoridades administrativas escolham o regime aplicável. A seguir, apresenta-se quadro 2 com as modalidades previstas na Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 e Lei nº 12.462/11, destacando suas principais características.

Quadro 2 – Modalidades de Licitação

Modalidade	Legislação	Descrição Geral	Aplicação
Concorrência	Lei nº 8.666/1993 Artigos: Art. 22, §1º; Art. 23, §3º e §4º; Art. 17, inciso I.	Para contratos de maior vulto, aberta a quaisquer interessados que atendam aos requisitos mínimos.	Contratos de maior vulto; Alienação de bens imóveis; Concessões de uso; Licitações internacionais.
Tomada de Preços	Lei nº 8.666/1993 Artigos: Art. 22, §2º; Art. 23, §4º	Licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atendam às condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à proposta.	Indicada para contratos de médio vulto, podendo ser utilizada em substituição ao convite e, em qualquer caso, pela concorrência (Art. 23, §4º).
Convite	Lei nº 8.666/1993 Artigos: Art. 22, §3º; Art. 23, §4º	Modalidade entre interessados do ramo pertinente ao objeto, escolhidos e convidados pela Administração.	Utilizada para contratos de menor vulto, sendo permitida sua substituição por tomada de preços ou concorrência (Art. 23, §4º).
Concurso	Lei nº 8.666/1993 Artigos: Art. 22, §4º	Modalidade para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico mediante prêmios ou remuneração.	Voltada para incentivar a criatividade e o mérito técnico ou artístico.
Leilão	Lei nº 8.666/1993 Artigos: Art. 22, §5º; Art. 17	Modalidade para venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou produtos legalmente apreendidos ou penhorados, a quem oferecer o maior lance.	Utilizada em alienações, com ênfase no maior lance ou oferta.
Pregão	Lei nº 10.520/22	Modalidade para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado	Procedimento mais célere, podendo ser realizado de forma presencial ou eletrônica
Regime Diferenciado de Contratações - RDC	Lei nº 12.462/11	Modalidade criada para contratações mais ágeis e flexíveis, inicialmente	Inclui critérios como contratação integrada e maior retorno

Modalidade	Legislação	Descrição Geral	Aplicação
		voltada para eventos específicos.	econômico. Orçamento estimado é sigiloso.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas Leis nº 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/11.

A Lei nº 14.133/2021 trouxe inovações ao regime licitatório, substituindo gradualmente as legislações anteriores e ampliando os limites de dispensa de licitação, além de criar instrumentos, como o Portal Nacional de Contratações Públicas. Com essas mudanças, o estudo comparativo entre as leis é essencial para compreender as convergências e divergências, especialmente diante de detalhes como critérios de julgamento, modalidades e prazos. (Anger, 2025).

Amorim (2021) destaca que, ao analisar os artigos 17 e 28 da Lei nº 14.133/2021, verifica-se a eliminação das modalidades de tomada de preços e convite, com a manutenção de concorrência, leilão e concurso. Além disso, a lei consolidou o pregão, anteriormente disciplinado pela Lei nº 10.520/2002, e introduziu o diálogo competitivo como modalidade inovadora no processo licitatório. Assim, as reformas implementadas refletem um esforço contínuo de aprimoramento dos mecanismos de contratação no Brasil.

Outro ponto relevante é o Sistema de Registro de Preços (SRP), que não constitui modalidade de licitação, mas instrumento auxiliar aplicável, entre outras, ao pregão e à concorrência (Amorim, 2021). A nova lei dedicou seção específica ao SRP, incorporando elementos do Decreto nº 7.892/2013, o que não ocorria na Lei nº 8.666/1993.

Em 2024, o Governo Federal firmou contratos que totalizaram R\$ 124,62 bilhões, dos quais R\$ 14,96 bilhões, equivalentes a 12%, foram destinados ao Ministério da Educação. Esses números demonstraram a relevância do setor educacional no orçamento federal, conforme dados da Controladoria-Geral da União disponíveis no Portal da Transparência (Brasil, 2025). No mesmo ano, foram realizadas 6.402 licitações, com valor global de R\$ 27,64 bilhões, sendo R\$ 4.179.301.682,45 provenientes de contratações pelas modalidades de licitação, dispensa ou inexigibilidade. A análise dessas informações, especialmente das licitações conduzidas pelo Ministério da Educação, permite observar a predominância de determinadas modalidades, como demonstrado na Tabela 1 (Brasil, 2025).

Tabela 1 - Modalidades Predominantes Ministério da Educação 2024

Forma de contratação	Valor contratado	% relativo ao todo
Pregão	R\$ 1.913.380.745,08	45.78%
Pregão - Registro de Preço	R\$ 1.363.459.975,47	32.62%
Dispensa de Licitação	R\$ 583.232.944,16	13.96%
Concorrência	R\$ 195.825.147,32	4.69%
Inexigibilidade de Licitação	R\$ 64.504.136,53	1.54%

Concorrência - Registro de Preço	R\$ 32.733.642,83	0.78%
Tomada de Preços	R\$ 25.694.973,13	0.61%
Convite	R\$ 470.117,93	0.01%
Total	R\$ 4.179.301.682,45	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Portal da Transparência do Governo Federal; Controladoria-Geral da União – CGU Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/licitacoes?ano=2024>

Em 2024, a modalidade pregão foi a mais utilizada pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), conforme evidenciado pelos dados apresentados na Tabela 2 (Brasil, 2024). Essa escolha está em conformidade com as práticas do Ministério da Educação, refletindo uma estratégia alinhada com as diretrizes de eficiência e celeridade nas contratações públicas.

Tabela 2 - Modalidades Predominantes UFCG 2024

Forma de contratação	Valor contratado	% relativo ao todo
Pregão	R\$ 7.477.161,44	58.17%
Pregão - Registro de Preço	R\$ 3.996.821,95	31.10%
Tomada de Preços	R\$ 1.379.276,95	10.73%
Total	R\$ 12.853.260,34	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Portal da Transparência do Governo Federal; Controladoria-Geral da União – CGU Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/26252?ano=2024>

Revisitando o conceito de Mello (2015) e em consonância com o disposto no artigo 2º da Lei nº 14.133/2021, a licitação pode ser compreendida como procedimento administrativo utilizado pela Administração Pública para a celebração de contratos, incluindo a prestação de serviços (Brasil, 2021). O artigo 6º, inciso XI, da mesma lei, define serviço como a atividade ou conjunto de atividades destinadas a gerar determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração (Brasil, 2021).

Segundo Di Pietro (2019), o Decreto nº 9.507/2018 estabelece que a execução indireta de serviços, por meio de terceirização, é possível, desde que não envolva funções estratégicas ou típicas de Estado. Souza (2022) destaca que a terceirização nas universidades públicas federais tem se tornado cada vez mais comum, especialmente após a publicação dos Decretos nº 9.262/2018 e nº 10.185/2019, que extinguem cargos efetivos vagos e limitam a abertura de concursos públicos.

Ademais, conforme Di Pietro (2019), serviços que envolvem o poder de polícia, regulação ou a aplicação de sanções não podem ser objeto de terceirização, pois são inerentes às funções do Estado e não podem ser delegados a terceiros.

2.2.2 BUROCRACIA E SUA INFLUÊNCIA NOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO

A administração pública burocrática foi implementada para substituir a administração patrimonialista, característica das monarquias absolutas, onde os bens públicos e privados se misturavam (Bresser Pereira, 1996), foi concebida na segunda metade do século XIX, como uma resposta à corrupção e ao nepotismo, fundamentando-se em princípios como profissionalização, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo (Di Pietro, 2022).

Contudo, conforme observado por Oliveira (1970), tornou-se prejudicial quando o passou a ser um fim em si mesmo, priorizando excessivamente a forma, a legislação e os procedimentos técnicos, em detrimento dos objetivos maiores da sociedade nacional, comprometendo assim a eficiência de suas ações. No dizer de Bresser Pereira (1996), "Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos."

Segundo Cardoso, Pederneiras e Gomes (2023), a burocracia e a falta de integração entre os setores responsáveis pelo planejamento e execução dos contratos na administração pública, representam obstáculos significativos para conclusão dos processos. A existência de procedimentos excessivamente burocráticos pode gerar desafios que impactam negativamente o processo de contratação e reduz sua transparência

A lentidão dos processos administrativos compromete a agilidade na tomada de decisões, tornando a gestão pública ineficiente, desconsiderando as reais necessidades e expectativas dos cidadãos, ressaltando a urgência de uma transição para modelos mais dinâmicos. Conforme Di Pietro (2022), a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, passou a incluir a eficiência como um princípio fundamental da Administração Pública. Posteriormente.

O princípio tinha como objetivo modernizar a administração pública no país, especialmente, com a implementação da "administração gerencial", que buscava substituir, ao menos parcialmente, o sistema tradicional burocrático, que enfatizava o princípio da legalidade, se aproximando das práticas e metodologias mais ágeis e orientadas para resultados observadas no setor privado (Alexandrino e Paulo, 2021).

Justen Filho (2023) argumenta que a eficácia administrativa exige a eliminação de soluções burocráticas desnecessárias, demanda uma constante adaptação das práticas adotadas pela Administração Pública, implicando uma avaliação contínua das metas a serem alcançadas, das necessidades existentes, como também das soluções técnico-científicas viáveis. De acordo com Calasans Junior (2021), um dos pontos negativos da Lei nº 8.666/1993, a Antiga Lei de

Licitações e Contratos, residia em sua natureza excessivamente burocrática, visto como um obstáculo à eficiência das licitações públicas.

Ao longo de 27 anos, diversas legislações buscaram reformar ou afastar-se da Lei nº 8.666/1993, como a Lei do Pregão (10.520/2002) e a Lei das Estatais (13.303/2016), que trouxeram avanços significativos para as contratações públicas, como a inversão das fases de habilitação e julgamento (Amorim, 2021). Dessa forma, a eficiência, que já se destacava como um princípio fundamental da administração pública, foi consolidada pela Nova Lei de Licitações e Contratos, tornando-se um dos pilares das licitações. (Brasil, 2021).

2.2.3 TRANSIÇÃO PARA A LEI 14.133/21 E MUDANÇAS NOS TRÂMITES PROCESSUAIS

Segundo Oliveira (2023), a NLLC foi elaborada para suprir lacunas da legislação anterior, que continuou vigente até o final de 2023, além de consolidar interpretações prévias, visando garantir maior segurança jurídica, transparência, e eficiência nos processos de contratação pública. Guimarães (2021) explica que a Lei nº 14.133/2021 reuniu diversos dispositivos antes dispersos em diferentes normas, como a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 12.462/2011 (RDC), a Lei nº 10.520/2002 (Pregão) e múltiplas Instruções Normativas do Governo Federal. Ao consolidar esse arcabouço em um único texto normativo, supera-se o cenário fragmentado anteriormente existente.

Publicada em 1º de abril de 2021, a Lei nº 14.133/2021(NLLC) estabeleceu um novo marco para normas gerais de licitações e contratos administrativos (Brasil, 2024). Niebuhr (2021) destaca que, após a publicação da NLLC, foi estabelecido um período de dois anos de convivência com as legislações anteriores, nesse intervalo, a Administração Pública pôde optar por aplicar o regime antigo ou o novo, desde que a escolha seja explicitada no edital ou instrumento de contratação, sendo vedada a combinação de normas no mesmo processo.

Esse período, embora tenha contribuído para uma transição mais suave e experimental, gerou incertezas para gestores, licitantes e contratados devido à coexistência dos dois regimes. Entretanto, profissionais do setor público enfrentam o desafio de assimilar as mudanças, uma vez que devem lidar com maior planejamento, ferramentas digitais e novos critérios de avaliação (Belinski; Frederico; Freitas, 2021). Assim, a mudança de paradigma na gestão pública, trazida pela nova lei, exige maior capacitação e profissionalização dos agentes de contratação, além de um envolvimento mais ativo da alta gestão no processo decisório (Lopes, 2021).

Oliveira (2023) destaca que a adaptação às diretrizes da nova lei de licitações é imprescindível para otimizar os processos de compras públicas, essa modernização facilita a execução das licitações, reduz retrabalhos, identifica falhas que podem ser corrigidas por ajustes normativos e estabelece práticas mais eficientes, com abrangência significativa em diferentes níveis de governo e esferas de poder.

A complexidade inerente à convivência temporária entre regimes jurídicos distintos demanda que gestores compreendam as mudanças e adotem soluções coerentes com o interesse público (Larson, 2009; Justen Filho, 2023). Há, portanto, um esforço coletivo necessário entre Administração, fornecedores e órgãos de controle, a fim de assegurar que o processo de transição seja conduzido com equilíbrio e eficácia. Essa realidade envolve a consolidação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que centraliza informações e traz mais transparência (Brasil, 2024).

De acordo com Belinski, Frederico e Freitas (2021), a condução de licitações públicas nas universidades federais brasileiras exige não apenas a definição de estratégias de gestão da informação, mas também a capacitação contínua dos servidores, bem como a implementação de rotinas que favoreçam processo decisório. O planejamento adquire papel central no processo licitatório, aprofundado no capítulo seguinte.

2.2.4 PLANEJAMENTO

Em 2021, observa-se um aumento significativo da atenção voltada para a eficiência, o planejamento e a organização das contratações públicas, um novo padrão, no qual o planejamento passa a ser um princípio, e não apenas um procedimento burocrático (Cardoso, 2023). Conforme Cardoso, Pederneiras e Gomes (2023), o planejamento é um princípio fundamental na Administração Pública, sendo uma das bases principiológicas estabelecidas pelo Decreto-Lei nº 200/1967. Nesse contexto, deve estar alinhado às despesas e desempenha um papel crucial na elaboração de orçamentos públicos, subsidiando a governança e a eficiência administrativa.

O planejamento é obrigatório em todas as contratações públicas, garantindo que sejam precedidas por uma análise criteriosa das necessidades, objetivos e condições do mercado (Brasil, 2017) e se encontra na fase interna do processo licitatório. Maciel et al. (2024) destacam que:

A fase interna ou preparatória, inicia-se pela solicitação, em que haverá a justificativa e definição do objeto da sua necessidade, estimação dos custos e

indicação da reserva orçamentária. Nesta fase são delimitadas e determinadas as condições do ato convocatório antes de torná-las públicas.

Nesse contexto, não é apenas um procedimento técnico, mas um alicerce estratégico que prevê risco, identifica demandas e assegurar que os processos sejam conduzidos de forma alinhada aos objetivos institucionais. Para Carmona e Alamy (2022):

A nova lei de licitações — Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos — destacou, de maneira implacável, o instrumento do planejamento ao regime de compras e contratações do Poder Público. O relevo dado ao instrumento do Planejamento pode ser constatado ao ponto de a Lei elevá-lo, expressamente, à categoria de princípio informador do processo licitatório.

Segundo Justen Filho (2021), "o planejamento eficiente é a base para assegurar que os objetivos administrativos sejam alcançados sem comprometer os recursos públicos e a qualidade dos serviços". Assim, trata-se de um mecanismo que conecta as demandas institucionais aos interesses coletivos, promovendo um alinhamento entre as expectativas sociais e as práticas administrativas, está ligado também está profundamente ligado à ideia de sustentabilidade. Segundo Jereissati e Melo (2020), "a sustentabilidade é uma extensão natural do princípio do planejamento, pois exige uma visão de longo prazo que considere impactos ambientais e sociais".

Jereissati e Melo (2020) enfatizam que o ODS 12, presente na Agenda 2030 das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2024), visa estabelecer práticas de consumo e produção que minimizem o desperdício e evitem a depleção dos recursos naturais. A importância da Meta 12.7 é destacada, enfocando a necessidade de implementar compras públicas que se alinhem às diretrizes nacionais e promovam a sustentabilidade.

A relevância do planejamento é ainda mais evidente em contratações de serviços de mão de obra, onde a ausência de uma análise detalhada pode gerar prejuízos significativos. A definição inadequada de escopos, prazos ou recursos pode comprometer não apenas a execução do contrato, mas também a imagem da Administração Pública.

Nas universidades federais, como a UFCG, o planejamento é essencial para enfrentar as limitações orçamentárias e atender às demandas diversificadas. A gestão de recursos escassos exige que as contratações sejam estrategicamente planejadas para evitar interrupções em serviços fundamentais. Instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) são cruciais para identificar necessidades, alinhar objetivos e prever desafios.

A Nova Lei de Licitações também enfatiza a capacitação dos servidores como elemento indispensável para o planejamento eficaz (Brasil, 2021). Segundo Pederneiras et al. (2022), "o

treinamento contínuo dos servidores é a chave para que o princípio do planejamento seja implementado de forma eficiente e alinhada às melhores práticas administrativas".

Outro aspecto relevante é a integração entre os setores administrativos durante a fase de planejamento. A segregação de funções e a falta de comunicação entre equipes são barreiras comuns na Administração Pública, que podem ser superadas com o uso de ferramentas de gestão integrada e tecnologia. A nova legislação promove a adoção de plataformas digitais que facilitam o compartilhamento de informações e a elaboração de planos mais robustos.

A transparência é um benefício direto do planejamento eficiente. Ao documentar cada etapa do processo licitatório, a Administração Pública assegura que as decisões sejam baseadas em critérios objetivos e passíveis de auditoria. Em síntese, o princípio do planejamento é a espinha dorsal de uma gestão pública moderna e eficaz. Ele atravessa todas as etapas do processo licitatório, desde a concepção inicial até a execução e o monitoramento dos contratos, promovendo eficiência, transparência e alinhamento estratégico. Em um cenário de restrições orçamentárias e demandas crescentes, o planejamento eficiente é uma ferramenta indispensável para alcançar resultados positivos e atender às expectativas da sociedade.

Por fim, o planejamento não deve ser encarado apenas como uma exigência normativa, mas como um compromisso ético e estratégico da Administração Pública, garante que os recursos sejam utilizados de forma racional, que os interesses coletivos sejam priorizados e que a gestão pública seja conduzida com integridade e eficácia. Assim, se reafirma como um elemento central para a construção de uma Administração Pública mais moderna, transparente e responsável.

2.2.5 UNIVERSIDADE FEDERAL E A FUNÇÃO REGULATÓRIA DAS LICITAÇÕES

Constituição Federal de 1988 dispõe em seu Capítulo II os direitos sociais fundamentando sua importância. Conforme estabelecido no texto constitucional "Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (Brasil, 1988, p. 11). Saviani (2013) argumenta que a educação, além de ser um direito social, é uma condição essencial, para o exercício de todos os demais direitos.

Com o passar dos anos, o modelo universitário brasileiro passou por profundas transformações. A Constituição Federal de 1988 consolidou a autonomia universitária, garantindo às universidades federais independência didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (Brasil, 1988). De acordo com Colomby, Gemelli e Oltramari (2021) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 reformulou o cenário educacional, enfatizando a autonomia universitária e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Essa autonomia protege as instituições de intervenções estatais sobre conteúdos acadêmicos e científicos, permitindo-lhes decidir autonomamente sobre a alocação de seus recursos orçamentários.

Conforme Andriola e Suliano (2015), a partir de 2005, as Instituições Federais de Ensino (IFES) brasileiras passaram por mudanças significativas em seus modelos de financiamento. Em 2006, o Prouni buscou oferecer bolsas de estudo a estudantes oriundos de escolas públicas para ingressarem em instituições privadas de ensino superior. E em 2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) foi implementado pelo Decreto Presidencial nº 6.096, com objetivo de ampliar o acesso ao ensino superior público. (Mancebo; Vale; Martins, 2015).

A Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), enquanto Autarquia possuidora de personalidade jurídica, detém direitos e responsabilidades próprios. Por ser de natureza pública, está sujeita ao regime jurídico de direito público no que diz respeito à sua fundação, dissolução, competências, prerrogativas, privilégios e obrigações (Di Pietro, 2022). Conforme Alexandrino e Paulo (2021), essas entidades estão sujeitas à obrigatoriedade de realizar licitações, como regra geral, para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, em consonância com o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

As compras públicas desempenham um papel fundamental no funcionamento das instituições públicas e na promoção do desenvolvimento socioeconômico (Santos, 2023). Conforme Rossoni, “Além do fomento a atividade privada, as compras públicas vêm sendo utilizadas como fator estratégico na execução de políticas. Pode-se citar o fomento a inovação, consumo de produtos ambientalmente sustentáveis e fortalecimento do pequeno produtor agrícola como exemplos.”

Monteiro (2020) destaca que as universidades desempenham um papel crucial no desenvolvimento socioeconômico, impactando positivamente não apenas os servidores públicos e comerciantes locais, mas também os prestadores de serviços, visitantes e estudantes, criando uma dinâmica de benefícios para diversas partes envolvidas.

Segundo Justen Filho (2023), a licitação não tem como único objetivo obter a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, mas também visa incentivar o desenvolvimento nacional sustentável. Isso implica uma função regulatória adicional para a licitação e contratação administrativa, que, além de buscar a contratação economicamente e tecnicamente mais vantajosa, deve aproveitar a oportunidade para promover o desenvolvimento sustentável do país.

Ademais, destaca-se influência dos processos licitatórios conduzidos pela administração pública no contexto econômico brasileiro. Entre 2021 e 2023, houve um significativo investimento nas universidades federais do Brasil, com um total estimado de R\$17.921.601.036,95 (dezessete bilhões novecentos e vinte e um milhões seiscentos e um mil e trinta e seis reais e noventa e cinco centavos), cerca de 32.213 contratações realizadas, destas 4.316 feitas por meio de pregão eletrônico, que reflete uma busca pela eficácia e otimização dos processos licitatórios (Portal de Compras do Governo Federal, 2024).

Na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) no ano de 2023, observa-se uma distribuição significativa das contratações por modalidade, com destaque para os pregões, que representam 24.13% do valor total de contratações, somando R\$ 15.896.413,98 (portal da transparência federal, 2024). Essa modalidade reflete a busca por eficiência e competitividade, elementos essenciais na modernização promovida pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), que reforça a padronização e a transparência nos processos licitatórios (Fortini; Oliveira; Camarão, 2021).

A função regulatória das licitações vai além do simples atendimento às necessidades institucionais, pois serve como instrumento estratégico de governança e desenvolvimento local (Minuzzi; Pinto, 2022). Por meio do poder de compra, a administração pública tem a oportunidade de fomentar a economia regional, incentivando, por exemplo, a participação de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) (Chaves; Bertassi; Silva, 2019). Na UFCG, a Paraíba concentra a maior parcela de fornecedores (30,90%), há espaço para ampliação da representatividade de negócios locais em licitações (Portal da transparência federal, 2024).

O estímulo às MPEs nas contratações governamentais pode alavancar o desenvolvimento local, promovendo a geração de empregos e aumentando a circulação de recursos na economia regional (Caldas; Nonato, 2013). Entretanto, desafios como a falta de clareza na legislação e barreiras operacionais dificultam a plena aplicação dos benefícios às MPEs, limitando o impacto potencial dessas políticas públicas (Chaves; Bertassi; Silva, 2019).

A Universidade Federal de Campina Grande, sendo uma importante entidade pública, também possui um poder de compra considerável. Considerando que a produção, circulação e destinação final de bens e serviços representam uma parcela substancial da ordem econômica e impactam fortemente as dimensões social, econômica, ambiental e até mesmo ética e política da sociedade, deve assumir a liderança na adoção de práticas e medidas responsáveis em suas contratações. Com efeito, o sistema de licitação pública não apenas otimiza o uso dos recursos do Estado, mas também, sua prática, apesar das exigências e complexidades, é fundamental para fortalecer a confiança pública.

Portanto, integrar a função regulatória das licitações com estratégias de incentivo aos fornecedores locais não apenas aprimora a eficiência administrativa, mas também contribui para a construção de uma economia mais inclusiva e sustentável. A experiência da UFCG pode servir como modelo para outras instituições, destacando a relevância de políticas públicas bem estruturadas e de uma gestão transparente e eficiente dos recursos públicos.

2.2.6 TERCEIRIZAÇÃO E INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 25 DE MAIO DE 2017

De acordo com o Portal de Compras do Governo Federal (2021), a terceirização é vista como uma técnica de gestão administrativa que visa transferir atividades não essenciais de uma organização para empresas especializadas, com o objetivo de aumentar a eficiência e especialização nas atividades finalísticas, além de evitar o crescimento descontrolado da máquina administrativa.

Segundo Souza (2022), ao considerar a terceirização na educação superior, é crucial identificar quais serviços podem ser executados separadamente das funções principais da universidade, uma vez que as atividades essenciais são aquelas que definem a identidade da instituição e são fundamentais para atingir seus objetivos e missão.

A gestão universitária engloba duas áreas principais: a administração dos serviços administrativos e de infraestrutura, e a gestão acadêmica, que exigem dos gestores competências técnicas, administrativas e interpessoais para lidar com a complexidade do ambiente universitário (Souza, 2009). Nesse cenário, a terceirização se torna uma estratégia, permitindo à universidade identificar quais serviços podem ser realizados independentemente

das atividades essenciais. Com isso, a instituição pode concentrar-se em suas funções principais, garantindo maior eficiência e mantendo seu desempenho e missão (Souza, 2022).

A prática de terceirização, embora já fosse realizada na Administração Pública, passou a ser formalmente designada com um novo termo, refletindo uma mudança na abordagem do direito administrativo, que, ao adotar novas terminologias, trouxe consigo uma nova ideologia na gestão dos serviços públicos (Di pietro, 2019). A definição de serviço é ampla e abrange qualquer atividade contratada pela Administração que não se enquadre como obra pública, incluindo uma gama de objetos, como limpeza, vigilância, apoio administrativo que são realizados por empresas terceirizadas, pois a Administração opta por não executar essas funções diretamente (Di Pietro, 2022).

Em diferentes esferas de governo ocorre constantemente aprimoramento e revisão de normativos. Nesse sentido, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) implementou a Instrução Normativa (IN) nº 5, de 26 de maio de 2017, com o objetivo de melhorar o planejamento, a execução e a fiscalização da contratação e prestação de serviços no âmbito federal (Cruz e Souza 2020).

Os processos administrativos de contratações de serviços terceirizados conforme o Portal de Compras do Governo Federal, além da Lei nº 14.133/2021, são disciplinados por diversos normativos complementares, que tratam de temas específicos, conforme ilustrado no Quadro 3.

Quadro 3 – Legislação para Terceirização Atualizado em 15/08/2024

Forma, Número e Data	Descrição
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 no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
Instrução Normativa nº 6, de 6 de julho de 2018	Dispõe sobre cláusulas assecuratórias de direitos trabalhistas quando da execução indireta de obras públicas, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
Instrução Normativa nº 7, de 20 de setembro de 2018	Altera a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
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.
Portaria nº 443, de 27 de dezembro de 2018	Estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta, em atendimento ao disposto no art. 2º do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018.
Decreto nº 10.183, de 20 de dezembro de 2019	Altera o Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e

Forma, Número e Data	Descrição
	fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.
Instrução Normativa nº 49, de 30 de junho de 2020	Altera a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
Portaria nº 21.262, de 23 de setembro de 2020	Estabelece procedimentos referenciais para a composição da planilha de custos e formação de preços nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, executados de forma contínua ou não, em edifícios públicos, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
Instrução normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021	Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Instrução normativa SEGES Nº 58, de 8 de agosto de 2022	Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.
Instrução normativa SEGES/ME 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, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital.
Instrução normativa SEGES/ME 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, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto nº 12.174, de 11 de setembro de 2024	Dispõe sobre as garantias trabalhistas a serem observadas na execução dos contratos administrativos no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional
Instrução Normativa SEGES/MGI Nº 81, de 12 de setembro de 2024	Dispõe sobre as regras e procedimentos para a possibilidade de compensação de jornada nos contratos de prestação de serviços contínuos, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Instrução normativa SEGES/MGI nº 176, de 25 de novembro de 2024 (atualizada)	Dispõe sobre as regras e os procedimentos para adoção dos custos mínimos a serem observados nos valores de remuneração, incluindo salário-base e adicionais, auxílio-alimentação e outros benefícios como mecanismo de fortalecimento das garantias trabalhistas em contratos de prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, nos termos do art. 5º do Decreto nº 12.174, de 11 de setembro de 2024.
Instrução normativa SEGES/MGI nº 190, de 5 de dezembro de 2024	Dispõe sobre a relação dos serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra aptos à aplicação da redução de jornada de 44 horas para 40 horas semanais, de que trata o art. 4º, parágrafo único, do Decreto nº 12.174, de 11 de setembro de 2024, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Fonte: Brasil, Portal de Compras Federal, 2024, disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/legislacao-por-tema>

De acordo com Henig e Leite (2020), o Decreto nº 9507/18 possibilitou a ampliação da terceirização ao restringir a proibição apenas a serviços que envolvem decisões estratégicas, como a definição de posicionamento institucional, a regulação, a outorga de serviços públicos, a aplicação de sanções, ou funções previstas no plano de cargos do órgão. Nesse diapasão, a IN nº 5, de 26 de maio de 2017, que trata das contratações de serviços no âmbito da Administração Pública federal, fornece etapas de planejamento, seleção do fornecedor e gestão do contrato, necessárias à execução eficiente e transparente das contratações (Brasil, 2017).

A IN nº 5, de 26 de maio de 2017, trata das características dos serviços contratados pela Administração Pública, classificando-os em diferentes tipos, conforme quadro 4 abaixo:

Quadro 4 - Características dos Serviços conforme IN nº 5, de 26 de maio de 2017

Características dos Serviços	Descrição	Artigo Referente
Serviços Comuns	Serviços com padrões de desempenho e qualidade definidos objetivamente no ato convocatório, com especificações usuais do mercado.	Art. 14
Serviços Contínuos	Serviços essenciais que atendem a uma necessidade pública permanente e contínua, prestados por mais de um exercício financeiro.	Art. 15
Serviços Não Contínuos	Serviços contratados para a execução de tarefas específicas, dentro de um período predeterminado, com possibilidade de prorrogação.	Art. 16
Serviços com Regime de Dedicção Exclusiva de Mão de Obra	Serviços que exigem dedicação exclusiva de mão de obra, sem compartilhamento de recursos com outros contratos, com fiscalização pela Administração.	Art. 17

Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução normativa n. 5, de 26 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>.

O regime de dedicação exclusiva de mão de obra, central para esta pesquisa em razão de sua relevância operacional, impõe que os trabalhadores da contratada permaneçam integralmente à disposição do órgão, sem possibilidade de compartilhamento de equipes ou recursos com outros contratos. A normativa estabelece, ainda, que a Administração tenha condições de fiscalizar diretamente a distribuição, o controle e a supervisão desses profissionais, garantindo aderência às necessidades institucionais e ao cumprimento das obrigações contratuais. Por se tratar de um dos serviços mais estratégicos, complexos e

sensíveis no âmbito das Instituições Federais de Ensino, justifica-se o aprofundamento de seu conceito e de suas implicações para o planejamento das contratações (Brasil, 2017).

Em dezembro de 2024, conforme informações disponibilizadas no site da Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira (PRGAF) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), a universidade possui cerca de 42 (quarenta e dois) contratos terceirizados contínuos com mão de obra sob regime de dedicação exclusiva, englobando aproximadamente 967 (novecentos e sessenta e sete) colaboradores sendo maior parte com fornecimento de insumos, distribuídos em diversas categorias conforme tabela 3 (UFCG, 2024).

Tabela 3 – Categorias Contratos Terceirizados UFCG em dezembro de 2024

Categoria	Quantitativo	% relativo ao todo
Almoxarife	1	0,103%
Apoio Escolar Cuidador	13	1,344%
Assistente Operacional Adm	10	1,034%
Atendente	6	0,620%
Auxiliar Administrativo	106	10,96%
Auxiliar de Cozinha	7	0,724%
Auxiliar de Encanador	1	0,103%
Auxiliar de Laboratório	11	1,138%
Auxiliar de Limpeza	18	1,861%
Auxiliar de Serviços Gerais	13	1,344%
Auxiliar Operacional	3	0,310%
Bombeiro Hidráulico	2	0,207%
Carpinteiro	2	0,207%
Copeiro	6	0,620%
Cozinheiro	9	0,931%
Eletricista	15	1,551%
Encarregado	30	3,102%
Jardineiro	30	3,102%
Marceneiro	7	0,724%
Motorista Regular	39	4,033%
Operador de Máquinas	1	0,103%
Pedreiro	11	1,138%
Pintor	8	0,827%
Porteiro	100	10,341%
Receptionista	46	4,757%
Servente de limpeza	273	28,232%
Servente de obras	12	1,241%
Técnico em Manutenção Geral	18	1,861%
Técnico Operacional	3	0,310%
Telefonista	10	1,034%
Trabalhador de Campo e Agropecuário	17	1,758%
Tradutor / Intérprete de Libras	7	0,724%
Tratador de Animais	11	1,138%
Vigilância	121	12,513%
Total	967	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira (PRGAF) da UFCG, 2024. Disponível em: <https://prgaf.ufcg.edu.br/documentos/category/81-servicos-terceirizados.html>

Monteiro (2020) explica que, para que as atividades de uma universidade possam alcançar os resultados esperados, é essencial contar com uma quantidade suficiente de trabalhadores capazes de atender às diversas demandas da instituição. Nesse contexto, os trabalhadores terceirizados desempenham um papel fundamental, contribuindo para o desenvolvimento intelectual, organizacional e estratégico da administração universitária, complementando as atividades essenciais da instituição.

De acordo com as Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis – 3º Trimestre de 2024, as despesas totais da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) até 30 de setembro de 2024 somaram R\$ 911.061.316,19 (novecentos e onze milhões, sessenta e um mil, trezentos e dezesseis reais e dezenove centavos). Desses valores, R\$ 151.503.264,59 (cento e cinquenta e um milhões, quinhentos e três mil, duzentos e sessenta e quatro reais e cinquenta e nove centavos), que correspondem a 97,77% do total das obrigações contratuais, estão relacionados a contratos de serviços terceirizados, incluindo limpeza, conservação, vigilância, portaria e apoio administrativo, que são essenciais para o funcionamento da instituição (UFCG, 2024)

Embora a terceirização seja frequentemente vista como uma solução para aumentar a eficiência e especialização, principalmente nas universidades, ela não está isenta de desafios relacionados à burocracia na contratação de serviços, especialmente em relação aos serviços de mão de obra. As contratações de serviços devem seguir etapas rigorosas de planejamento, seleção do fornecedor e gestão do contrato (Brasil, 2017). Nesse contexto, o cumprimento das exigências legais, somado à necessidade de garantir a transparência e a eficiência, muitas vezes resulta em um processo burocrático que pode impactar a agilidade e a flexibilidade nas contratações, especialmente quando se trata de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa aplicada adota uma abordagem qualitativa e exploratória, estruturada por meio da análise documental das contratações de serviços realizadas pela UFCG, após a implementação da Nova Lei de Licitações. Inicialmente, realizou-se o levantamento dos processos administrativos de licitação para serviço de mão de obra com dedicação exclusiva nos anos de 2023 e 2024.

Posteriormente, efetuou-se uma análise detalhada dos documentos produzidos no âmbito dos processos e as regulamentações específicas adotadas pela UFCG, incluindo normativos institucionais e instruções complementares aplicadas aos processos de contratação de serviços, como também a análise do fluxo processual, proporcionando um panorama objetivo das diretrizes operacionais atualmente vigentes.

Por fim, com base na integração dos resultados obtidos nas etapas anteriores, serão propostas recomendações práticas, visando superar desafios identificados e promover uma maior eficiência nos procedimentos de contratação da UFCG, visando contribuir para o aprimoramento contínuo de gestão.

3.1 CLASSIFICAÇÃO METODOLÓGICA

Esta pesquisa desenvolve-se com ênfase na compreensão do planejamento das contratações de SMODE na UFCG, bem como nos impactos da Lei nº 14.133/2021 sobre tais processos. Trata-se de um estudo de caso qualitativo, pois investiga fenômenos associados ao ambiente da gestão pública e aspectos que permeiam a terceirização de serviços no âmbito de uma Universidade Federal. De acordo com Prodanov e Freitas (2013), na abordagem qualitativa, a pesquisa utiliza o ambiente como principal fonte de informação, as questões são analisadas no local onde ocorrem, sem qualquer interferência intencional por parte do pesquisador.

O estudo de caso será descritivo e aplicado, seguindo Gil (2017), pois busca “(...) proporcionar uma visão global do problema ou de identificar possíveis fatores que o influenciam ou são por ele influenciados”. Segundo Yin (2001), o estudo de caso “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Neste caso a investigação será na Universidade Federal de Campina Grande. A instituição foi escolhida pois, a pesquisadora é servidora efetiva e trabalha ativamente com o tema, permitindo reunir evidências documentais sobre contratações de mão de obra. O estudo de caso focou nos desafios e aprendizados no contexto do tema, como trabalho de um mestrado profissional demonstrará contribuições para a Instituição. Quanto sua natureza, é conduzida com base em uma abordagem aplicada. Conforme Prodanov e Freitas (2013) essa abordagem, “(...) objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais.”

3.2 FONTE DE DADOS DA PESQUISA

O objeto de análise desta pesquisa são os documentos elaborados pelos servidores que compõem as equipes de planejamento das contratações focando no registro das atividades desses agentes em processos licitatórios. Dessa forma, a participação ocorre indiretamente, por meio do exame de documentos oficiais, editais, atas e portarias, entre outros, relacionados aos anos de 2023 e 2024.

3.2.1 CRITÉRIOS DE INCLUSÃO NA PESQUISA

O objeto de análise desta pesquisa são os documentos elaborados pelos servidores que compõem as equipes de planejamento das contratações de serviços terceirizados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, relacionados aos anos de 2023 e 2024, com foco nos registros formais das atividades desempenhadas por essas equipes, expressos nos documentos que integram os processos licitatórios, conforme registros no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Dessa forma, a participação ocorre de maneira indireta, por meio do exame de documentos oficiais, tais como editais, atas e portarias, entre outros.

3.3 COLETA DOS DADOS

A etapa de coleta de dados representa um momento essencial do delineamento metodológico, pois define os caminhos operacionais pelos quais se busca alcançar os objetivos da pesquisa. Conforme destacam Prodanov e Freitas (2013), essa fase requer a definição clara de um modelo conceitual e operativo que oriente a obtenção das informações necessárias, assegurando coerência entre a abordagem e os instrumentos utilizados. De acordo com Gil (2017), estudos de caso admitem o uso de diversas técnicas de coleta de dados, o que permite a triangulação de fontes múltiplas e favorece uma compreensão mais aprofundada e contextualizada do objeto investigado.

3.3.1 FONTES E PROCEDIMENTOS

A definição das fontes e dos procedimentos utilizados para a coleta dos dados é etapa essencial em pesquisas documentais, pois determina o universo de documentos que comporá o corpus da análise. Segundo Bardin (2011):

Enquanto tratamento da informação contida nos documentos acumulados, a análise documental tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação.

O delineamento adotado é a pesquisa documental que, de acordo com Prodanov e Freitas (2013), “(...) baseia-se em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. Foram analisados diversos tipos de documentos relacionados à contratação de serviços de mão de obra na UFCG, à legislação e normas correlatas, registros administrativos e pareceres internos, aplicando-se avaliação crítica por meio de análise de conteúdo. Os dados foram coletados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da UFCG, no Portal da Transparência do Governo Federal e no site oficial da Universidade.

Para garantir a confiabilidade dos resultados, adotou-se a triangulação de fontes documentais, abrangendo registros no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), dados do Portal da Transparência, legislação e normas correlatas, pareceres jurídicos emitidos pela Procuradoria Federal junto à UFCG (PF-UFCG) e listas de verificação disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União (AGU). Essa diversidade de fontes possibilitou confrontar informações e reduzir vieses decorrentes da utilização de um único repositório. Ademais, todos os dados foram organizados em quadros e tabelas padronizadas, permitindo a revisão cruzada das informações e favorecendo a replicabilidade da pesquisa por outros pesquisadores interessados no tema.

3.3.2 CLASSIFICAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DOS DADOS

Após o levantamento dos processos voltados à contratação de serviços de mão de obra exclusiva, foram elaborados quadros de referência que consolida dados essenciais (número do processo, objeto, modalidade etc.). Em seguida, foram examinadas alterações na legislação complementar às Leis nº 8.666/93 e nº 14.133/2021, listas de verificação da Advocacia Geral da União - AGU e os pareceres da Procuradoria Federal (PF) emitidos pela Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos (ETR-LIC) do Núcleo de Licitações e Contratos, emitidos conforme previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

Na UFCG, os pareceres observam portarias específicas, como da UFCG nº 131/2017, e a PGF nº 931/2018, relativa ao envio dos processos à ETR-LIC. Assim, além de verificar a conformidade com os procedimentos licitatórios e normas de contratação, foi possível comparar

as recomendações jurídicas da ETR-LIC com as medidas efetivamente adotadas pelas equipes de planejamento, o que permitiu identificar eventuais divergências entre o parecer legal e a prática administrativa, bem como os avanços decorrentes da aplicação da Lei nº 14.133/2021 na contratação de serviços de mão de obra exclusiva.

Também foram utilizadas as listas de verificação da Advocacia Geral da União (AGU) referentes ao ano de 2024, possibilitando examinar o atendimento às exigências então vigentes. A lista para serviços comuns com dedicação exclusiva de mão de obra foi elaborada à luz da NLLC, prevendo o uso de modelos padronizados (editais, contratos e termos de referência) desenvolvidos pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos (CNMLC) em conjunto com a Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e o Instrumento de Padronização de Procedimentos de Contratação (IPP), a orientação é que o órgão contratante preencha tal lista para garantir transparência e eficiência, juntando-a ao processo antes de encaminhá-lo ao assessoramento jurídico (AGU, 2024).

3.4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Em relação à interpretação e análise dos dados o método adotado foi a técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), que enfatiza a natureza empírica e adaptativa deste método. Conforme Bardin (2011), não existe um protocolo fixo para a realização da análise de conteúdo, mas sim um conjunto de diretrizes básicas que frequentemente requerem adaptação para atender às especificidades da pesquisa, sendo constantemente reinventada conforme cada contexto.

A primeira etapa consiste na definição da base documental, com fulcro nos critérios de inclusão já apresentados, envolvendo processos de contratação de serviços de mão de obra com dedicação exclusiva (SMODE) registrados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da UFCG, nos anos de 2023 e 2024.

Em seguida, realizou-se a escolha e leitura dos documentos a serem tratados, visando à familiarização com o conteúdo e à identificação preliminar de aspectos recorrentes. A partir dessa leitura, procedeu-se à codificação temática, ou seja, à segmentação do material em unidades de significado, agrupadas com base em temas centrais relacionados aos avanços, desafios, ajustes e inconformidades identificadas.

Na sequência, ocorrerá a categorização dos dados. As categorias foram organizadas conforme os eixos estruturantes da pesquisa: a) análise das alterações nas legislações complementares; b) análise de pareceres da Equipe de Trabalho remoto de Licitações e Contratos (ETR-LIC); c) análise das listas de verificação da AGU; d) construção de fluxograma do planejamento.

Essas categorias serviram como base para interpretação, que envolveu o confronto entre os dados documentais e os referenciais legais e institucionais, especialmente a Lei nº 14.133/2021. A análise também buscou revelar práticas administrativas bem-sucedidas, lacunas ainda existentes e oportunidades de melhoria na condução dos processos licitatórios.

Por fim, elaborou-se uma interpretação crítica, apontando as lacunas ainda existentes, os ajustes positivos decorrentes das mudanças normativas, especialmente com a Lei nº 14.133/2021, e as oportunidades de melhoria na gestão das contratações. Essa abordagem metodológica permitiu uma leitura flexível e contextualizada dos dados coletados, assegurando que as nuances dos avanços e desafios no planejamento das licitações para serviços de mão de obra na Universidade Federal de Campina Grande fossem adequadamente compreendidas e analisadas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 SELEÇÃO DOS PROCESSOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA

A Divisão de Planejamento de Aquisição (DPA), subordinada à Coordenação de Compras e Contratos (CCC), integrante da Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira (PRGAF) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), coordena, em sua maioria, as atividades de planejamento licitatório das contratações de serviços sob o regime de execução indireta e, em alinhamento com a IN nº 5/2017, produz a documentação necessária para formalizar a fase interna da licitação (UFCG, 2022). A partir dos Relatórios Anuais de 2023 e 2024 elaborados pela DPA, observou-se que alguns processos envolvem, de forma evidente, serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, sobretudo aqueles relacionados às atividades de limpeza, vigilância, portaria ou apoio administrativo.

Para identificar com precisão esses processos, utilizaram-se, inicialmente, os referidos relatórios, que registram todas as demandas de planejamento conduzidas pelo setor em cada exercício. A partir deles, procedeu-se à verificação individual dos processos no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), localizando, para cada contratação, o Documento de Formalização da Demanda (DFD) e o despacho da chefia que designa o servidor responsável pela coordenação do planejamento. Para fins de análise, considerou-se como marco inicial a data de chegada do processo ao setor e, como marco final, a emissão da Declaração de Finalização, documento no qual a equipe atesta a conclusão da instrução e a elaboração dos artefatos necessários à contratação. Esse procedimento conferiu rastreabilidade e rigor metodológico à seleção, permitindo evidenciar, de forma fundamentada, quais contratações se enquadram no regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Os resultados obtidos encontram-se sintetizados nos Quadros 5 e 6 a seguir:

Quadro 5 Processos com dedicação exclusiva de mão de obra 2023 - FINALIZADOS

Processo SEI	Descrição	Legislação Utilizada	Modalidade	Chegada do Processo ao Setor	Data da Finalização do Planejamento
23096.007616/2020-47	Serviços de cuidador e intérprete de libras para todos os Campi	Lei 8.666/1996	Pregão	11/03/2020	29/11/2023 Documento SEI 4021743
23096.087790/2022-27	Serviços de motorista para o Campus Sede	Lei 8.666/1996	Pregão	23/12/2022	10/02/2023 Documento SEI 3080740

Processo SEI	Descrição	Legislação Utilizada	Modalidade	Chegada do Processo ao Setor	Data da Finalização do Planejamento
23096.015348/2023-80	Serviços de vigilância patrimonial armada diurna e noturna e portaria para o CCJS	Lei 8.666/1996	Pregão	17/03/2023	10/08/2023 Documento Sei 3686535
23096.020159/2023-29	Serviços continuados de limpeza e conservação com fornecimento de materiais domissanitários e equipamentos, em caráter EMERGENCIAL, para o CCTA	Lei 8.666/1996	Dispensa	26/03/2023	15/06/2023 Documento Sei 3323158
23096.022962/2023-06	Serviços continuados de Portaria, com postos em turnos de 12x36 (doze por trinta e seis) e 44 (quarenta e quatro) horas semanais, com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, para o CDSA e CSTR	Lei 8.666/1996	Pregão	06/04/2023	01/08/2023 Documento SEI 3642764
23096.035274/2023-06	Serviços de vigilância patrimonial armada diurna e noturna, em caráter EMERGENCIAL, com fornecimento de todos os insumos para o CFP	Lei 8.666/1996	Dispensa	17/05/2023	30/06/2023 Documento SEI 3487530
23096.000872/2023-56	Serviços de apoio administrativo, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra para o CES	Lei 14.133/2021	Pregão	09/02/2023	22/05/2023 Documento SEI 3407698
23096.026795/2023-64	Contratação de empresa de segurança e vigilância patrimonial armada e	Lei 8.666/1996	Pregão	14/04/2023	22/11/2023 Documento SEI 3996908

Processo SEI	Descrição	Legislação Utilizada	Modalidade	Chegada do Processo ao Setor	Data da Finalização do Planejamento
	desarmada 24h, para o campus de Campina Grande				

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SEI/UFCG (2023).

Quadro 6 - Processos com dedicação exclusiva de mão de obra 2024 - FINALIZADOS

Processo SEI	Descrição	Legislação Utilizada	Modalidade	Chegada do Processo ao Setor	Data da Finalização do Planejamento
23096.083679/2023-42	Serviços vigilância patrimonial armada para o CCTA, CDSA, CES, CFP e CSTR.	Lei 14.133/2021	Pregão	13/11/2023	15/02/2024 Documento SEI 4195644
23096.083580/2022-60	Serviços de limpeza e conservação para o CCTA.	Lei 14.133/2021	Pregão	19/01/2023	28/02/2024 Documento SEI 4239990
23096.083888/2023-96	Serviços de apoio administrativo para o Campus Sede.	Lei 14.133/2021	Pregão	16/02/2024	19/07/2024 Documento Sei 4613426
23096.055130/2023-68	Serviços de Técnicos de Saúde Bucal (TSB) para o Campus Sede.	Lei 14.133/2021	Pregão	11/08/2023	19/07/2024 Documento Sei 4613426
23096.096239/2023-55	Serviços de limpeza e conservação para o CDSA	Lei 14.133/2021	Pregão	22/12/2023	16/07/2024 Documento SEI 4590527

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SEI/UFCG (2024).

No primeiro momento, foi realizado levantamento de todos os processos que envolvessem serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, abrangendo atividades como limpeza, vigilância, portaria e apoio administrativo. Essa etapa inicial permitiu delimitar o universo de contratações realizadas pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e, ao mesmo tempo, identificar a diversidade de demandas que caracterizam esse tipo de prestação.

Em seguida, optou-se por restringir o escopo da pesquisa aos processos licitatórios conduzidos na modalidade pregão, tendo em vista que essa foi a modalidade predominante não apenas no Ministério da Educação, mas também na própria UFCG em 2024, representando aproximadamente 58,17% das licitações realizadas (UFCG, 2024). Nesse sentido, conforme apontam Souza Júnior e Luz de Oliveira (2023), o pregão eletrônico tem atuado como uma via de inserção dos órgãos públicos no comércio digital, ao mesmo tempo em que fomenta a

sustentabilidade e a democratização das licitações, além de oferecer agilidade e redução de custos nas compras governamentais.

Conforme Amorim (2021), quando o objeto licitatório se enquadra como bem ou serviço comum, a Lei nº 14.133/2021 (NLLC) obriga a adoção do pregão, cujo critério de julgamento restringe-se ao menor preço ou ao maior desconto, a definição de “bem ou serviço comum” fundamenta-se em padrões de desempenho e qualidade objetivamente estabelecidos, bem como em especificações usuais de mercado, em consonância com os arts. 6º, inciso XIII, e 29 da referida lei.

Para compor a análise, considerou-se a data de chegada do processo ao setor e a de sua finalização, a primeira quando o servidor responsável pela coordenação do planejamento foi formalmente designado, a segunda se dá pela Declaração de Finalização emitida pela equipe, documento no qual se atesta a conclusão dos trabalhos relativos à instrução e elaboração dos instrumentos necessários à contratação.

Assim, a pesquisa resultou na elaboração de dois quadros: Quadro 5, que reúne os processos de 2023, e Quadro 6, composta pelos processos de 2024. Em ambos, foram selecionados apenas processos de contratações cujo objeto demandava dedicação exclusiva de mão de obra, atendendo aos objetivos do presente estudo. Para aprimorar a consistência da análise, excluíram-se os processos arquivados e aqueles viabilizados por dispensa, concentrando-se assim em casos que realmente ilustram a prática institucional no que se refere aos serviços contínuos e à modalidade de pregão.

Com a identificação e o levantamento desses processos no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), tornou-se possível realizar um mapeamento preciso dos procedimentos adotados pela instituição, bem como das regulamentações específicas aplicadas durante os processos licitatórios analisados. Dessa forma, o objetivo específico de identificar os procedimentos e regulamentações específicas relacionadas à contratação de serviços na UFCG foi plenamente cumprido, permitindo estabelecer uma base sólida para as análises subsequentes e para a compreensão das práticas institucionais vigentes.

Na sequência, apresenta-se uma análise em quatro dimensões: iniciando com um panorama das alterações verificadas nos normativos complementares – decretos e instruções normativas– que passaram a integrar ou atualizar o arcabouço regulatório com o advento da lei nº 14.133/2021, em seguida, confrontam-se os processos selecionados com as listas de

verificação utilizadas nos processos que utilizaram a nova lei, e analisam-se os pareceres jurídicos elaborados pela Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos (ETR-LIC), responsável por validar a legalidade das minutas e apontar inconsistências ou recomendações de melhoria.

Por fim, foram elaborados, com base nos trâmites processuais, fluxogramas internos de planejamento, seguidos pelas equipes de planejamento. Os fluxogramas, das duas legislações foram comparados, de modo a identificar como as etapas de Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, pesquisa de preços e gestão de riscos foram redesenhadas (ou não) em resposta às novas exigências legais.

4.2 ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR ÀS LEIS Nº 8.666/93 E Nº 14.133/2021

Foram analisadas alterações ocorridas nas legislações complementares relacionadas ao planejamento das contratações públicas, com ênfase nas seguintes normativas: a IN SEGES nº 40, de 22 de maio de 2020, e a IN SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022, ambas tratando da elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP); a IN SEGES nº 65, de 7 de julho de 2021, e a IN SEGES nº 73, de 5 de agosto de 2020, que disciplinam a realização da pesquisa de preços; e a IN SEGES nº 81, de 25 de novembro de 2022, que passou a tratar exclusivamente sobre o Termo de Referência, função anteriormente desempenhada pela IN nº 5, de 26 de maio de 2017, em dispositivos específicos.

Ademais, foi realizada uma análise de importantes decretos regulamentadores: o Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, que regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133/2021, dispondo sobre o Plano de Contratações Anual (PCA) instituindo o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e o Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022, que regulamenta o § 3º do art. 8º da mesma Lei, estabelecendo regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos.

A cada etapa da análise será explicitada a que forma como se atinge um ou mais dos objetivos específicos desta pesquisa, visando identificar os desafios enfrentados pela UFCG ao realizar licitações de serviços com o advento da reestruturação regulamentar, bem como os avanços

observados nesse novo contexto jurídico e procedimental, atendendo a dois objetivos específicos desta pesquisa.

Quadro Comparativo das Instruções Normativas nº 40/2020 e nº 58/2022:

Quadro 7 - Comparativo das Instruções Normativas nº 40/2020 e nº 58/2022

Aspecto Avaliado	Instrução Normativa nº 40/2020	Instrução Normativa nº 58/2022	Desafios	Avanços
Estrutura e Conteúdo	Definiu 13 elementos obrigatórios (Art. 7º), com possibilidade de justificar ausência de alguns. Foco na prospecção de soluções e sustentabilidade	Ampliação das exigências para elaboração, destacando o necessário alinhamento ao Plano de Contratações Anual e ao Plano Diretor de Logística Sustentável equivalente da instituição	Implementação mais robusta, exigindo maior detalhamento técnico, quanto ao alinhamento ao PCA e ao atendimento ao PLS (Plano de Logística Sustentável)	Clareza ampliada sobre escopo, requisitos de sustentabilidade e maior transparência na contratação
Sistema ETP Digital	Tornou obrigatório o uso do Sistema ETP Digital, mas com funcionalidades iniciais e menor integração	Reforça a obrigatoriedade e amplia integração ao PNCP, incluindo indicadores de performance (Art. 4º, §2º)	Adaptação das equipes ao uso do sistema ComprasNet	Melhoria na transparência e no monitoramento das contratações públicas
Levantamento de mercado	Focado em prospecção básica e opções limitadas	Análise abrangente das alternativas, incentivando na forma eletrônica, e inclui menção a economia circular	Exige maior tempo e recursos, bases informacionais e tempo adicional para análise técnica e consolidação da pesquisa na fase preparatória	Promove ampla participação social, celeridade e melhor alinhamento com práticas inovadoras, promove redução de desperdício e prolonga o ciclo de vida dos produtos
Novidades específicas	Não previa avaliação sobre uso de recursos locais	Exige avaliar possibilidade de uso de mão de obra, materiais e tecnologias locais	Requer revisão de procedimentos para incorporar avaliação de recursos locais	Incentiva desenvolvimento regional

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas Instruções Normativas nº 40/2020 e nº 58/2022

Pelo exposto, a substituição da IN nº 40/2020 para a IN SEGES nº 58/2022 reflete avanços importantes em termos de planejamento, sustentabilidade e transparência, contudo, representa desafios adicionais quanto à complexidade operacional, ao exigir um ETP mais detalhado,

alinhado ao PCA e ao PLS (Plano de Logística Sustentável), ampliando o rigor técnico na definição das necessidades. O levantamento de mercado tornou-se mais trabalhoso, demandando maior tempo, uso de bases informacionais qualificadas e análise crítica dos dados coletados.

Além disso, a necessidade de revisar procedimentos internos para incorporar a avaliação de recursos e fornecedores locais exige maior integração entre setores e fortalecimento das capacidades técnicas. Por sua vez, as normativas da pesquisa de preços, essenciais para o planejamento das contratações públicas, tem sua alteração apontada pela transição da IN nº 73, de 5 de agosto de 2020, para a IN SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. Ambas possuem estrutura e conteúdo semelhantes, porém a IN nº 65/2021 da robustez a procedimentos conforme quadro 8:

Quadro 8 - Comparativo das Instruções Normativas nº 73/2020 e nº 65/2021

Aspecto Avaliado	Instrução Normativa nº 73/2020	Instrução Normativa nº 65/2021	Desafios	Avanços
Parâmetros de pesquisa	Estabelece parâmetros na pesquisa de preços	Amplia parâmetros, incluindo a Base Nacional de Notas Fiscais Eletrônicas e prioriza sistemas oficiais de governo	Requer capacitação para uso de novas bases de dados	Amplia a abrangência e a precisão da pesquisa, incentivando a transparência
Formalização da pesquisa	Estabelece exigências para pesquisa, documento com identificação do agente, fontes consultadas, preços coletados, método de cálculo e justificativa	Amplia as exigências, incluindo também: memória de cálculo do valor estimado; justificativa da escolha dos fornecedores na pesquisa direta	Aumenta o rigor e detalhamento na elaboração do processo, exigindo maior controle documental	Eleva a robustez e a confiabilidade dos processos de pesquisa de preços
Justificativa da escolha dos fornecedores	Não há exigência explícita para justificar a escolha específica dos fornecedores consultados. Apenas exige formalização dos preços obtidos	Exige explicitamente a justificativa da escolha dos fornecedores consultados quando for feita pesquisa direta (Art. 3º, VIII)	Necessidade de esforço adicional para documentação detalhada e fundamentada	Maior objetividade, imparcialidade e transparência nas contratações

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas Instruções Normativas nº 73/2020 e nº 65/2021

Considerando a análise realizada, a evolução da regulamentação da pesquisa de preços mostra tanto os desafios operacionais envolvidos, especialmente relacionados ao incremento das exigências técnicas e à necessidade da capacitação das equipes, quanto os avanços

proporcionados por uma maior padronização, confiabilidade e transparência nos preços coletados, atendendo, portanto, aos dois objetivos específicos desta pesquisa.

Dando prosseguimento à análise das alterações normativas, passa-se agora à comparação entre as Instruções Normativas que tratam da elaboração do Termo de Referência, elemento fundamental no planejamento das contratações públicas. Essa análise abordará a evolução da temática, desde a sua previsão de forma mais generalista na IN nº 5/2017 até a sua regulamentação específica pela IN SEGES/ME nº 81/2022, destacando-se os principais desafios e avanços decorrentes dessa transformação normativa.

Quadro 9 - Comparativo das Instruções Normativas nº 05/2017 e nº 81/2022

Aspecto Avaliado	Instrução Normativas nº 05/2017	Instrução Normativa nº 81/2022	Desafios	Avanços
Objeto e âmbito de aplicação	Dispõe sobre a contratação de serviços sob regime de execução indireta, abordando o Termo de Referência em dispositivos específicos	Regulamenta exclusivamente a elaboração do Termo de Referência para aquisição de bens e contratação de serviços e obras no âmbito da Administração Pública Federal	Necessidade de transição para uma norma específica e mais detalhada sobre Termo de Referência	Maior clareza e uniformidade na elaboração do Termo de Referência, com orientações consolidadas
Estrutura do Termo de Referência	Prevvia 11 itens mínimos, sem muito detalhamento	Define 10 parâmetros e elementos descritivos com detalhamento técnico	Exige adaptação à sistemática digital e maior rigor técnico na elaboração	Uniformiza o conteúdo dos TRs e facilita a padronização e o controle de qualidade
Integração com sistemas	Não previa sistema digital específico, nem vinculação automatizada com outros instrumentos de planejamento	Exige registro no Sistema TR Digital e integração automática com o ETP e o Plano de Contratações Anual	Demanda adaptação tecnológica e reformulação de rotinas internas	Maior controle, rastreabilidade e coerência entre fases do planejamento.
Inclusão do Sistema TR Digital	Não previa integração a sistema digital	Obrigatório registro no Sistema TR Digital	Exige domínio do sistema ComprasNet, capacitação e adequação	Melhora padronização, controle e transparência das contratações
Sustentabilidade	Orientava práticas sustentáveis	Determina consideração obrigatória do ciclo de vida do objeto e economia circular, além de destacar a necessidade de alinhamento com o	Demanda capacitação para análise de ciclo de vida e soluções inovadoras, como: uso de insumos sustentáveis, checklists digitais, EPIs de maior durabilidade,	Alinha o TR às políticas públicas de sustentabilidade e inovação.

Aspecto Avaliado	Instrução Normativas nº 05/2017	Instrução Normativa nº 81/2022	Desafios	Avanços
		Plano Diretor de Logística Sustentável	reuso de materiais operacionais, eficiência energética de equipamentos e rotinas que reduzam desperdícios.	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas Instruções Normativas nº 05/2017 e nº 81/2022

Pelo exposto no Quadro 9, observa-se que a evolução da disciplina do Termo de Referência, da orientação geral prevista na IN nº 5/2017 para a regulamentação específica introduzida pela IN SEGES/ME nº 81/2022, constitui um avanço significativo na sistematização e na qualidade das contratações públicas. A mudança do modelo baseado em itens mínimos para uma estrutura organizada em parâmetros representa uma evolução qualitativa, ao deslocar o TR de um documento meramente enumerativo para um instrumento analítico e orientado ao desempenho.

Enquanto a norma anterior apresentava apenas um roteiro básico, centrado em tópicos essenciais, a nova abordagem integra os elementos do TR de forma coordenada, orientando não apenas o conteúdo obrigatório, mas também a forma como cada componente deve se articular com o planejamento institucional, o ciclo de vida do objeto e os estudos técnicos preliminares. Assim, a transição de itens para parâmetros com detalhamento de conteúdo configura uma melhoria substantiva, tornando o Termo de Referência mais técnico, robusto e alinhado às práticas contemporâneas de governança e racionalidade administrativa

No entanto, também impõe desafios operacionais significativos, sobretudo no que se refere à capacitação técnica, ao domínio dos sistemas digitais e à articulação com instrumentos como ETP, PCA e modelos padronizados, evidenciando avanços e obstáculos diretamente relacionados aos objetivos específicos desta pesquisa. Além das normativas até aqui examinadas, os decretos nº 10.947/2022 e nº 11.246/2022, constituem instrumentos essenciais para o amadurecimento da fase de planejamento das licitações, todas dispostas tendo em vista o nascimento da nova legislação.

O Decreto nº 11.246/2022, de forma substancial, delineia com clareza as atribuições do agente de contratação, da equipe de apoio, da comissão de contratação e dos fiscais e gestores contratuais, essas definições são um marco na profissionalização dos envolvidos no processo do planejamento, a separação clara dos papéis de cada ator representa mais um avanço significativo em relação à Lei nº 8.666/1993, que tratava esses processos de forma mais

genérica e com menor especificidade funcional. O Decreto fortalece a responsabilidade individual e coletiva, favorecendo uma atuação mais técnica.

Embora os dispositivos legais estabeleçam claramente os papéis e responsabilidades na fase de planejamento e execução contratual, sua complexidade e tecnicidade demandam um nível de compreensão técnica que vai além da leitura normativa. A necessidade de capacitação técnica decorre, portanto, principalmente das atualizações promovidas pela Lei nº 14.133/2021, que introduziu instrumentos digitais, metodologias mais robustas e novas funções administrativas.

Por sua vez, o Decreto nº 10.947/2022 trouxe inegável avanço ao instituir formalmente o PCA e o PGC, estabelecendo um elo direto entre o planejamento estratégico institucional e as contratações públicas, o Decreto consolidou este vínculo ao exigir a inclusão das contratações no PCNP, o normativo fortalece a transparência e o controle social, permitindo que a sociedade acompanhe, de forma acessível e centralizada, as intenções de compra e os compromissos assumidos pelos órgãos públicos.

No cenário de mudanças legislativas, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é apresentado pelo próprio Governo Federal como o ambiente digital centralizado para a divulgação de editais, contratos e demais atos exigidos pela Lei nº 14.133/2021, funcionando como “porta de entrada” do novo regime de contratações (BRASIL, 2024). O site ressalta que essa centralização atende ao princípio da publicidade e fortalece a transparência ativa.

Ao substituir práticas dispersas do modelo anterior, o PNCP impulsiona uma mudança estrutural no acesso às informações públicas. Por isso, torna-se elemento imprescindível na análise das alterações legislativas recentes. Seu papel vai além da divulgação: ele redefine a estrutura informacional do sistema de compras públicas.

Em 2024, a UFCG consolidou sua atuação no PNCP, registrando 164 contratações que somaram R\$ 234,6 milhões. Os picos observados em março, julho e novembro revelam uma execução orçamentária bem distribuída e alinhada ao planejamento anual. A predominância do Pregão Eletrônico e a adoção crescente de modalidades da Nova Lei refletem amadurecimento institucional, transparência e maior aderência aos requisitos da Lei 14.133/2021.

Com base nos quadros comparativos apresentados, observa-se que a evolução normativa referente ao planejamento das contratações na Administração Pública Federal trouxe avanços

significativos, tanto em termos de qualidade técnica quanto de alinhamento com as diretrizes de sustentabilidade, inovação e governança. A transição da Instrução Normativa nº 40/2020 para a IN SEGES/ME nº 58/2022, por exemplo, sinaliza uma reestruturação mais robusta dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP), agora obrigatoriamente integrados ao PCA e ao PLS da instituição.

Entre os elementos de destaque dessa evolução normativa, ressalta-se a consideração da sustentabilidade, abordada de forma mais abrangente, incorporando conceitos como ciclo de vida do objeto e economia circular. A economia circular, em licitações públicas, incentiva a administração a priorizar alternativas mais sustentáveis, como locação, produtos reconicionados, logística reversa e práticas alinhadas à sustentabilidade, integrado à economia circular, o conceito de ciclo de vida do objeto considera todas as etapas do bem ou serviço, desde a extração da matéria-prima até seu descarte final, avaliando os impactos ambientais e sociais gerados em cada fase.

Outro ponto relevante é o fortalecimento da fase de pesquisa de preços, cuja normatização recente, IN nº 65/2021, amplia as fontes oficiais de consulta, ao implementar a utilização de dados da Base Nacional de Notas Fiscais Eletrônicas. Por meio das diferentes visões do Portal da Transparência, como consulta a notas fiscais emitidas, pesquisas por tipo de produto ou serviço, análises consolidadas por fornecedor e valores praticados por órgãos públicos, é possível identificar preços efetivamente praticados, padrões de contratação e variações regionais. Tais exigências, embora representem desafios operacionais, também elevam a confiabilidade dos valores estimados e a segurança jurídica do planejamento.

Por sua vez, a obrigatoriedade de vinculação dos instrumentos de planejamento ao PGC, consolida um novo modelo de governança que valoriza a integração, a previsibilidade e o controle efetivo sobre os atos preparatórios da contratação pública, em conjunto ao PCA, reforçam a importância do planejamento prévio e estruturado das aquisições e contratações públicas, garantindo maior integração entre áreas técnicas e administrativas, além de fortalecer, transparência e eficiência na gestão de recursos públicos. Trata-se, portanto, de um avanço normativo que, embora exija esforços de adaptação por parte dos órgãos e entidades, contribui decisivamente para a qualificação das licitações.

Com o objetivo de aprofundar o diagnóstico e compreender de que forma a UFCG tem aplicado as exigências legais no planejamento de suas contratações, o próximo tópico analisa

processos licitatórios conduzidos com base na Lei nº 14.133/2021, confrontando-os com as listas de verificação utilizadas em cada caso. A proposta é avaliar o grau de aderência documental e procedimental, permitindo identificar, de maneira objetiva, os avanços alcançados e as fragilidades ainda presentes frente ao novo marco normativo.

4.3 LISTAS DE VERIFICAÇÃO

Conforme a Consultoria-Geral da União (2020,2023), existem roteiros destinados à verificação do cumprimento de etapas em licitações e dispensas, incluindo serviços, compras, projetos de engenharia e recursos de tecnologia da informação, com modelos padronizados já estabelecidos (Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, 2022, 2023), elaborados pela Consultoria-Geral da União (CGU), órgão da Advocacia-Geral da União (AGU), verificam o cumprimento dos requisitos mínimos nas licitações possuem características próprias conforme a legislação que as orienta.

Para avaliar a conformidade dos processos licitatórios da UFCG com as atualizações da legislação complementar e da Lei nº 14.133/2021, adotou-se como referência a lista de verificação publicada em dezembro de 2023, esse instrumento reúne os requisitos essenciais para o cumprimento das etapas de planejamento e execução das contratações. Ademais, os modelos aplicados na UFCG foram adaptados para o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) com base nos modelos originais fornecidos pela AGU.

Sob a Lei nº 14.133/2021, o roteiro é segmentado em três partes específicas, sendo a primeira dedicada às exigências gerais, seguido pelos procedimentos relativos às pesquisas mercadológicas e à análise financeira, encerrando-se com tópicos voltados às particularidades dos contratos com alocação exclusiva de pessoal, recomenda-se ainda a utilização do Instrumento de Padronização de Procedimentos de Contratação (IPP) para esclarecimentos adicionais, foram consideradas cinco listas obtidas dos processos licitatórios da instituição que foram enquadrados na nova lei de licitação seja pelo marco legal ou por opção do demandante.

Essa divisão permitiu compreender com clareza a efetiva aplicação das exigências estabelecidas pelas novas normativas, capaz de identificar com precisão quais etapas processuais foram atendidas em razão das mudanças legislativas. Por conseguinte, a fim de sistematizar os dados coletados durante a análise dos processos licitatórios realizados com base na nova legislação, apresenta-se a seguir quadro 10 com a relação entre os processos

selecionados, as normas complementares aplicáveis e o grau de aderência observado através das listas de verificação, variando de total, inconclusivo e inexistente.

Quadro 10 - Grau de Aderência às Legislações

Processo SEI	IN 58/2022	IN 65/2021	IN 81/2022	Decreto nº 10.947/2022	Decreto nº 11.246/2022	Lista de Verificação
23096.000872/2023-56	Inexistente	Inexistente	Parcial	Total	Total	Documento SEI 3479289
23096.083679/2023-42	Total	Total	Total	Total	Total	Documento SEI 4242424
23096.083580/2022-60	Inexistente	Total	Inexistente	Total	Total	Documento SEI 4247106
23096.083888/2023-96	Total	Total	Total	Total	Total	Documento SEI 4730245
23096.096239/2023-55	Total	Total	Total	Total	Total	Documento SEI 4636213

Fonte: Elaborado pelo autor com base em processos retirados do SEI-UFCG

A avaliação dos processos licitatórios à luz das listas de verificação da AGU evidenciou que, embora haja casos de aderência total às normativas complementares, surgiram lacunas significativas, especialmente quanto à aplicação da IN nº 58/2022 e da IN nº 81/2022, que em alguns processos apresentaram grau “inexistente” ou “parcial” de atendimento. Isso indica que determinadas exigências, principalmente as voltadas ao planejamento mais robusto e à formalização documental, ainda não estavam plenamente incorporadas à prática institucional. Por outro lado, a alta conformidade observada com os Decretos nº 10.947/2022 e nº 11.246/2022 demonstra que as diretrizes de planejamento anual e de definição de papéis no processo licitatório já encontram maior aceitação e aplicabilidade no contexto da UFCG.

Para verificar, com base nos pareceres emitidos pela PF-UFCG, a conformidade com a legislação, e que possivelmente reflète dificuldades de adaptação às novas exigências das atualizações legislativas, o próximo tópico se concentrou na análise desses documentos jurídicos. Essa etapa permitiu mapear com maior precisão inconformidades, relacionando-as às exigências normativas.

4.4 PARECERES DA EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

A PF-UFCG, subordinada à Procuradoria-Geral Federal (PGF) e inserida na estrutura da AGU, tem como atribuição primordial analisar os processos administrativos da instituição, além disso, examina tarefas administrativas internas e participa de diálogos com setores estratégicos, gerando recomendações jurídicas que apoiam o desenvolvimento de diretrizes universitárias (Brasil, 2023). Sua atuação segue regramentos específicos, como a Portaria Conjunta n. 01, de 26 de novembro de 2016, que define os procedimentos de consultoria aplicáveis ao contexto acadêmico.

Os pareceres parametrizados consistem em modelos elaborados e aprovados pela Câmara Permanente de Uniformização Consultiva da Procuradoria-Geral Federal (CPUC), com o objetivo de oferecer sugestões textuais para questões recorrentes nas contratações públicas, atualizados conforme alterações legislativas, novas normas infralegais, entendimentos jurisprudenciais e orientações de órgãos de controle, contribuindo para a uniformização de interpretações, a eficiência da atuação e a segurança jurídica dos procedimentos. (BRASIL, 2023).

Nesta etapa da pesquisa, foram examinados cinco pareceres jurídicos emitidos pela Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos (ETRLIC), vinculada ao Núcleo de Licitações e Contratos (NLC) obtidos nos processos licitatórios da instituição, enquadrados na 14.133/2021, seja em razão do marco legal aplicável ou por opção do demandante.

A seleção desses documentos tem o objetivo de analisar, à luz dos parâmetros estabelecidos nas normativas complementares e nos roteiros de verificação, quais exigências não são atendidas e quais indicam dificuldades de adaptação. Dessa forma, os pareceres constituem fonte primária para identificar fragilidades procedimentais, lacunas de capacitação ou inconsistências na aplicação prática das disposições da Lei nº 14.133/2021.

A metodologia de análise consistiu na leitura integral dos pareceres e na sistematização dos pontos de ressalva apresentados pela PF-UFCG, esses pontos foram, em seguida, agrupados em categorias temáticas relacionadas às etapas do planejamento. A análise aponta que a PF-UFCG tem reiteradamente destacado a necessidade de maior rigor na formalização da demanda e dos

estudos preliminares, apontando a ausência de certificações formais de alinhamento com o PCA e com o PLS, conforme exigido pelo Decreto nº 10.947/2022 e pela IN SEGES nº 58/2022.

Situação semelhante ocorre com o Termo de Referência, em que se verifica a necessidade de compatibilização documental com os ETPs, além da utilização obrigatória do Catálogo Eletrônico de Padronização, previsto na Portaria SEGES nº 938/2022, cuja não observância demanda justificativa expressa. Outro ponto recorrente refere-se às pesquisas de preços, em que aponta falhas na aplicação dos parâmetros previstos na IN SEGES/ME nº 65/2021.

Entre as inconsistências mais observadas estão a ausência de justificativa para a escolha de fornecedores em consultas diretas, a falta de registros sobre tentativas de coleta em sistemas oficiais como o Painel de Preços, e a não exclusão de valores inexequíveis ou excessivamente elevados. Esses aspectos indicam dificuldades na consolidação da nova cultura de pesquisa mais estruturada e transparente, exigida pelo marco normativo.

No tocante às planilhas de custos, os pareceres demonstram preocupação com a inclusão de rubricas vedadas pela IN nº 5/2017, como benefícios não obrigatórios, reservas técnicas ou encargos não previstos em lei. Além disso, destaca-se a recomendação de maior atenção quanto à comprovação da efetiva quitação de benefícios, especialmente no caso de seguros de vida e adicionais de insalubridade e periculosidade, cuja previsão carece de respaldo em laudos técnicos.

Ainda, as análises jurídicas ressaltam a fragilidade das justificativas para definição do regime de execução (empreitada por preço global ou unitário), que em diversos processos não foram devidamente fundamentadas. Esses aspectos apontam a necessidade de capacitação técnica para que a Administração consiga fundamentar suas decisões com base em critérios objetivos, evitando contradições documentais e riscos de questionamentos por órgãos de controle.

Em síntese, os pareceres jurídicos funcionam como instrumento de diagnóstico das dificuldades enfrentadas pela UFCG na adaptação às exigências da nova legislação. Ao identificar repetições nos apontamentos da PGF, constata-se que os principais desafios se concentram na formalização dos documentos de planejamento, na correta execução da pesquisa de preços e na consolidação das planilhas de custos.

Ao mesmo tempo, a recorrência desses apontamentos sinaliza oportunidades de aprimoramento, na medida em que permitem antecipar falhas, padronizar procedimentos e

propor fluxos internos capazes de garantir maior segurança jurídica e eficiência administrativa. Para sistematizar os dados, elaborou-se o quadro 11 a seguir, que organiza as principais categorias de inconsistências apontadas, indicando sua frequência de ocorrência e a respectiva fundamentação normativa.

Quadro 11- Principais inconsistências apontadas nos pareceres jurídicos analisados

Categoria de ressalva	Frequência nos pareceres	Normativos relacionados
Termo de Referência (compatibilização com ETP, justificativa do regime de execução, não utilização do Catálogo Eletrônico de Padronização).	5 de 5	IN SEGES/ME nº 81/2022; Portaria SEGES/ME nº 938/2022; Lei nº 14.133/2021
Pesquisa de preços (ausência de justificativa para fornecedores consultados, não exclusão de preços inexequíveis, insuficiência de consulta a bases oficiais)	4 de 5	IN SEGES/ME nº 65/2021; Lei nº 14.133/2021
Planilhas de custos (inclusão de rubricas indevidas, ausência de parâmetros técnicos adequados, falhas de cálculo)	4 de 5	IN nº 5/2017; TCU – Acórdãos nº 1.033/2015 e nº 1.186/2017
Ausência de laudos de insalubridade/periculosidade	3 de 5	CLT, art. 195, §1º; PARECER PGF nº 06/2018; Lei nº 14.133/2021
Observância das minutas padronizadas da AGU (adaptação indevida de cláusulas, exclusão de itens obrigatórios)	3 de 5	Modelos da AGU; Lei nº 14.133/2021
Inserção no Plano de Contratações Anual (PCA) e alinhamento ao Plano de Logística Sustentável (PLS)	5 de 5	Decreto nº 10.947/2022; Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos pareceres jurídicos analisados (PGF/ETRLIC, 2024).

A análise dos pareceres jurídicos demonstra que a transição para a NLLC ainda se encontra em fase de consolidação na UFCG. Embora haja avanços, como a inserção das contratações no PCA e o alinhamento ao PLS, permanecem fragilidades na padronização e no detalhamento dos documentos de planejamento. As manifestações jurídicas apontam deficiências recorrentes no Termo de Referência, na pesquisa de preços e nas planilhas de custos, além da ausência de laudos técnicos obrigatórios e da pouca utilização de minutas padronizadas, o que revela dificuldade estrutural de adaptação às exigências normativas vigentes.

Constata-se, portanto, que os avanços normativos somente se materializam quando acompanhados de capacitação técnica, padronização documental e fortalecimento da cultura organizacional voltada ao planejamento. As lacunas identificadas não decorrem apenas da escassez de recursos humanos especializados, mas também da falta de integração entre áreas técnicas e administrativas e da insuficiente incorporação da lógica de planejamento sustentável e articulado. Trata-se, portanto, de um desafio institucional que exige reorganização interna e aperfeiçoamento metodológico.

Assim, os pareceres funcionam como indicadores de maturidade institucional, permitindo identificar pontos críticos que devem ser priorizados em um plano de ação para o aperfeiçoamento do fluxo processual. Esse diagnóstico, aliado às análises anteriores, fundamenta a proposição de um modelo de fluxo e de medidas corretivas que visem à maior aderência da UFCG às normas da Lei nº 14.133/2021..

A análise integrada da legislação complementar, das listas de verificação aplicadas e dos próprios pareceres evidencia lacunas recorrentes na aderência das contratações aos novos requisitos legais, o que confirma a necessidade de revisão e aprimoramento do fluxo processual atualmente adotado. Nesse sentido, mostra-se oportuno avançar para a avaliação do trâmite processual vigente e propor recomendações que possibilitem maior alinhamento normativo, eficiência administrativa e segurança jurídica.

4.5 FLUXO PROCESSUAL VIGENTE NAS CONTRATAÇÕES DA UFCG

A partir das análises realizadas, constata-se que parte expressiva das inconsistências nos planejamentos de licitações para SMODE decorre do modo como o trâmite interno da UFCG é organizado até a submissão à Procuradoria. Essa conclusão resulta da triangulação dos achados, que mostra que as normas complementares ampliam as exigências de planejamento, as listas de verificação revelam falhas evitáveis e os pareceres jurídicos apontam ressalvas concentradas em etapas preliminares. Em conjunto, esses elementos indicam que o fluxo vigente carece de mecanismos de controle prévio capazes de assegurar completude documental e aderência normativa antes da análise jurídica.

Em primeiro lugar, a análise das alterações legislativas indica que as normas complementares à NLLC, como as INs nº 58/2022, nº 65/2021 e nº 81/2022, ampliam significativamente as exigências documentais e procedimentais da fase de planejamento, exigindo maior rigor técnico no ETP, na pesquisa de preços e no Termo de Referência. Contudo, a inexistência de etapas claramente definidas no fluxo interno da UFCG compromete o atendimento integral dessas exigências e favorece o surgimento de lacunas ainda nas fases iniciais do processo.

A segunda dimensão decorre da aplicação das listas de verificação da AGU, que revelam falhas recorrentes, como a falta de comprovação de alinhamento ao PCA e ao PLS e justificativas insuficientes para o regime de execução. Tais fragilidades não se devem a

desconhecimento normativo, mas à ausência de mecanismos de checagem preventiva capazes de assegurar conformidade antes do envio à análise jurídica. Sem checkpoints internos, o processo passa a operar de forma reativa, deslocando para a Procuradoria a função de corrigir falhas que deveriam ser evitadas na origem.

Por fim, a avaliação dos pareceres jurídicos confirma que as ressalvas se concentram em pontos que poderiam ter sido solucionados nas fases iniciais, como a compatibilização entre ETP e TR, a exclusão de rubricas vedadas nas planilhas de custos e a formalização adequada da pesquisa de preços. Desse modo, os pareceres acabam funcionando como filtros tardios de conformidade, evidenciando que o desenho processual vigente não garante controle prévio de qualidade nem aderência normativa antes da etapa jurídica.

Ao relacionar os três níveis de análise, observa-se que a recorrência de inconsistências não decorre apenas da complexidade das novas exigências legais, mas, sobretudo, da ausência de um fluxo capaz de antecipar e assegurar o cumprimento das etapas críticas do planejamento. Esse diagnóstico reforça a necessidade de revisar o modelo interno adotado pela instituição, de modo a transformá-lo em um instrumento efetivo de apoio à conformidade, à eficiência administrativa e à melhoria dos resultados das contratações.

Atualmente, o trâmite processual das contratações na UFCG inicia-se no setor demandante, responsável pela elaboração do Documento de Formalização da Demanda (DFD), que deve apresentar, no mínimo, a justificativa da necessidade, a quantidade do serviço, a previsão de início da execução e a indicação dos membros da equipe de planejamento e, quando necessário, do fiscal técnico. Após essa etapa, o processo é encaminhado à PRGAF, que o direciona à CCC e, em seguida, à DPA, unidade encarregada da designação do coordenador da equipe de apoio ao planejamento.

Em sequência, a DPA conduz providências essenciais, como a solicitação de perícia de insalubridade e periculosidade quando aplicável, a verificação da inclusão da demanda no PCA, a elaboração preliminar da planilha de custos e a requisição de disponibilidade orçamentária junto à SEPLAN. Com o retorno dessas informações, cabe ao coordenador indicado supervisionar a construção, pela equipe de apoio, dos documentos centrais da fase de planejamento: Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR), Instrumento de Medição do Resultado (IMR) e Mapa de Riscos.

O processo prossegue com a inserção, no SEI, dos anexos padronizados exigidos pela legislação e pelas instruções normativas, incluindo pesquisas de preços para uniformes, materiais, equipamentos, EPIs, seguros e salários, bem como declarações, termos de vistoria, autorizações de conta vinculada e demais documentos obrigatórios.

Após a consolidação desses artefatos e a declaração de finalização dos trabalhos, o processo é encaminhado à Divisão de Administração de Materiais (DAMAT) e, posteriormente, à PF-UFCG para análise jurídica prévia. É nessa etapa que, com frequência, são identificadas falhas e recomendações de ajuste, revelando a fragilidade dos controles prévios que deveriam mitigar retrabalhos.

Dessa forma, observa-se que o fluxo atualmente praticado carece de instrumentos preventivos de padronização capazes de antecipar o cumprimento das exigências legais e reduzir a incidência de ressalvas nos pareceres jurídicos. Esse diagnóstico reforça a necessidade de revisão do trâmite interno, com a incorporação de ferramentas como checklists estruturados, critérios mínimos de admissibilidade documental e mecanismos de verificação prévia que fortaleçam a qualidade técnica do planejamento.

4.6 PROPOSTA DE APERFEIÇOAMENTO DO FLUXO PROCESSUAL DE PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES

Com base na análise integrada das alterações normativas, das listas de verificação e dos pareceres jurídicos, identifica-se que as fragilidades do planejamento decorrem, em grande medida, de limitações estruturais do fluxo processual atualmente adotado. O trâmite vigente permite a instauração de processos sem documentação mínima, favorecendo retrabalhos, atrasos e ampliando a dependência da análise jurídica para correção de falhas que deveriam ter sido prevenidas.

Diante desse cenário, propõe-se a criação de um ponto de controle inicial obrigatório, anterior à atuação da DPA, destinado a verificar a conformidade documental básica. A PRGAF passaria a exigir, para abertura do processo, o preenchimento de um checklist vinculante, acompanhado de um Documento de Orientações Básicas ao Planejamento (Apêndice A), direcionado ao setor demandante. Tal instrumento teria caráter preventivo e pedagógico, ao orientar o servidor sobre requisitos essenciais e indicar, de forma objetiva, as etapas que devem ser previamente atendidas.

O material orientador, reúne síntese normativa, modelos padronizados da AGU, instruções de preenchimento e links para sistemas oficiais, funcionando como mecanismo de capacitação contínua. A combinação entre checklist e guia preliminar converte a abertura do processo em um filtro de qualidade, reduzindo inconsistências recorrentes, fortalecendo a padronização e elevando a maturidade institucional na fase de planejamento.

O checklist inicial (Apêndice B), a ser disponibilizado pela PRGAF aos setores demandantes, deve funcionar como filtro obrigatório antes da abertura do processo, assegurando que apenas demandas previamente instruídas sejam encaminhadas à Divisão de Planejamento e Aquisição (DPA). Essa etapa preventiva evita a instauração de processos incompletos e estabelece um padrão mínimo de admissibilidade documental. No Quadro 12 são apresentados os principais requisitos normativos e documentais que compõem esse checklist, bem como as responsabilidades associadas a cada etapa.

Quadro 12 - Checklist inicial para abertura de processos de planejamento de contratações na UFCG

Exigência	Fundamento normativo	Documento comprobatório	Responsável
Cadastro ativo no ComprasNet/Compras.gov.br	Lei nº 14.133/2021; Decreto nº 10.947/2022	Comprovante de cadastro no sistema	Unidade demandante
Inclusão do objeto no Plano de Contratações Anual (PCA)	Decreto nº 10.947/2022	Documento de inclusão do item no PCA disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)	Unidade demandante
Alinhamento com o Plano de Logística Sustentável (PLS)	Lei nº 14.133/2021; IN SEGES nº 81/2022; IN SEGES nº 58/2022	Declaração de alinhamento assinada pela unidade demandante	Unidade demandante
Documento de Formalização da Demanda (DFD)	Lei nº 14.133/2021; IN SEGES nº 05/2017	Formulário de DFD no SEI, contendo: justificativa, quantidade, data prevista de início, indicação de membro da equipe de apoio	Unidade demandante
Pesquisa de Preços	IN SEGES nº 65/2021	Pesquisa de Preços compilada em PDF	Unidade demandante
Mínuta da Planilha de Custos e Formação de Preços	Lei nº 14.133/2021; IN SEGES nº 05/2017	Planilha parametrizada (sem rubricas vedadas)	Unidade demandante e DPA

Exigência	Fundamento normativo	Documento comprobatório	Responsável
Disponibilidade orçamentária preliminar	Lei nº 14.133/2021	Declaração de disponibilidade emitida pela SEPLAN	Unidade demandante e SEPLAN

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

Com base nas falhas identificadas, definem-se como pré-requisitos obrigatórios para abertura do processo junto à PRGAF: cadastro ativo no ComprasNet, inclusão do objeto no PCA com alinhamento ao PLS, declaração preliminar de disponibilidade orçamentária, pesquisas de preços em conformidade com a IN nº 65/2021 e minuta da Planilha de Custos. Esses elementos constituem a base mínima para garantir a consistência inicial da demanda. Apenas após a conferência desses requisitos a DPA deve assumir a coordenação formal do processo, designando o coordenador e orientando a consolidação dos documentos técnicos.

A adoção desses pré-requisitos busca mitigar as deficiências recorrentes apontadas nos pareceres jurídicos e nas listas de verificação, especialmente as relacionadas ao desalinhamento entre ETP e TR, às inconsistências nas pesquisas de preços e às falhas nas planilhas de custos. A verificação prévia pela PRGAF confere maior robustez documental e reduz a quantidade de ajustes exigidos pela Procuradoria. Além disso, o cadastro no ComprasNet capacita os demandantes a utilizarem os instrumentos digitais obrigatórios, fortalecendo transparência, padronização e rastreabilidade.

Por conseguinte, a adoção do checklist como ponto de conformidade não apenas qualifica a fase de planejamento, mas também contribui para o fortalecimento da governança das contratações no âmbito da Universidade. Ao vincular a abertura de processos a requisitos objetivos, promove-se uma cultura institucional voltada à prevenção de falhas, à redução do retrabalho e à eficiência na aplicação dos recursos públicos, em consonância com os avanços trazidos pela Lei nº 14.133/2021 e sua regulamentação infralegal. O resultado esperado é a redução do retrabalho, o ganho de eficiência administrativa e o aumento da segurança jurídica nas contratações públicas realizadas pela UFCG.

Por sua vez, o fluxo revisado do planejamento das contratações (Apêndice C) busca reorganizar as etapas de forma a evitar retrabalho e garantir que a fase inicial já seja iniciada com documentos minimamente consistentes, conforme as exigências normativas, nesse modelo, o setor demandante é responsável por abrir o processo no SEI, no tipo “Licitação: Contratação de serviço”, solicitando a análise da PRGAF. Essa, por sua vez, retorna ao

demandante com o checklist inicial e o Documento de Orientações Básicas ao Planejamento que subsidia a produção dos itens do checklist.

Após receber tais orientações, o demandante elabora os documentos, conferindo previamente se atendem ao checklist, e os reenvia à PRGAF. Esta procede à análise de aderência e, se constatada a conformidade, solicita à Divisão de Planejamento e Aquisição (DPA) a indicação de um coordenador e ao demandante a indicação do fiscal técnico.

Em seguida, a PRGAF formaliza a portaria de designação da Equipe de Apoio, encaminhando para a DPA que passa a ser responsável pela consolidação dos artefatos de planejamento. Por fim, o processo é encaminhado à Divisão de Administração de Materiais (DAMAT), que procede com as últimas verificações e declara a finalização do planejamento, possibilitando o envio do processo à Procuradoria para análise jurídica junto aos artefatos obrigatórios. Esse fluxo permite que a PRGAF atue como filtro inicial e orientador, garantindo que a DPA receba processos estruturados e que os pareceres jurídicos não tenham de reiterar falhas recorrentes já apontadas em análises anteriores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada permitiu constatar que a transição para a Lei nº 14.133/2021 representa não apenas uma mudança normativa, mas sobretudo uma mudança cultural na forma como o planejamento das contratações é concebido e executado na UFCG. Os resultados revelam que, apesar dos avanços trazidos pela legislação complementar, como a maior padronização documental, a exigência de estudos técnicos mais robustos e a integração com instrumentos estratégicos (PCA e PLS), persistem fragilidades que comprometem a efetividade do processo.

Entre os principais desafios identificados, destacam-se: a dificuldade em justificar o regime de execução de contratos; a realização de pesquisas de preços em desconformidade com a IN 65/2021; a recorrência de rubricas vedadas nas planilhas de custos; a ausência de laudos técnicos que fundamentem adicionais de insalubridade/periculosidade; e o não atendimento sistemático ao alinhamento com o PCA e o PLS. Essas fragilidades, muitas vezes reiteradas nos pareceres da Procuradoria Federal, demonstram que a maturidade institucional ainda está em processo de construção.

Por outro lado, a pesquisa evidenciou avanços significativos, como o alinhamento crescente das demandas aos instrumentos de planejamento, a obrigatoriedade do uso dos sistemas digitais

para elaboração do ETP e do TR, e a ampliação da clareza sobre escopo, sustentabilidade e transparência das contratações. Observou-se também melhora na padronização e coerência dos Termos de Referência, maior rastreabilidade entre etapas e pesquisas de preços mais robustas, aderentes às exigências normativas. Esses resultados indicam evolução progressiva em direção ao fortalecimento da governança e da eficiência administrativa.

Com base nesse diagnóstico, a pesquisa propôs um fluxo revisado de planejamento que condiciona a abertura dos processos ao atendimento prévio de requisitos essenciais, integrados a um checklist obrigatório e a um Documento de Orientações Básicas ao Planejamento. A PRGAF passa a atuar como filtro inicial e unidade orientadora, garantindo que apenas demandas minimamente consistentes avancem para a etapa de consolidação técnica conduzida pela DPA. Tal reorganização tem potencial para reduzir retrabalho, padronizar procedimentos e aumentar a segurança jurídica da instituição.

Conclui-se que a implementação plena da Lei nº 14.133/2021 na UFCG exige, além de ajustes procedimentais, o fortalecimento de competências técnicas, a consolidação de rotinas institucionais e a disseminação de práticas de governança. Os resultados demonstram que, com a adoção de fluxos mais estruturados e instrumentos de controle preventivo, a Universidade poderá alcançar contratações mais eficientes, sustentáveis, transparentes e alinhadas às exigências contemporâneas da gestão pública responsável.

6 REFERÊNCIAS

ALAMY, Marcos André; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **O planejamento na nova lei de licitações e a aplicabilidade de seus instrumentos em pequenos municípios.** *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 13, n. 2, 2023. Centro de Ensino Unificado de Brasília. DOI: 10.5102/rbpp.v13i2.8039

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado.** 29. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

ALVES, Paulo Ribeiro; CARDOSO, Lindineide Oliveira. **A nova Lei de Licitações e a inexorável chegada da governança das contratações.** Salvador: Mente Aberta, 2021.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência.** Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 240 p. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/533714>. Acesso em: 30 jan. 2025.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência.** 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021. 290 p. Disponível em: <https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/594776>. Acesso em: 30 jan. 2025.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira; SULIANO, Daniele Cirilo. Avaliação dos impactos sociais oriundos da interiorização da Universidade Federal do Ceará (UFC). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 96, n. 243, p. 282–298, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/S2176-6681/339512841>

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70 Brasil, 2011.

BELINSKI, Ricardo; FREDERICO, Guilherme Francisco; FREITAS, Maria do Carmo Duarte. Exigências para as compras governamentais das universidades federais brasileiras: análise de conteúdo de acórdãos do Tribunal de Contas da União. *Revista Gestão Universitária na América Latina*, v. 14, n. 1, p. 198–223, 18 fev. 2021. DOI: <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2021.e74480>.

BORGES, Lorena de Melo; WALTER, Fábio; SANTOS, Luciano Costa. ANÁLISE E REDESENHO DE PROCESSOS NO SETOR PÚBLICO: IDENTIFICAÇÃO DE MELHORIAS EM UM PROCESSO DE COMPRA. *HOLOS*, [S. l.], v. 1, p. 231–252, 2016. DOI: 10.15628/holos.2016.3734. DOI: <https://doi.org/10.15628/holos.2016.3734>.

BRASIL, 1967. **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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL, 2021. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **AGU disponibiliza versões atualizadas de pareceres para aprimorar análise jurídica de contratações públicas**. Brasília, 17 jan. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-disponibiliza-versoes-atualizadas-de-pareceres-para-aprimorar-analise-juridica-de-contratacoes-publicas>. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp>. Acesso em: 26 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Portaria SEGES/MGI nº 1.769, de 25 de abril de 2023**. Dispõe sobre os prazos e regras de transição entre a aplicação da Lei nº 14.133/2021 e as legislações anteriores. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 146, 25 abr. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-seges/mgi-n-1.769-de-25-de-abril-de-2023-479516587>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução normativa n. 5, de 26 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 26 nov. 2024.

BRASIL. Portal da Transparência. Controladoria-Geral da União. **Contratos firmados pelo Governo Federal**. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/contratos?ano=2024>. Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. Portal da Transparência. Universidade Federal de Campina Grande. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/26252?ano=2023>. Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. Portal da Transparência. Universidade Federal de Campina Grande. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/26252?ano=2024>. Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. Portal da Transparência. Universidade Federal de Campina Grande. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/26252?ano=2022>. Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/instrucao-normativa-de-servicos-in-no-5-de-2017>. Acesso em: 30 jan. 2025.

BRASIL. Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Campina Grande. Institucional. 2023. Disponível em: <https://procuradoria.ufcg.edu.br/institucional>. Acesso em: 30 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5ª ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 07-40, 2015. DOI: 10.21874/rsp.v47i1.702.

CABRAL, José de Arimathéa. **Terceirização nas instituições federais de ensino superior: as contratações de serviços terceirizados na Universidade Federal de Pernambuco**. 2018. 97 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2018. Orientador: Prof. Dr. Marcos Roberto Gois de Oliveira. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/31867>

CALASANS JUNIOR, José. **Manual da Licitação: com base na Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. 3. ed. Barueri, SP: Atlas, 2021.

CARDOSO, Silvia Karina Alves Barros. **Governança nas Contratações Públicas: um estudo na prefeitura de Condado/PE a partir das contribuições da Lei n. 14.133/2021 na eficiência e na eficácia das suas políticas públicas**. 2023. 110 fl. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, 2023. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/31608>

CARDOSO, Silvia Karina Alves Barros; GOMES, Francisco Nogueira; PEDERNEIRAS, Marcleide Maria Macêdo. Planejamento nas contratações públicas: burocracia ou garantia de eficiência? **Revista Foco**, [s.l.], v. 16, n. 1, e651, 2023. DOI: 10.54751/revistafoco.v16n1-014.

CARDOSO, SILVIA KARINA ALVES BARROS; PEDERNEIRAS, Marcleide Maria Macêdo; GOMES, FRANSKRAN NUNES. PORTARIA SEGES/ME Nº 8.678/2021: O PLANEJAMENTO COMO ALICERCE NA GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. In: **ANAIS do Primeiro Congresso Internacional e Segundo Congresso Nacional em Administração Pública da Rede Nacional PROFIAP**. Maceió Atlantic Suites, 2023. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/1CiAP-PROFIAP2023/655617-PORTARIA-SEGESME-N-86782021--O-PLANEJAMENTO-COMO-ALICERCE-NA-GOVERNANCA-DAS-CONTRATACOES-PUBLICAS>. Acesso em: 29 out. 2024.

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

COLOMBY, Renato Koch; GEMELLI, Catia Eli; OLTRAMARI, Andrea Poletto. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Uma reflexão acerca das aproximações dos estudos em educação e em relações de trabalho. **Educação Por Escrito**, [S. l.], v. 12, n. 1, p. e40269, 2021. DOI: 10.15448/2179-8435.2021.1.40269..

CRUZ, Leandro Americo da; SOUZA, Antonio Artur de. Avaliação dos contratos públicos na perspectiva dos fiscais técnicos e administrativos: análise dos hospitais universitários federais de Minas Gerais. **Revista da CGU**, [S. l.], v. 13, n. 24, p. 285–301, 2021. DOI: 10.36428/revistadacgu.v13i24.194.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. [2. reimp.]. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FORTINI, Cristiana; AVELAR, Mariana; BRAGAGNOLI, Renila. A repercussão da Lei nº 14.133/2021 na governança das licitações regidas pela Lei nº 13.303/2016. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 90, p. 155-170, out./dez. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i90.1696.

FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. **Nova Lei de Licitações: destaques importantes - Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. 66 p. E-book. ISBN 978-65-5518-226-2.

GUIMARÃES, Edgar. Nova lei de licitações e contratos: competência legislativa, âmbito de incidência, vigência e impacto nas leis estaduais, municipais e regulamentos do sistema S. In: VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes (Coord.). **Diálogos sobre a nova lei de licitações e contratações: Lei 14.133/2021** [livro eletrônico]. Pinhais: Editora JML, 2021. 4,3 Mb, PDF.

HENIG, Edir Vilmar; LEITE, Suellen Moura. Terceirização nas universidades públicas a partir da percepção das classes representativas: o caso da Universidade Federal de Rondonópolis. **RELACult - Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**, v. 6, n. 1, 2020. DOI: <https://doi.org/10.23899/relacult.v6i1.1776>. Acesso em: 2 fev. 2025.

JEREISSATI, Lucas Campos; MELO, Álisson José Maia. As contratações públicas sustentáveis e a implementação da meta 12.7 dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 3, 2021. Centro de Ensino Unificado de Brasília. DOI: 10.5102/rbpp.v10i3.7237

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. 984 p.

LARSON, Paul D. Public vs. Private sector perspectives on supply chain management. *Journal of Public Procurement*, v. 9, n. 2, p. 222-247, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1108/JOPP-09-02-2009-B003>. Acesso em: 29 out. 2024.

LOPES, Virgínia Bracarense. A Nova Lei de Licitações: 5 mudanças trazidas pela norma aprovada. ANESP, Brasília. Disponível em: <http://anesp.org.br/todas-as-noticias/nova-lei-de-licitacoes/> Acesso em: 29 out. 2024.

MANCEBO, Deise; DO VALE, Andréa Araujo; MARTINS, Tânia Barbosa. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, v. 20, n. 60, p. 31–50, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782015206003>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. até a EC 90, de 15.09.2015, por José Emmanuel Burle Filho e Carla Rosado Burle. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 84, de 2 de dezembro de 2014. São Paulo: Malheiros, 2015. 1150 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Dever de licitar e direitos dos concorrentes**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 141, p. 1–14, 1980. DOI: 10.12660/rda.v141.1980.43211. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43211>. Acesso em: 30 nov. 2024.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira (PRGAF). Contratos de serviços terceirizados – dezembro 2024. Disponível em: <https://prgaf.ufcg.edu.br/documentos/category/81-servicos-terceirizados.html?download=1646:contratos-de-servicos-terceirizados-dezembro-2024>. Acesso em: 30 jan. 2025.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira (PRGAF). Notas explicativas às demonstrações contábeis – 3º trimestre do exercício de 2024. Disponível em: <https://prgaf.ufcg.edu.br/documentos/category/113-notas-explicativas-trimestrais-2024.html>. Acesso em: 30 jan. 2025.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. Portaria Atualiza Prazos E Regras De Transição Entre Leis De Licitações E Contratos Da Administração Pública Federal. Ministério Da Gestão E Da Inovação Em Serviços Públicos, 27 abr. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/abril/portaria-atualiza-prazos-e-regras-de-transicao-entre-leis-de-licitacoes-e-contratos-da-administracao-publica-federal>. Acesso em: 11 dez. 2024.

MONTEIRO, José Ricardo. Terceirização na Universidade Pública : limites de eficiência e de qualidade, com ênfase na experiência da UnB. 2020. 95 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) —Universidade de Brasília, Brasília, 2020

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil / Consumo e produção responsáveis. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/12>>. Acesso em: 12 dez. 2024.

NÓBREGA, Theresa Christine de Albuquerque; BRITO, Marina Falcão Lisboa. A nova lei de licitações no Brasil / a licitação diante das transições legislativas. **Revista da AGU**, v. 18, n. 2, 2019. DOI: <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.18.n.2.2019.2171>. Acesso em: 29 nov. 2024.

OLIVEIRA, Bruno Callou Bernardo de. O novo mapeamento de processos de dispensa de licitação e pregão eletrônico da Universidade Federal do Cariri - UFCA, baseado na Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021. Orientador: Dr. Richard Medeiros de Araújo. 2023. 142f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023.

Oliveira, Gercina Alves de. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 47 a 74, 1970. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/4847>. Acesso em: 28 out. 2024.

PEDERNEIRAS, Marcleide Maria Macêdo; GOMES, Franskran Nunes; CARDOSO, Silvia Karina Alves Barros. Thinking outside the box: how planning can revolutionize public procurement. Seven Editora, mar. 2023. DOI: <https://doi.org/10.56238/devopinterscie-055>

PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL. Perguntas Frequentes Instrução Normativa de Serviços - IN no 5, de 2017. Portal De Compras Do Governo Federal, 20 ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/instrucao-normativa-de-servicos-in-no-5-de-2017>. Acesso em: 11 dez. 2024.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

ROSSONI, Roger Alexandre. COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL. **Gestão e Desenvolvimento em Revista**, v. 7, n. 1, p. 03-14, 1 set. 2021. DOI: <https://doi.org/10.48075/gdemrevista.v7i1.26958>

SANTOS, César Augusto Stachelski dos; JUNCES, Ivan Jairo. PROBLEMAS, FATORES CRÍTICOS E POSSÍVEIS APRIMORAMENTOS NAS LICITAÇÕES DA PREFEITURA DE PONTAL DO PARANÁ. *Gestus - Caderno de Administração e Gestão Pública*, [S. l.], v. 4, p. 52–70, 2022. DOI: 10.5380/gestus.v4i0.86061..

SOUZA JÚNIOR, A. A. de; LUZ DE OLIVEIRA, T. Análise do desempenho das licitações realizadas pelas instituições federais de ensino superior da Região Norte. *UFAM Business Review - UFAMBR*, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 72–89, 2023. DOI:10.47357/ufambr.v5i1.11531

SOUZA, Danielle Santiago Nepomuceno de. **O impacto da terceirização em universidades públicas federais brasileiras: um estudo comparativo entre UFMS e UFSC**. 2022. 151 f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/238322>. Acesso em: 28 jan. 2025.

SOUZA, I. M. **Gestão das Universidades Federais Brasileiras: uma abordagem fundamentada na gestão do conhecimento**. 2009. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/93410> Acesso em: 20 jan.2025.

APÊNDICE A

DOCUMENTO DE ORIENTAÇÕES BÁSICAS AO PLANEJAMENTO

Destinatários: Setor Demandante

Emissor: Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira (PRGAF)

Finalidade: Apoiar o cumprimento do Checklist de Planejamento, garantindo a instrução processual correta e a aderência às exigências legais.

1. Legislação de referência (consulta obrigatória)
 - a. Lei nº 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos;
 - b. IN SEGES nº 58/2022 – Elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP);
 - c. IN SEGES/ME nº 81/2022 – Elaboração do Termo de Referência (TR);
 - d. IN SEGES/ME nº 65/2021 – Pesquisa de preços;
 - e. Decreto nº 10.947/2022 – Plano de Contratações Anual (PCA);
 - f. Portaria SEGES/ME nº 938/2022 – Catálogo Eletrônico de Padronização;
 - g. IN SEGES/ME nº 05/2017.
2. Documentos mínimos obrigatórios para admissibilidade do Processo:
 - a. Documento de Formalização da Demanda (DFD);
 - b. Cadastro atualizado no ComprasNet;
 - c. Comprovação de inclusão no Plano de Contratações Anual (PCA);
 - d. Alinhamento formal com o Plano de Logística Sustentável (PLS);
 - e. Disponibilidade orçamentária prévia verificada junto à SEPLAN;
 - f. Pesquisa de preços inicial;
 - g. Minuta Planilha de Custos e Formação de Preços;
 - h. Declaração quanto à necessidade de laudos técnicos de insalubridade ou periculosidade, quando aplicável.

Outros documentos podem ser exigidos a depender da contratação

3. Documentos obrigatórios a serem produzidos pela Equipe de Apoio
 - a. Estudo Técnico Preliminar (ETP) – elaborado no módulo ETP Digital (ComprasNet);
 - b. Mapa de Riscos – (ComprasNet);
 - c. Instrumento de Medição de Resultados (IMR);

- d. Termo de Referência (TR) – elaborado no módulo TR Digital (ComprasNet);
- e. CCT/ACT vigente – quando houver mão de obra terceirizada, obtida no site do MTE (Mediador).

Outros documentos podem ser exigidos a depender da contratação

- 4. Minutas padronizadas (uso obrigatório)
 - a. <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos>
- 5. Procedimentos complementares
 - a. Comunicação oficial: via SEI; em caso de e-mail externo, inserir cópia em PDF nos autos.
 - b. Atas de reunião da EPC: devem ser formalizadas e assinadas pelos participantes;
 - c. Memória de cálculo: deve constar em todos os autos, indicando metodologia utilizada para definição dos quantitativos;
 - d. Classificação dos documentos: todos devem ser registrados no SEI como “Restrito – Documento Preparatório”, com justificativa;
- 6. Páginas importantes
 - a. Catálogo para busca dos códigos CATSERV, CATMAT e unidade: <https://catalogo.compras.gov.br/cnbs-web/busca>
 - b. Portal de compras do Governo Federal para consulta detalhada de compras públicas: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/consulta-detalhada>
 - c. Instrumento de padronização de contratações no site da AGU: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimento-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf>
 - d. Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (outubro/2024) no site da AGU: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/GUIANACIONALDECONTRATACOESSUSTENTAVEIS2024.pdf>
 - e. Cartilha de como inserir critérios de sustentabilidade no site da AGU: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/cartilha-como-inserir-criterios-de-sustentabilidade-nas-contratacoes-publicas.pdf>

- f. Licitações sustentáveis no site da AGU: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>
7. Ademais, orientamos que ao término do planejamento, e para certificar-se de que nada falta a instrução processual, que passem a lista de verificação encontrada no site da AGU.

Processo de referência: _____

APÊNDICE B

CHECKLIST INICIAL AO PLANEJAMENTO

Exigência	Sim/Não	Documento Sei	Responsável
Cadastro ativo no ComprasNet/Compras.gov.br		Comprovante de cadastro no sistema	Unidade demandante
Inclusão do objeto no Plano de Contratações Anual (PCA)		Documento de inclusão do item no PCA disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)	Unidade demandante
Alinhamento com o Plano de Logística Sustentável (PLS)		Declaração de alinhamento assinada pela unidade demandante	Unidade demandante
Documento de Formalização da Demanda (DFD)		Formulário de DFD no SEI, contendo: justificativa, quantidade, data prevista de início, indicação de membro da equipe de apoio	Unidade demandante
Pesquisa de Preços		Pesquisa de Preços compilada em PDF	Unidade demandante
Minuta da Planilha de Custos e Formação de Preços		Planilha parametrizada (sem rubricas vedadas)	Unidade demandante
Disponibilidade orçamentária preliminar		Declaração de disponibilidade emitida pela SEPLAN	Unidade demandante e SEPLAN

Processo de referência: _____

APÊNDICE C

FLUXO REVISADO DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES

