

AS MUDANÇAS NO PLANEJAMENTO DA FASE PREPARATÓRIA DO PREGÃO ELETRÔNICO NA LEI Nº 14.133/2021: AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE NA UTFPR

CHANGES IN THE PLANNING OF THE PREPARATORY PHASE OF ELECTRONIC
AUCTIONS IN LAW NO. 14.133/2021: CONFORMITY ASSESSMENT AT UTFPR

Leila Milani

Mestra em Administração Pública pela Universidade
Tecnológica Federal do Paraná, UTFPR, Brasil.
E-mail: leilautfpr@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-0953-370X>

Fernanda Cavicchioli Zola

Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade
Tecnológica Federal do Paraná, UTFPR. Professora adjunta
da Universidade Tecnológica Federal do Paraná e do
Mestrado em Administração Pública, PROFIAP, Brasil.
E-mail: fzola@utfpr.edu.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6412-0795>

Leslie Bocchino

Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela
Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC. Procuradora
Federal. Chefe da Procuradoria Jurídica da Universidade
Tecnológica Federal do Paraná, UTFPR, Brasil.
E-mail: lesliebocchino@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-7513-1316>

Resumo: Na transição normativa das contratações públicas, promovida pela Lei nº 14.133/2021, que reforça e promove mudanças no planejamento da fase preparatória, torna-se relevante avaliar sua aplicação. Este estudo avalia a conformidade desse planejamento em processos de contratação realizados por Pregão eletrônico na UTFPR em relação às mudanças. Adicionalmente, destaca-se a complexidade da gestão devido à estrutura orçamentária descentralizada entre os *campi* e às contratações realizadas por Núcleos Regionais de Compras. São abordados problemas identificados e proposições de correção para o alcance da conformidade e contratações mais vantajosas. A abordagem é qualitativa; a metodologia inclui mapeamento normativo do Pregão eletrônico, do planejamento da fase preparatória e de elementos fundamentais, para identificar diretrizes de mudança; análise documental apoiada em Lista de Verificação, Pareto (80/20) e Matriz GUT para priorização de problemas. Os resultados revelam conformidades, como a segregação de funções e a racionalização das contratações, e não conformidades e deficiências concentradas na análise de mercado, gestão por competências e desníveis de aderência entre os núcleos. Propõem-se a padronização de roteiros, a formação de bancos de competências, a formalização de fluxos de trabalho e a criação de comitês de governança, destacando a gestão por competência como eixo estratégico transversal nas implementações das correções.

Palavras-chave: Planejamento da fase preparatória; pregão eletrônico; lei nº 14.133/2021; contratação pública; UTFPR.

Abstract: In the regulatory transition of public procurement, promoted by the Law No. 14.133/2021, which reinforces and promotes changes in the planning of the preparatory phase, it is important to evaluate its application. This study evaluates the compliance of this planning in procurement processes carried out by electronic auction at UTFPR in relation to the changes. Additionally, it highlights the complexity of management due to the decentralized budget structure between campuses and the contracts carried out by Regional Purchasing Centers. Identified problems and proposals for correction are addressed to achieve compliance and more advantageous contracts. The approach is qualitative; the methodology includes regulatory mapping of the electronic auction, planning of the preparatory phase, and fundamental elements to identify guidelines for change; document analysis supported by a checklist, Pareto (80/20), and GUT Matrix for prioritizing problems. The results reveal compliance issues, such as segregation of duties and rationalization of contracts, as well as non-compliance and deficiencies concentrated in market analysis, competency-based management, and uneven adherence among the centers. The standardization of roadmaps, the formation of competency banks, the formalization of workflows, and the creation of governance committees are proposed, highlighting competency-based management as a cross-cutting strategic axis in the implementation of corrections.

Keywords: Preparatory phase planning; electronic auction; law no. 14.133/2021; public procurement; UTFPR.

INTRODUÇÃO

As contratações públicas, sobretudo pela modalidade Pregão, representam parcela expressiva dos recursos financeiros da Administração Pública Federal (APF). Segundo o Painel de Compras do Governo Federal, em 2024 foram homologados R\$ 49,49 bilhões em prestação de serviços e R\$ 42,67 bilhões na aquisição de bens, enquanto na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), objeto deste estudo, no mesmo ano, os valores alcançaram R\$ 27,62 milhões em prestação de serviços e R\$ 64,29 milhões na aquisição de bens (Brasil, 2025). Parte desses valores, porém, corresponde a estimativas condicionadas à disponibilidade orçamentária ou à efetiva necessidade da unidade demandante.

Somada à expressividade dos montantes mobilizados, destaca-se a recente transição normativa que redefiniu o regime jurídico das contratações públicas. A Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a) revogou as Leis nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e nº 10.520/2002 (Brasil, 2002), mantendo, em seu art. 6º, inc. XLI, o Pregão eletrônico como modalidade obrigatória para aquisição de bens e contratações de serviços comuns, ampliando a preocupação com a efetividade do resultado da contratação e atribuindo ao planejamento da fase preparatória papel relevante nesse processo. Para tanto, mudanças em determinadas diretrizes foram introduzidas.

Este estudo tem por objetivo avaliar a conformidade do planejamento da fase preparatória de processos de contratações de serviços realizados por Pregão eletrônico na UTFPR, de 29/03/2023 a 30/09/2024, em relação às mudanças introduzidas pelo regime jurídico atual¹. A opção por analisar contratações de serviços decorre de sua maior complexidade em comparação à aquisição de bens, que demanda maior rigor técnico e jurídico no planejamento.

A relevância do estudo reside em demonstrar como alcançar a conformidade e, consequentemente contribuir para contratações mais vantajosas para a UTFPR, para tanto, identifica problemas e propõe mecanismos de correção. Em que pese a universidade possuir estrutura descentralizada para a execução orçamentária entre seus diversos *campi*, prevista na Lei nº 11.184/2005 (Brasil, 2005b), que a instituiu, e realizar suas contratações públicas por intermédio dos Núcleos Regionais de Compras, criados pela Portaria nº 13.623/2019 (Brasil, 2019b) e compostos por esses *campi*, tal arranjo torna mais complexa a gestão de suas contratações públicas devido à variabilidade nas execuções.

O estudo adotou abordagem qualitativa, com ênfase na análise documental. A metodologia compreendeu o mapeamento normativo da evolução do Pregão eletrônico e do planejamento da fase preparatória. A partir disso, identificaram-se os elementos fundamentais do planejamento; esses elementos foram, então, mapeados pela comparação entre os dois regimes para identificar as diretrizes de mudança aplicáveis ao regime atual. A análise dos processos foi conduzida com apoio de uma Lista de Verificação, que utilizou critérios de conformidade, não conformidade e não avaliável. Para o levantamento dos processos de contratação no PNCP, estabeleceu-se um período de referência e, para a seleção da amostra, aplicou-se o Princípio de Pareto (80/20). Por fim, os problemas identificados foram priorizados com base na Matriz GUT.

Quanto à estrutura, o estudo se organiza em três seções: a primeira aborda a evolução normativa do Pregão eletrônico e do planejamento da fase preparatória, ressaltando seus elementos fundamentais, a segunda seção estabelece uma comparação entre esses elementos nos dois regimes de contratações públicas, e evidencia as diretrizes de mudança para o regime atual. Na terceira, são apresentados os resultados da análise documental, identificando conformidades, não conformidades e deficiências além de proposição de mecanismos de controle interno para aprimorar a conformidade e maximizar os resultados das contratações.

1 Restaram excluídas no presente estudo as mudanças de aplicação restrita da Lei nº 14.133/2021 relativas ao Sistema de Registro de Preços (Seção V), às Obras e Serviços de Engenharia (Subseção II da Seção IV) e à Admissão de Consórcios (art. 15), bem como o edital e a minuta de contrato, por serem padronizados pela Advocacia-Geral da União (AGU) e já incorporarem, como anexos, os elementos definidos no ETP e no TR.

1 A REMODELAGEM DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS REALIZADAS POR PREGÃO ELETRÔNICO: EVOLUÇÃO NORMATIVA DO PLANEJAMENTO DA FASE PREPARATÓRIA

As licitações, previstas no art. 37, XXI, da Constituição Federal (Brasil, 2016), constituem regra para as contratações públicas, por meio das quais a Administração Pública (AP) busca satisfazer o interesse público.

Embora a premissa constitucional permaneça, os processos de contratação pública vêm sendo gradualmente remodelados. Nesse cenário, destaca-se o Pregão, criado pela Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002) para superar a morosidade e o formalismo da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), a então lei geral de licitações e contratos. Inicialmente facultativo, o Pregão foi consolidado pelo Decreto nº 5.450/2005 (Brasil, 2005a), que o tornou obrigatório para bens e serviços comuns, preferencialmente em sua forma eletrônica. Essa obrigatoriedade, somada à amplitude dos objetos abrangidos, fez do Pregão eletrônico a modalidade predominante na APF (Bento, 2021; Cavalcante Filho; Monteiro Neto, 2021; Fonsêca, 2006). Sua dinâmica também promove eficiência, sobretudo pela inversão das fases de habilitação e julgamento, que reduz tempo e custos (Costin, 2010; Oliveira; Amorim, 2020).

Mais recentemente, conforme observa Niebuhr (2024), as Leis nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e nº 10.520/2002 (Brasil, 2002), coexistiram com a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a) desde sua promulgação, em 1º de abril de 2021, até 31 de dezembro de 2023, quando foram revogadas. Desde então, o processo de contratação pública estrutura-se em fases integradas que compõem o denominado metaprocesso, abrangendo o planejamento da fase preparatória, a seleção do fornecedor e a gestão contratual, conforme o art. 17 da supracitada lei e o art. 2º, inc. IV da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 (Brasil, 2021c).

Como ferramenta operacional, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), previsto no art. 174 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a), concentra informações e viabiliza a transição para o ambiente digital, configurando-se como um marco da modernização das contratações públicas (Haeberlin; Pasqualini, 2021).

A centralidade atribuída ao Pregão, no regime atual é acompanhada por uma mudança de paradigma: a superação da lógica do “menor preço” em favor da proposta mais vantajosa, associada ao resultado mais eficiente (Pires, 2021; Santos, 2023). Busca-se evitar contratações de baixo preço, porém de utilidade reduzida para a AP, que historicamente ocasionaram prejuízos expressivos. Essa perspectiva se ancora no planejamento das contratações, fortalecido ao longo da evolução do arcabouço normativo e reconhecido como indispensável à prevenção de falhas e ao alcance da eficiência (Justen Filho, 2021).

Embora o planejamento não fosse tratado de forma sistemática no regime anterior, diretrizes foram gradualmente incorporadas por regulamentos e instruções normativas. A Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002) introduziu de forma incipiente a “fase preparatória”, depois detalhada pela Instrução Normativa (IN) SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017), que passou a exigir, para contratações de serviços, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR), Documento de Formalização da Demanda (DFD) e do Gerenciamento de Riscos pela equipe de planejamento, nos termos dos arts. 20, inc. I a III e 21, inc. I. A Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a) manteve esses instrumentos: o ETP está previsto no art. 6º, inc. XX; o TR, no art. 6º, inc. XXIII; o DFD, no art. 12, inc. VII; e a análise dos riscos, no art. 18, inc. X.

Além de reforçar o planejamento, a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a), em seu art. 11, parágrafo único, o vincula à governança das contratações, atribuindo à alta administração a responsabilidade pelo processo e exigindo agentes públicos competentes e capacitados nos termos de seu art. 7º. Nesse contexto, o Plano de Contratações Anual (PCA), instituído pelo Decreto nº 10.947/2022 (Brasil, 2022a), passou a ser o ponto de partida obrigatório do planejamento, servindo para integrar e racionalizar as demandas apresentadas em DFDs. No regime anterior

o Plano Anual de Contratações (PAC) limitava-se ao apoio orçamentário, conforme disposto na IN SEGES/ME nº 01/2019 (Brasil, 2019a).

Do mapeamento evolutivo, evidenciam-se os elementos fundamentais do planejamento da fase preparatória das contratações realizadas por Pregão eletrônico, comuns aos dois regimes, indicando que o atual não introduziu nem suprimiu elementos dessa natureza em relação ao anterior. Esses elementos - PCA, DFD, ETP, TR e Análise de Riscos, serão objeto de comparação entre os regimes de contratação na seção seguinte, incluindo também os agentes públicos responsáveis por sua condução.

2 PLANEJAMENTO DA FASE PREPARATÓRIA: ELEMENTOS FUNDAMENTAIS E DIRETRIZES DE MUDANÇA

Os elementos fundamentais do planejamento da fase preparatória são comparados, nesta seção, entre as normas dos regimes atual e anterior², com o objetivo de identificar as mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a), mas sem deixar de reconhecer permanências originárias herdadas do modelo anterior.

Entre os elementos fundamentais destaca-se, em primeiro lugar, o conjunto formado pelo PCA e pelo DFD. No regime atual, a autuação de um processo de contratação depende da inclusão prévia de seu objeto no PCA do exercício anterior, nos termos do art. 2º, inc. V, do Decreto nº 10.947/2022 (Brasil, 2022a), conferindo ao plano caráter estratégico, articulado aos instrumentos de governança do órgão ou entidade e voltado à integração entre planejamento e execução. O art. 5º do mesmo decreto estabelece como objetivos a racionalização das contratações, a padronização de objetos, a prevenção do fracionamento de despesas e a centralização de demandas. Para tanto, o PCA reúne os DFDs das áreas requisitantes, com seus planejamentos de contratação, permitindo consolidar demandas de mesma natureza em contratações centralizadas e compartilhadas, conforme o art. 2º, inc. III do mesmo decreto. No regime anterior, o PAC limitava-se ao apoio orçamentário, segundo a IN SEGES/ME nº 01/2019 (Brasil, 2019a). O PCA, portanto, representa mudança inequívoca ao transformar o planejamento em instrumento de governança e de racionalidade administrativa.

O ETP é elemento fundamental destinado a analisar alternativas de mercado e fundamentar a escolha da solução mais vantajosa para a AP. Sua disciplina teve origem na IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017), posteriormente substituída pela IN SEGES/ME nº 40/2020 (Brasil, 2020a), cujo art. 7º, incisos I a XIII, estabeleceu a estrutura de requisitos, preservada no regime atual. A Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a), art. 18, § 1º, conferiu maior densidade normativa ao exigir a avaliação prévia de todas as considerações mercadológicas relevantes no ETP. A análise de mercado, nesse contexto, deixou de ser mera identificação de soluções disponíveis para se tornar avaliação crítica e comparativa, podendo considerar contratações públicas e privadas, nacionais ou internacionais, bem como modelos inovadores, como os da economia circular. A legislação atual também determina que, em mercado restrito, a AP reavalie critérios que limitem a competição, ajustando-os sempre que viável. O ETP, portanto, assume protagonismo ao fundamentar os critérios de julgamento e assegurar que a seleção da proposta observe não apenas preço ou desconto, mas a efetiva vantajosidade do resultado.

Ainda no âmbito do ETP, o parcelamento do objeto da contratação foi elevado pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a) à condição de princípio, previsto no art. 47, caput, inc. II, determinando sua adoção, sempre que possível, para ampliar a competitividade, garantir economia e aproveitar as condições de mercado, conforme reforça o § 1º, inc. III, do mesmo artigo. Antes, tanto a adoção quanto a não adoção exigiam justificativa específica, conforme art. 7º, inciso VII, da IN SEGES/ME nº 40/2020 (Brasil, 2020a). A mudança transforma o parcelamento de faculdade em obrigação, cuja não adoção deve ser excepcional e tecnicamente justificada.

2 Os instrumentos infralegais do regime anterior considerados são aqueles vigentes até a véspera do início da vigência da Lei nº 14.133/2021, ocorrida em 1º de abril de 2021.

O TR, à semelhança do ETP, preservou a estrutura básica do regime anterior, mas com mudanças relevantes. Quanto à estimativa do valor da contratação, o art. 23, § 1º, incisos I a V, da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a), e o art. 5º, incisos I a V, da IN SEGES/ME nº 65/2021 (Brasil, 2021b), repetem as fontes de pesquisa de preços já previstas no art. 5º, inc. I a IV da IN SEGES/ME nº 73/2020 (Brasil, 2020b). No regime atual, porém, acrescentou-se a possibilidade de uso da base nacional de notas fiscais eletrônicas (ainda pendente de regulamentação) e a atualização monetária, por índice oficial, dos preços de contratações similares realizadas pela AP em até um ano antes da pesquisa de preços, conforme o art. 5º, inc. I e II, da IN SEGES/ME nº 65/2021 (Brasil, 2021b). Ademais, a pesquisa direta com fornecedores passou a exigir justificativa para a escolha dos consultados e especificação das condições locais de execução, conforme art. 4º, caput, e art. 3º, inc. VIII, ambos da IN SEGES/ME nº 65/2021. Esses requisitos não constavam do regime anterior, em que a pesquisa direta era regulada pelos art. 4º e 5º, inc. IV, da IN SEGES/ME nº 73/2020 (Brasil, 2020b).

No que concerne à habilitação, as exigências de natureza jurídica, fiscal, social e trabalhista permanecem semelhantes nos dois regimes, com diferenças pontuais na nomenclatura de documentos em razão de alterações legislativas. Tais exigências constam dos artigos 66 e 68 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a) e dos artigos 28 e 29 da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993). Contudo, a Lei 14.133/2021 trouxe mudanças quantitativas na habilitação técnica: o art. 67, § 1º determina que as parcelas relevantes do objeto da contratação correspondam a, no mínimo, 4% do valor total estimado, e o § 2º limita a exigência de comprovação de execução pretérita em 50% das quantidades dessas parcelas. Em contraste, o art. 30, inc. II, da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) previa apenas a possibilidade de exigência de experiência compatível, sem parâmetros objetivos.

Quanto às sanções por infrações administrativas, o art. 156 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a) manteve a estrutura básica do regime anterior: advertência, multa, impedimento de licitar e contratar, e declaração de inidoneidade. A suspensão temporária, prevista no art. 87 da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), já havia sido substituída, durante a vigência do regime anterior, pelo impedimento de licitar e contratar em contratações por Pregão, conforme o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002). Porém, a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a) trouxe uma mudança, no § 3º de seu art. 156, a gradação de multas em todas as hipóteses de infração, variando de 0,5% a 30% do valor estimado ou contratado, sendo que nenhuma das normas anteriores previa percentuais com tal abrangência.

No que se refere à gestão de riscos, não houve mudanças. A Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a) não estabeleceu procedimentos próprios, mantendo-se aplicável a disciplina da IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017), autorizada pela IN SEGES/ME nº 98/2022 (Brasil, 2022d). Essa normativa prevê a elaboração do mapa de riscos e as etapas de identificação, avaliação, tratamento, ações de contingência e definição de responsáveis, assegurando a continuidade regulatória dessas diretrizes.

Por fim, quanto aos agentes públicos encarregados do planejamento, embora a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a) não discipline expressamente a formação da equipe responsável, os instrumentos infralegais aplicáveis, a IN SEGES/ME nº 58/2022 (Brasil, 2022b), art. 3º, inc. VII e a IN SEGES/ME nº 81/2022 (Brasil, 2022c), art. 3º, inc. V, mantiveram a estrutura de composição da equipe e as diretrizes sobre o conhecimento exigido de seus membros já previstas no regime anterior pela IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017), art. 21, inc. III e art. 22 § 1º. Entretanto, duas mudanças são introduzidas pela Lei 14.133/2021: a exigência de fundamentação da designação com base na gestão por competências, nos termos do art. 7º, incisos I a III, e a obrigatoriedade da segregação de funções, prevista no § 1º do mesmo artigo, como medida de mitigação de riscos, prevenção de fraudes e reforço da integridade do processo.

O mapeamento dos elementos fundamentais do planejamento da fase preparatória, ao comparar os dois regimes, evidencia as diretrizes de mudança introduzidas pelo regime atual e oferece a base normativa para a análise documental de conformidade desenvolvida na seção 3.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 LISTA DE VERIFICAÇÃO: INSTRUMENTO PARA A ANÁLISE DOCUMENTAL

Para avaliar a conformidade dos processos de contratação em relação às diretrizes de mudança, evidenciadas na Seção 2, foi construída uma Lista de Verificação como instrumento metodológico. As referidas diretrizes foram sistematizadas e traduzidas em itens verificáveis, capazes de aferir a aderência do planejamento da fase preparatória dos processos de contratações em relação a elas³. A lista é apresentada no Quadro 1.

Quadro 1 - Lista de Verificação.

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

Fonte: Elaborada pelas autoras.

3 A diretriz que se refere ao PCA foi ordenada no final da lista pois sua verificação ocorreu à nível macro, e envolvendo apenas os processos homologados.

Foram estabelecidas classes de avaliação, com seus respectivos critérios, para a aplicação da Lista de Verificação, conforme apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Classes de Avaliação e seus Respectivos Critérios

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

Fonte: Elaborado pelas autoras.

3.2 SELEÇÃO DE PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO PARA A ANÁLISE DOCUMENTAL

Instituída pela Lei nº 11.184/2005 (Brasil, 2005b), a UTFPR é uma Instituição Pública de ensino superior, com natureza jurídica de autarquia, sua missão é voltada a desenvolver a educação tecnológica de excelência. Sua estrutura é descentralizada, inclusive na execução orçamentária, que se estende aos seus 13 *campi*. As contratações públicas são realizadas por meio de Núcleos Regionais de Compras, criados pela Portaria nº 13.623/2019 (Brasil, 2019b) e compostos por esses *campi*. Os processos de contratação de serviços por Pregão eletrônico, foco deste estudo, são registrados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (Brasil, 2024) e no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da UTFPR (2024). A composição desses Núcleos consta no Quadro 3.

Quadro 3 - Composição dos Núcleos Regionais de Compras da UTFPR.

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

Fonte: Elaborado pelas autoras, com base em UTFPR (2021).

A identificação dos processos para a análise documental ocorreu em 1º de outubro de 2024, por meio de pesquisa na página de acesso livre do PNCP⁴ (Brasil, 2024), uma vez que o SEI não dispõe dessa funcionalidade, observando-se os critérios apresentados no Quadro 4.

Quadro 4 – Critérios de pesquisa no PNCP.

Contratações:	Editais e Avisos de Contratações
Palavra-chave:	Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Status:	Todos
Modalidade da Contratação	Pregão - Eletrônico

Fonte: Elaborado pelas autoras, com base em Brasil (2024).

As opções de pesquisa “Ata de Registro de Preços” e “Contratos” foram descartadas por não atenderem ao objetivo do estudo. O status “Todos” mostrou-se mais adequado por incluir processos de contratações homologadas e não homologadas. A pesquisa retornou 299 resultados, correspondentes a processos divulgados no PNCP até 30/09/2024 (data anterior à pesquisa). Ao ordená-los do mais antigo ao mais recente, verificou-se que o primeiro Pregão eletrônico foi divulgado em 29/03/2023. Do total de processos, 16 ainda em andamento, foram desconsiderados pela necessidade de assegurar a integridade das análises uma vez que processos sem esse resultado ainda podem sofrer alteração documental.

4 Ressalta-se que o referido portal passa por constantes atualizações operacionais.

Dentre os 283 restantes, e pela inexistência de opção de pesquisa diferenciada entre contratação de serviço e aquisição de bens, uma análise preliminar identificou 118 referentes à contratação de serviços.

Diante do expressivo número de processos, optou-se por trabalhar com uma amostra, procedimento aceito em estudos que buscam representar o todo por critérios científicos (Lakatos, 2021). Para selecioná-la, aplicou-se o Princípio de Pareto (80/20), segundo o qual uma pequena parcela das causas responde pela maior parte dos efeitos (Koch, 2015). Assim, considerando o percentual de participação do valor homologado de cada processo em relação ao total dos 118 processos, selecionaram-se os de maior valor até atingir 80% do montante, resultando em 20 processos e validando, portanto, a aplicação da metodologia. A estes foram acrescentados ainda 10 processos, dentre os 118, que não foram homologados, contudo, relevantes para a verificação da conformidade estudada. A amostra final conta com 30 processos. Todos os Núcleos Regionais de Compras são contemplados na amostra dos processos homologados.

3.3 ANÁLISE DOCUMENTAL PARA AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE

A análise documental concentrou-se, primeiramente nos documentos da fase preparatória dos processos de contratação da amostra selecionada. O Quadro 5 sintetiza a classificação dos processos da amostra em relação a cada item da Lista de Verificação, indicando o número de ocorrências em cada classe de avaliação: conformidade (CON), não conformidade (NCO) e não avaliável (NAV).

Quadro 5 – Resultados da Classificação dos Processos da Amostra.

Itens da Lista de Verificação	CON	NCO	NAV
1a	13	13	4
1b	6	0	24
1c	4	13	13
2a	30	0	0
2b	2	15	13
2c	0	0	30
3	0	30	0
4	30	0	0
5	3	1	26
6	26	4	0
7	1	0	29
8	13	0	17
9	11	1	18
10	30	0	0
11	30	0	0
12	30	0	0
13	0	30	0
14a	20	0	0
14b	20	0	0

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Os resultados das classificações e as constatações da análise documental que os embasam possibilitam uma análise detalhada da conformidade, bem como de suas possíveis implicações. Essas análises são apresentadas por similaridade temática, quando pertinente, ou seguem a ordem da Lista de Verificação, com a indicação do item correspondente.

Em relação à análise de mercado (itens 1a e 1c), em 13 processos foi registrada a identificação de modelos de negócio, em 4, a não realização foi justificada e em 13 não houve qualquer registro de realização. Entre os que realizaram a análise (item 1b), apenas 6 apresentaram avaliação comparativa, e nos outros 24, estão os 13 sem registro de realização e 11 que não identificaram modelos.

Quanto às contratações similares (itens 2a e 2c), todos os 30 processos registraram a busca: em 17 foram localizadas referências na AP e em 13 não, mas nenhum contemplou experiências privadas ou internacionais. A análise comparativa e crítica (item 2b) foi apresentada em 2 processos, em 13 não foram localizadas contratações similares e 15 não registraram análise. Em nenhum dos processos foram encontrados registros de análise de fatores mercadológicos (item 3). As não

conformidades verificadas (itens 1 a 3) podem limitar a competitividade e restringir a obtenção de propostas vantajosas. Além disso, a consideração de soluções sustentáveis e inovadoras não foi explorada, reduzindo o potencial de adaptação às necessidades institucionais. De modo geral, a análise de mercado não foi utilizada como instrumento estratégico de planejamento.

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

No tocante à viabilidade de parcelamento (item 6), 26 processos apresentaram conformidade: 21 optaram pelo não parcelamento e 5 pelo parcelamento. Nos 4 processos restantes, todos com decisão pelo não parcelamento, não há registro da análise que fundamenta a escolha, o que representa risco à vantajosidade, pois o parcelamento poderia ampliar a competitividade e reduzir preços pelo aproveitamento mais eficiente das condições do mercado. Essa prática aponta para uma não conformidade, frente ao parcelamento se constituir em um princípio no regime atual.

Quanto à atualização monetária para estimativa de preços (item 7), 29 processos foram classificados como não avaliáveis: em 16 não houve necessidade de atualização e em outros 13 não foram localizadas contratações similares na AP passíveis de atualização. No único processo em que houve necessidade, a atualização foi realizada com base em índice oficial. Essa diretriz não apresentou não conformidades.

A pesquisa direta com fornecedores (itens 8 e 9) foi utilizada em 13 processos, todos com registro das especificidades do local da execução, inclusive um de forma virtual. Em 12 deles, houve justificativa para a escolha dos fornecedores; em um apenas, não foi localizada. Dessa forma não foram verificadas não conformidades na aplicação da diretriz.

Na exigência de capacidade técnica (item 10), considerando que se trata de uma prerrogativa da AP, todos os 30 processos apresentaram conformidade formal, embora com variação nos critérios: 13 definiram parcelas relevantes ou a totalidade do objeto com estabelecimento de quantitativos dentro dos limites legais; 14 definiram parcelas relevantes ou a totalidade do objeto, mas sem estabelecer os quantitativos; e 3 não exigiram nenhum critério nem apresentaram justificativa. A ausência dessas exigências pode comprometer a execução contratual, ao permitir a participação de empresas sem experiência comprovada, aumentando riscos de inadimplemento, motivo pelo qual se constitui em uma deficiência.

O percentual de multas por infrações (item 11) esteve dentro dos limites legais em todos os processos, não apresentando, portanto, nenhuma não conformidade.

O princípio da segregação de funções (item 12) foi integralmente observado, com responsáveis distintos designados para a elaboração e a aprovação dos documentos da fase preparatória dos processos. Essa prática contribuiu para fortalecer a transparência, a rastreabilidade e a mitigação de riscos, não tendo sido constatadas não conformidades.

A gestão por competência (item 13) não foi evidenciada de forma expressa em nenhum dos processos: não há registro do vínculo entre os perfis dos agentes designados para comporem a equipe de planejamento da fase preparatória e os conhecimentos técnicos requeridos. Embora, na prática, a seleção recaia sobre servidores com experiência presumida para tratar das especificidades técnicas da solução demandada como conhecimentos relativos às normas e procedimentos aplicáveis à contratação pública, contribuindo com o delineamento dos requisitos

técnicos, legais e formais do processo. Contudo, a não conformidade pela ausência de critérios objetivos compromete a *accountability* por impedir a avaliação da correção, transparência e responsabilidade pelas decisões adotadas.

Quanto à racionalização das contratações e à prevenção de fracionamento de despesas, objetivos do PCA (item 14), o conjunto dos processos analisados demonstra a prática de contratações centralizadas e compartilhadas, além de evidenciar a agregação de demandas por similaridade de objeto, prática que contribui para ganhos de escala e redução de custos. Nessa diretriz foram analisados apenas os 20 processos homologados, de modo que os não homologados não distorcessem a realidade do planejamento das contratações. Os processos homologados envolviam objetos variados, como manutenção predial, refeições, viagens, serviços de limpeza e apoio administrativo, refletindo conformidade na consolidação de demandas comuns nos Núcleos Regionais de Compras.

3.4 ANÁLISE COMPARATIVA DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE

Os resultados da classificação dos processos da amostra também foram analisados de forma comparativa, tanto no âmbito de cada Núcleo Regional de Compras quanto entre eles⁵. Para esse fim, os resultados foram consolidados nas três classes de avaliação: conformidade (CON), não conformidade (NCO) e não avaliável (NAV), e organizados por núcleo, calculando-se a proporção relativa de cada classe em relação ao total de avaliações de cada um. Como aspecto adicional, destacou-se a análise dos itens 1 a 5 da Lista de Verificação, que concentraram o maior número de ocorrências por similaridade. O Quadro 6 apresenta a distribuição percentual das classes de avaliação.

Quadro 6 – Distribuição Percentual das Classes de Avaliação.

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

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Os resultados⁶ mostram que, em todos os núcleos, a proporção de conformidades superou a de não conformidades, com variação de 14,04% entre os maiores e menores índices de conformidade e 9,42% entre os extremos de não conformidade, refletindo diferenças de maturidade institucional nas práticas de gestão das contratações. As distribuições internas variaram entre 44,44% e 22,7%, confirmando níveis distintos de aderência às diretrizes de mudança. Quando o foco recai exclusivamente nos itens 1 a 5 da lista, observa-se queda geral nas conformidades e aumento das não conformidades, confirmando fragilidades na análise de mercado já avaliadas anteriormente como não conformidades. Nesse recorte, a diferença entre o maior e menor percentual foi de 10,49% em conformidades e 16,66% em não conformidades. As diferenças internas entre conformidade e não conformidade variam de 22,22% a -4,93%, o que corresponde a 27,15% de variação, denotando diferenças mais acentuadas no grau de aderência às mudanças introduzidas pelo regime atual entre os núcleos.

Nos 10 processos não homologados, e já incluídos na consolidação do Quadro 6, a análise documental não apontou diferenças em relação aos homologados. A não homologação decorreu, em geral, da ausência de fornecedores ou propostas válidas, e apenas um caso resultou de falha procedimental em outra fase da contratação. Não houve relação entre a não homologação e maior incidência de não conformidades. A consolidação específica das três classes de avaliação não

5 Nesse sentido, as deficiências identificadas na Subseção 3.3 em itens com classificação de conformidade ou não avaliável, não foram consideradas na análise comparativa.
6 Os resultados classificados como “não avaliável” não foram analisados, por decorrerem de condições que impedem a aferição direta. Portanto, as análises foram conduzidas com base em dados relativos, e não absolutos.

foi possível, pois nem todos os Núcleos possuíam processos nesse grupo. Ainda assim, os resultados mantiveram padrão semelhante aos homologados, com 44,38% de conformidades e 19,53% de não conformidades, desconsiderado o item 14, aplicável apenas em análises macro.

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

Para subsidiar a tomada de decisão e o tratamento gerencial das não conformidades e deficiências identificadas nas subseções 3.3 e 3.4, adotou-se a Matriz GUT como ferramenta metodológica de priorização de problemas. Desenvolvida por Kepner e Tregoe (1965), a técnica classifica os problemas segundo três variáveis – gravidade, urgência e tendência – avaliadas em escala de valores de 1 a 5, na qual 1 representa o menor e 5 o maior nível. Problemas de impacto elevado, resolução imediata e alta probabilidade de agravamento recebem pontuação máxima em todas as variáveis. Os valores são atribuídos a partir das perguntas: (1) qual a gravidade do problema? (2) qual sua urgência? e (3) qual a tendência de agravamento caso não seja tratado? A escala de valores e os critérios utilizados neste estudo encontram-se detalhados no Quadro 7.

Quadro 7 – Escala de valores para priorização de problemas na Matriz GUT.

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

Fonte: Elaborado pelas autoras, com base em Kepner e Tregoe (1965).

Para aplicar a Matriz GUT na priorização das não conformidades e deficiências, estas foram tratadas como problemas, facilitando sua apresentação e análise integrada. As descrições dos problemas foram elaboradas a partir das próprias não conformidades e deficiências, incorporando simultaneamente sua caracterização e a causa imediata. Essa opção se justifica porque, no contexto do estudo, as causas já se evidenciam nos achados documentais, dispensando investigação específica e garantindo maior precisão e objetividade à aplicação da Matriz GUT. As causas dos problemas possuem três vertentes⁷: (i) não conformidades identificadas na análise documental; (ii) deficiências decorrentes da ausência de alinhamento integral às diretrizes de mudança; e (iii) deficiência observada nos níveis diferenciados de aderência às diretrizes de mudança entre os Núcleos Regionais de Compras.

Na atribuição das notas segundo a escala de valores, foram considerados os resultados das análises documental e comparativa da Seção 3, complementados por avaliação técnica baseada no conhecimento do contexto do planejamento da fase preparatória das contratações de serviços realizadas por Pregão eletrônico. Essa combinação permitiu classificar cada problema de 1 a 5 nas variáveis gravidade, urgência e tendência, refletindo seu impacto efetivo e prioridade de tratamento no contexto institucional.

O Quadro 8 apresenta os problemas, suas pontuações e a priorização final, obtida pela soma das notas das três variáveis, em que as maiores pontuações indicam menor aderência às diretrizes de mudança do regime atual.

Quadro 8 – Priorização dos problemas com a utilização da Matriz GUT

Item	Descrição dos Problemas	G	U	T	Pontuação GUT	Nível de Prioridade
1	Deficiência pela ausência de alinhamento integral à diretriz para a definição da solução mais vantajosa.	5	4	3	12	3
2	Deficiência pela ausência de alinhamento integral à diretriz para a revisão de exigências em contextos de restrição de fornecedores.	3	3	3	9	7

⁷ (i) e (ii) abordadas na subseção 3.3, e (iii) na subseção 3.4.

3	Não conformidade pela ausência de análise de soluções ou modelos de negócio alternativos, inclusive inovadores e sustentáveis.	5	4	4	13	1
4	Não conformidade pela ausência de análises comparativas entre contratações similares da AP ou da esfera privada.	5	4	4	13	1
5	Não conformidade pela inexistência de análise sobre variáveis mercadológicas com potencial impacto na contratação.	4	3	3	10	4
6	Não conformidade pela ausência de registro de análise quanto à viabilidade ou não do parcelamento do objeto.	3	3	4	10	4
7	Deficiência pela ausência da exigência da capacidade técnica conforme prerrogativas legais.	4	3	3	10	4
8	Não conformidade pela ausência da prática da Gestão por Competência na designação dos agentes públicos envolvidos no planejamento da fase preparatória.	2	3	2	7	9
9	Deficiência evidenciada por níveis diferenciados de aderência às diretrizes de mudança introduzidas pelo regime atual entre os Núcleos Regionais de Compras, refletindo distintos graus de maturidade institucional.	3	3	2	8	8

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Os resultados mostram que os maiores níveis de priorização se concentram nas não conformidades relacionadas à análise de mercado, especialmente a ausência de consideração de soluções alternativas ou inovadoras, de análises comparativas com contratações similares e da incorporação de fatores mercadológicos relevantes (itens 3 e 4). Esses problemas alcançaram as maiores pontuações (13 pontos), demonstrando alto potencial de comprometer a racionalidade das decisões administrativas e a busca pela solução mais vantajosa, configurando um problema estrutural com reflexos diretos na seleção da solução mais adequada à UTFPR.

Por outro lado, a priorização também revelou problemas com menor pontuação, como a ausência de práticas de gestão por competência (7 pontos, item 8) e os desníveis de aderência entre os núcleos (8 pontos, item 9). Embora representem dimensões menos imediatas, tais achados são críticos para o fortalecimento da maturidade na gestão das contratações. A gestão por competência, por exemplo, impacta diretamente a *accountability* e a qualidade técnica das decisões, enquanto as variações entre núcleos podem comprometer a uniformidade e a equidade na implementação do regime atual.

Dessa forma, os resultados da Matriz GUT representam uma escala de prioridades que varia conforme o impacto imediato de cada problema. Neste estudo, ela não apenas ordena essas prioridades, mas também fundamenta a proposição de ações corretivas e de aprimoramento no planejamento da fase preparatória das contratações de serviços realizadas por Pregão eletrônico na UTFPR.

3.6 PROPOSIÇÃO DE MECANISMOS INTERNOS DE GESTÃO PARA CORREÇÃO DOS PROBLEMAS

Os problemas identificados comprometem a efetividade das contratações, ampliam riscos de ineficiência e reduzem a capacidade institucional de alcançar os objetivos da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a). Nesse contexto, a proposição de mecanismos internos de gestão se fundamenta no art. 11 da referida lei, que atribui à alta administração a responsabilidade pela governança das contratações e pelo fortalecimento do planejamento como etapa estratégica.

Para as deficiências relacionadas à análise de mercado (itens 1 a 5 da lista de verificação), recomenda-se a adoção de um protocolo padronizado na forma de roteiro que oriente os agentes demandantes a conduzirem a referida análise de modo consistente e comparável. Esse roteiro deve indicar as fontes de consulta previstas nas normas, incluindo aquelas menos usuais, como *benchmarks* privados e internacionais, e prever a elaboração de um quadro comparativo que sintetize critérios técnicos, custos estimados, vantagens e limitações das soluções alternativas identificadas. Além disso, é necessário capacitar as equipes em análise crítica de mercado, de forma a superar a prática restrita às pesquisas de preços.

Quanto à definição da solução mais vantajosa e à revisão de exigências em mercados restritos, a proposição consiste em vincular tais escolhas às análises de mercado realizadas, com evidências documentais que justifiquem os critérios

técnicos e econômicos utilizados. A criação de listas de aderência pode assegurar o alinhamento da solução escolhida às condições disponibilizadas pelo mercado.

No que se refere ao parcelamento (item 6), propõe-se incluir, em todos os ETPs, justificativa quanto à sua viabilidade ou não, ratificada pela autoridade competente da área de contratações públicas, essa medida previne decisões que restrinjam a competitividade.

No tocante à exigência de capacidade técnica (item 10), recomenda-se que o TR registre, sempre que avaliada e considerada imprescindível, os critérios de experiência pretérita de acordo com os parâmetros legais. A inclusão desses critérios contribui para a seleção de fornecedores aptos a executar o objeto da contratação, enquanto sua ausência pode comprometer a execução contratual.

Outro aspecto sensível é a gestão por competência (item 13). A inexistência de critérios objetivos para a designação dos agentes públicos fragiliza a *accountability* e dificulta a responsabilização. Para corrigir, propõe-se a criação de banco institucional de perfis e competências dos servidores envolvidos nas contratações públicas, a definição de critérios formais de designação e a oferta de trilhas de capacitação contínua em planejamento da fase preparatória.

Para contribuir para maior integração organizacional e uniformidade de práticas entre os núcleos, frente aos desníveis de aderência às diretrizes de mudança, refletindo distintos graus de maturidade institucional, recomenda-se padronizar fluxos de trabalho, instituir comitê de governança das contratações e fortalecer a cultura de planejamento da fase preparatória, envolvendo as áreas demandantes.

E, ao observar a natureza desses problemas há um ponto de convergência que os conecta: a atuação dos agentes públicos responsáveis pela elaboração e aprovação dos documentos que compõem o planejamento da fase preparatória. Mostrando que todas as tarefas dependem, em última instância, da qualificação, da experiência e da responsabilidade dos agentes designados. Desse modo, a adoção da gestão por competência como eixo estratégico pode permitir articular os mecanismos de correção de modo sistêmico e abrangente, sem esvaziar a importância da priorização conferida pela Matriz GUT.

A implementação desses mecanismos tende a elevar a conformidade dos processos, reduzir riscos e promover maior uniformidade entre os núcleos, ao mesmo tempo em que fortalece a *accountability*, aprimora a qualidade técnica das decisões e contribui para a efetividade do planejamento da fase preparatória, ampliando as chances de atendimento ao interesse público por meio da contratação apta a gerar os resultados mais vantajosos para a UTFPR.

CONCLUSÃO

Em perspectiva histórica, observa-se a progressiva valorização do Pregão eletrônico e do planejamento da fase preparatória das contratações públicas, culminando na Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a), que integrou ambos em um modelo orientado à eficiência e à governança. O pregão eletrônico consolidou-se como modalidade central, e ao planejamento foi conferido papel estratégico. Contudo, a remodelagem das contratações públicas, do regime anterior para o atual, não representa ruptura, mas sim evolução normativa, na qual elementos introduzidos gradualmente foram sistematizados ao lado de diretrizes de mudança que orientam a AP à obtenção de resultados mais vantajosos e alinhados ao interesse público.

O mapeamento normativo confirma que as mudanças introduzidas pelo regime atual elevaram o patamar do planejamento da fase preparatória, tornando-o determinante para o êxito das fases subsequentes e, em última instância, para a concretização do resultado mais vantajoso pela AP. As disposições que estabelecem as diretrizes de mudança reforçam a centralidade da equipe de planejamento na conformidade e na integridade das contratações, evidenciando que a qualificação técnica e a adequada distribuição de funções não apenas atendem às exigências legais, mas também se configuram como elementos estratégicos para a mitigação de riscos e a prevenção de falhas administrativas.

A análise documental revelou que a UTFPR apresenta expressiva conformidade com determinadas diretrizes de mudança, especialmente quanto à segregação de funções, à racionalização das contratações e à prevenção de fracionamento. Entretanto, persistem desafios institucionais que exigem esforços coordenados para ampliar o nível de conformidade de forma mais abrangente. A efetividade das mudanças ainda depende da internalização de práticas e da superação de deficiências identificadas, notadamente na análise de mercado, na adoção de soluções inovadoras e sustentáveis e na gestão por competência das equipes envolvidas.

A priorização dos problemas por meio da Matriz GUT permitiu identificar pontos críticos que comprometem a obtenção de resultados mais vantajosos para a UTFPR, ressaltando a necessidade de aprimoramento contínuo dos mecanismos internos de controle e capacitação dos agentes públicos. Recomenda-se a padronização de procedimentos, o fortalecimento da cultura de planejamento e a integração entre os Núcleos Regionais de Compras, de modo a promover maior uniformidade, eficiência e *accountability*.

Por fim, o aprimoramento do planejamento da fase preparatória, especialmente quanto à conformidade com as diretrizes de mudança do regime atual, mostra-se necessário para assegurar contratações mais vantajosas para a UTFPR e, conseqüentemente, mais alinhadas ao interesse público. Contudo, ainda que a legislação tenha aplicação ampla na AP, os resultados deste estudo refletem o contexto específico da amostra analisada. Mesmo assim, o estudo contribui para a compreensão das mudanças normativas e de sua aplicação prática, oferecendo referenciais que fortalecem o debate acadêmico sobre controle interno e aprimoramento institucional nas contratações públicas.

REFERÊNCIAS

BENTO, Wesley. O seguro-garantia e a alocação eficiente de riscos na nova lei de licitações. *In*: ROCHA, Wesley *et al.* (coord.). **A nova lei de licitações**. São Paulo: Almedina, 2021. p. 291-293. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556273785/pageid/4>. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. [Constituição 1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 16 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão eletrônico, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília, DF: Presidência da República, 2005a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 19 jan. 2024.

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

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 02 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

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

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

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-1-de-10-de-janeiro-de-2019-atualizada>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. **Portaria nº 8.678, de 19 de julho de 2021**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020**. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-40-de-22-de-maio-de-2020>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020**. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-73-de-5-de-agosto-de-2020>. Acesso em: 3 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021b**. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-65-de-7-de-julho-de-2021>. Acesso em: 3 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. **Instrução Normativa 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. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-no-58-de-8-de-agosto-de-2022>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 81, de 25 de novembro de 2022**. Dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-81-de-25-de-novembro-de-2022>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 98, de 26 de dezembro de 2022**. Estabelece regras e diretrizes para o procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta de que dispõe a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2022d. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-98-de-26-de-dezembro-de-2022>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria nº 13.623, de 10 de dezembro de 2019**. Estabelece diretrizes para redimensionamento do quantitativo de Unidades Administrativas de Serviços Gerais – UASG, pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-no-13-623-de-10-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 3 out. 2024.

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

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. **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. Brasília, DF: MPOG, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 15 jan. 2024.

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

CAVALCANTE FILHO, João Trindade; MONTEIRO NETO, José Trindade. Visão geral sobre a gênese e a vigência da nova Lei de Licitações. *In*: ROCHA, Wesley; VANIN. Fábio Scopel; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de (coord.). **A nova lei de licitações**. São Paulo: Almedina, 2021. p. 20-21. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556273785/pageid/4>. Acesso em: 20 abr. 2024.

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

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

HAEBERLIN, Martín. PASQUALINI, Alexandre. Edital e Apresentação de Propostas – Comentários aos Artigos 53 ao 58 da Lei nº 14.133/2021. : ROCHA, Wesley; VANIN. Fábio Scopel; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de (coord.). **A nova lei de licitações**. São Paulo: Almedina, 2021. p. 205-218. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556273785/pageid/4>. Acesso em: 17 abr. 2024.

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

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

KOCH, Ricardo. **O princípio 80/20**: os segredos para conseguir mais com menos nos negócios e na vida. São Paulo: Gutenberg, 2015. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788582352601/>. Acesso em: 2 out. 2024.

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

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

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Pregão eletrônico**: comentários ao Decreto Federal nº 10.024/2019. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2020.

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

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

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

UTFPR - UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. **Pesquisa Pública de Processos Eletrônicos SEI da UTFPR**. Curitiba: UTFPR, 2024. Disponível em: <https://www.utfpr.edu.br/acesso-a-informacao/pesquisa-publica-sei>. Acesso em: 1 out. 2024.

Recebido em: 18 de setembro de 2025

Aceito em: 22 de junho de 2026